**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

Isabella Guimarães Lobão

**O processo de Planejamento Urbano na vigência do
Estatuto da Cidade:
os casos dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos
e Pindamonhangaba**

São Paulo
2007

Isabella Guimarães Lobão

**O processo de Planejamento Urbano na vigência do
Estatuto da Cidade:
os casos dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos
e Pindamonhangaba**

Dissertação apresentada à Faculdade
de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Planejamento
Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. José Luiz
Caruso Ronca

São Paulo
2007

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

ASSINATURA:

E-MAIL: isabellalobao@yahoo.com.br

Lobão, Isabella Guimarães

L796p O processo de planejamento urbano na vigência do Estatuto da Cidade: os casos dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba / Isabella Guimarães Lobão.— São Paulo, 2007.
372p. : il.

Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.

Orientador: José Luiz Caruso Ronca.

1. Cidades – Brasil 2. Planejamento territorial urbano – Brasil 3. Estatuto da Cidade 4. Planos diretores – São José dos Campos (SP) 5. Planos diretores – Pindamonhangaba (SP) 6. Política urbana I. Título

CDU 711.4(81)

Para Agenor, Izabel, Felipe e Álvaro,

com todo o meu amor ...

Agradecimentos

Ao meu Orientador, Professor Dr. José Luiz Caruso Ronca, meus sinceros agradecimentos pelos ensinamentos e pela imensa dedicação e compreensão em todas as etapas deste trabalho.

A meus queridos pais, Agenor e Izabel, pelo amor incondicional, por serem meus maiores incentivadores e pelo maravilhoso exemplo de vida que representam.

A meu irmão, Felipe, pela amizade, companheirismo e contagiante alegria.

A meu marido, Álvaro, que sempre esteve ao meu lado, pela compreensão, pelo constante estímulo e por me ensinar a nunca desistir de meus sonhos e objetivos.

Às amigas, Tatiana, Rebeca, Aline e Mariana, por sempre me incentivarem, mesmo à distância.

Aos professores, pelos valiosos ensinamentos: Carlos Eduardo Zahn, Rebeca Scherer, João Sette Whitaker Ferreira, Paulo César Xavier, Philip Gunn (*in memoriam*), Roberto Righi, Marly Namur, Cândido Malta, Ricardo Toledo Silva e Nádia Somekh.

Aos colegas da pós-graduação, em especial André Xavier, Mariana Maita e Wagner Bossi, pelo incentivo e por compartilharem suas experiências.

Aos profissionais das Secretarias de Planejamento de São José dos Campos e Pindamonhangaba, pela colaboração em conceder entrevistas e dados sobre os Planos Diretores.

A todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para que fosse possível a realização deste trabalho, meus sinceros agradecimentos.

Resumo

LOBÃO. Isabella Guimarães. **O processo de Planejamento Urbano na vigência do Estatuto da Cidade: os casos dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba.** 2007. 372 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Avaliar as transformações apresentadas pelo processo de Planejamento Urbano, através do instrumento do Plano Diretor, na vigência do Estatuto da Cidade é o campo em que se situa esta pesquisa; cujos resultados deverão contribuir para a discussão acerca dos alcances e limites do Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano. De modo a formar pressupostos teóricos que fundamentem a análise dos casos, estuda-se o processo de urbanização e o histórico do planejamento urbano no Brasil; as distintas concepções assumidas pelo Plano Diretor ao longo dos anos em que se desenvolveu e consolidou a prática do planejamento urbano no Brasil; o conteúdo regulamentado pelo Estatuto da Cidade; e a região do Vale do Paraíba paulista. Por fim, a partir do estudo e análise do processo de elaboração e do conteúdo dos Planos Diretores de 2006 dos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba, no Vale do Paraíba paulista, compreendido nas etapas de Diagnóstico e Proposições, verifica-se em que medida o processo de Planejamento Urbano, através do instrumento do Plano Diretor, vem incorporando os princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, em 2001; no sentido de enunciar uma nova concepção de planejamento e gestão territorial.

Palavras-chave: processo de urbanização, planejamento urbano, gestão urbana, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, função social da cidade, função social da propriedade, gestão democrática da cidade, instrumentos urbanísticos, política urbana.

Abstract

LOBÃO. Isabella Guimarães. **The process of the Urban Planning in the validity of the Statute of the City: the cases of the Master Plans 2006 from São José dos Campos e Pindamonhangaba.** 2007. 372 p. Master's dissertation – Faculty of Architecture and Urbanism, University of São Paulo, São Paulo.

To evaluate the transformations presented by the process of the Urban Planning, through the instrument of the Master Plan, in the validity of the Statute of the City is the field where it is pointed this research; which results may contribute for the discussion about the reaches and limits of the Master Plan as an instrument of the urban planning. In order to form theories which base the analysis of the cases, are studied the process of the urbanization and the historic of the urban planning in Brazil; the distinct conceptions assumed for the Master Plan during the years in which was developed and consolidated the practice of the urban planning in Brazil; the content regulated by the Statute of the City; and the region of the Valley Paraíba paulista. From the study and analysis of the process of elaboration and of the content of the Master Plans 2006 from the cities of São José dos Campos and Pindamonhangaba, in the Valley Paraíba paulista, comprehended by the stages of Diagnostics and Proposals, it is verified how the process of the Urban Planning, through the instrument of the Master Plan, incorporates the principles, directives and urbanistics instruments regulated by the Statute of the City, in 2001; in order to enunciate a new conception of territorial planning and management.

Key-words: process of urbanization, urban planning, urban management, Master Plan, Statute of the City, social function of the city, social function of the property, democratic management of the city, urbanistics instruments, urban politic.

SUMÁRIO

Resumo	4
Abstract	5
Introdução	16
1. A realidade urbana brasileira e o Planejamento Urbano no Brasil	23
1.1 O processo de urbanização no Brasil	25
1.1.1 Padrões de urbanização das cidades brasileiras	32
1.2 Histórico do Planejamento Urbano no Brasil	39
1.3 Conceitos de planejamento urbano e gestão urbana	54
1.3.1 Concepções sobre o instrumento do Plano Diretor	56
2. Estatuto da Cidade: a regulamentação da política urbana municipal	66
2.1 Antecedentes: o Movimento pela Reforma Urbana	72
2.2 Diretrizes gerais	77
2.3 Princípios constitucionais	87
2.4 Plano Diretor: instrumento básico da política urbana municipal	93
2.4.1 Processo de elaboração do Plano Diretor	97
2.4.2 Macrozoneamento	104
2.5 Instrumentos da política urbana	106
2.5.1 Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano	108
2.5.2 Instrumentos de financiamento da política urbana	124
2.5.3 Instrumentos de regularização fundiária	125
2.6 Gestão democrática da cidade	130
2.6.1 Instrumentos de democratização da gestão urbana	131
2.7 Critérios para a análise o objeto de estudo	134

3. A região do Vale do Paraíba paulista	139
3.1 O Vale do Paraíba paulista como região	140
3.1.1 Delimitação físico-territorial	145
3.1.2 Delimitação político-administrativa	146
3.1.3 Delimitação por bacias hidrográficas	152
3.2 O processo de ocupação do território e o desenvolvimento econômico no Vale do Paraíba paulista	153
3.2.1 A influência do Rio Paraíba do Sul na ordenação territorial da rede de cidades	161
3.2.2 A infra-estrutura viária como suporte do desenvolvimento regional	165
3.2.3 A rede de cidades do Vale do Paraíba paulista e os Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba	168
4. O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de São José dos Campos	175
4.1 Diagnóstico: Leituras técnicas e comunitárias da cidade	178
4.1.1 Caracterização geral do Município	180
4.1.1.1 Aspectos demográficos	182
4.1.1.2 Desenvolvimento Humano	187
4.1.2 Organização territorial	188
4.1.2.1 Macrozoneamento territorial	188
4.1.2.2 Áreas de proteção ambiental	189
4.1.2.3 Setorização do Município	192
4.1.3 Desenvolvimento econômico	194
4.1.4.1 Desenvolvimento Rural	195
4.1.4.2 Finanças Públicas	196
4.1.4 Desenvolvimento social	199
4.1.4.1 Habitação	199
4.1.4.2 Saúde	200
4.1.4.3 Educação	200

4.1.5	Desenvolvimento urbano-ambiental	202
4.1.5.1	Meio Ambiente	203
4.1.5.2	Perfil socioeconômico	203
4.1.5.3	Perfil da estrutura urbana	210
4.1.5.4	Impasses urbanos	230
4.2	Proposições: Formulação de propostas e diretrizes para a cidade	232
4.2.1	Princípios e Objetivos gerais do Plano Diretor de 2006	234
4.2.2	Diretrizes do Plano Diretor de 2006	236
4.2.2.1	Da Organização Territorial	236
4.2.2.2	Do Desenvolvimento Econômico	241
4.2.2.3	Do Desenvolvimento Social	242
4.2.2.4	Do Desenvolvimento Urbano-Ambiental	243
4.2.2.5	Dos Instrumentos da Política Urbana	257
4.2.2.6	Do Monitoramento e Controle do Plano Diretor	259
4.3	A participação popular ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor	261
5.	O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba	265
5.1	Diagnóstico: Leituras técnicas e comunitárias da cidade	268
5.1.1	Caracterização geral do Município	270
5.1.2	Meio Ambiente	272
5.1.2.1	Áreas de conservação ambiental	273
5.1.2.2	Recursos hídricos	274
5.1.3	Desenvolvimento urbano	278
5.1.3.1	Uso do solo	279
5.1.3.2	Sistema viário e transporte público	282
5.1.4	Desenvolvimento sócio-econômico	288
5.1.4.1	Aspectos demográficos	288
5.1.4.2	Aspectos sociais	289
5.1.4.3	Aspectos humanos	291
5.1.4.4	Aspectos econômicos	293
5.1.5	Desenvolvimento humano	299
5.1.5.1	Habitação / Áreas de interesse social	299
5.1.5.2	Infra-estrutura	300

5.2	Proposições: Formulação de propostas e diretrizes para a cidade	304
5.2.1	Princípios e Objetivos gerais do Plano Diretor de 2006	306
5.2.2	Diretrizes do Plano Diretor de 2006	308
5.2.2.1	Do Meio Ambiente	308
5.2.2.2	Do Desenvolvimento Urbano e Rural	312
5.2.2.3	Do Desenvolvimento Sócio-econômico	317
5.2.2.4	Do Ordenamento Territorial	321
5.2.2.5	Das Estratégias da Política Urbana e Rural	330
5.2.2.6	Do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão	337
5.3	A participação popular ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor	341
6.	Considerações finais: os Planos Diretores 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba sob a ótica do Estatuto da Cidade	347
6.1	Os princípios constitucionais	349
6.2	Os instrumentos de política urbana	354
6.3	O Plano Diretor como instrumento básico da política urbana	357
6.4	Conclusões	362
	Referências bibliográficas	366

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – O Vale do Paraíba Paulista no Estado de São Paulo	140
Figura 02 – Municípios que compõem a região do Vale do Paraíba Paulista	141
Figura 03 – Delimitação político-administrativa do Estado de São Paulo Regiões Administrativas, Regiões de Governo, Regiões Metrop.	148
Figura 04 – Região Administrativa de São José dos Campos	149
Figura 05 – Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs) do Estado de São Paulo	152
Figura 06 – Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul	162
Figura 07 – Mapa Rodoviário do Vale do Paraíba paulista	167
Figura 08 – Organização distrital – Município de São José dos Campos	180
Figura 09 – Localização – Município de São José dos Campos	182
Figura 10 – Setores Socioeconômicos – Município de São José dos Campos	193
Figura 11 – Regiões Geográficas – Município de São José dos Campos	204
Figura 12 – Uso e Ocupação do Solo – Município de São José dos Campos	217
Figura 13 – Sistema viário – Município de São José dos Campos	221
Figura 14 – Índice Potencial de áreas verdes – Município São José dos Campos	224
Figura 15 – Sistema de Abastecimento de Água – Município São José dos Campos	226
Figura 16 – Sistema de Esgotamento Sanitário – Município São José dos Campos	227
Figura 17 – Macrodrenagem Urbana – Município de São José dos Campos	229
Figura 18 – Macrozoneamento Territorial – PDDI-2006 São José dos Campos	237
Figura 19 – Regiões Geográficas – PDDI-2006 São José dos Campos	239
Figura 20 – Setores Socioeconômicos – PDDI-2006 São José dos Campos	240
Figura 21 – Macroestrutura Viária/Hierarquia Viária – PDDI-2006 São José dos Campos	248
Figura 22 – Sistema Ciclovitário Estrutural – PDDI-2006 São José dos Campos	250

Figura 23 – Macrodrenagem urbana – PDDI-2006 São José dos Campos	253
Figura 24 – Parques Urbanos – PDDI-2006 São José dos Campos	255
Figura 25 – Situação do Município de Pindamonhangaba	270
Figura 26 – Reconhecimento do Município de Pindamonhangaba	271
Figura 27 – Cobertura Vegetal – Município de Pindamonhangaba	272
Figura 28 – Áreas de Proteção Ambiental Preservação Permanente Município de Pindamonhangaba	274
Figura 29 – Condicionantes Ambientais – Município de Pindamonhangaba	277
Figura 30 – Reconhecimento Urbano – Município de Pindamonhangaba	279
Figura 31 – Centralidades – Município de Pindamonhangaba	280
Figura 32 – Planta Base – Município de Pindamonhangaba	282
Figura 33 – Sistema viário estrutural – Município de Pindamonhangaba	284
Figura 34 – Rede de Transporte – Município de Pindamonhangaba	285
Figura 35 – Áreas de especial interesse – Município de Pindamonhangaba	287
Figura 36 – Habitação / Áreas de interesse social – Município Pindamonhangaba	300
Figura 37 – Abastecimento de água – Município de Pindamonhangaba	302
Figura 38 – Rede de esgoto – Município de Pindamonhangaba	303
Figura 39 – Mapa de Meio Ambiente – PDP-2006 Pindamonhangaba	311
Figura 40 – Mapa do Sistema viário – PDP-2006 Pindamonhangaba	314
Figura 41 – Mapa do Sistema de transportes – PDP-2006 Pindamonhangaba	316
Figura 42 – Mapa de Intervenções – PDP-2006 Pindamonhangaba	320
Figura 43 – Mapa de Macrozoneamento e zoneamento – PDP-2006 Pindamonhangaba	328
Figura 44 – Mapa de Instrumentos de Política Urbana – PDP-2006 Pindamonhangaba	336

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Crescimento da população urbana no Brasil	25
Tabela 02 – Municípios brasileiros por faixa de população	32
Tabela 03 – Componentes da evolução da população São José dos Campos – 1981 / 2000	183
Tabela 04 – População de São José dos Campos: absoluta e relativa	183
Tabela 05 – População segundo Regiões Urbanas – São José dos Campos – 2000	184
Tabela 06 – Imigração e Emigração Intra e Interestaduais São José dos Campos – 1995-2000	186
Tabela 07 – Evolução do IDH-M e seus componentes São José dos Campos – 1991-2000	188
Tabela 08 – Renda <i>per capita</i> dos Municípios do Estado de São Paulo	197
Tabela 09 – Evolução do PIB e PIB <i>per capita</i> entre os Municípios com mais de 300 mil habitantes – 1999 a 2003 (Preços médios em reais – IPCA)	198
Tabela 10 – Índice Potencial de áreas verdes e de lazer públicos/habitante por Região	223
Tabela 11 – Municípios de Pindamonhangaba, São José dos Campos e Taubaté Taxa Geométrica Crescimento Populacional Anual – 1980/2005 (%)	288
Tabela 12 – Matrículas Iniciais na Pré-Escola por Rede Município de Pindamonhangaba – 2000/2003 (em unidades)	290
Tabela 13 – Matrículas Iniciais no Ensino Médio por Rede Município de Pindamonhangaba – 2000/2003 (em unidades)	290
Tabela 14 – Estado de São Paulo e Município de Pindamonhangaba – IDHM e Ranking	293
Tabela 15 – Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário Município de Pindamonhangaba – 1994/2006	301
Tabela 16 – Serviços de Abastecimento de Água, Coleta de lixo, Esgoto Sanitário Total do Estado SP, RG Taubaté e Pindamonhangaba – 1991/2000	301

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Taxas Geométricas de Crescimento Anual da População Estado de São Paulo / RA São José dos Campos (1980 a 2005)	142
Gráfico 02 – Participação percentual dos setores econômicos no Valor Adicionado Vale do Paraíba paulista (RA de SJC) – 2003	143
Gráfico 03 – Participação do pessoal ocupado e do Valor Adicionado, segundo setores de atividade econômica – Vale do Paraíba paulista (RA de SJC) – 2003	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Concepção tradicional de Plano Diretor <i>versus</i> Concepção de Plano Diretor no Estatuto da Cidade	63
Quadro 02 – Características de Uso e Ocupação das Zonas – PDP Pindamonhanga	329

LISTA DE SIGLAS

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

BNH – Banco Nacional da Habitação

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CF – Constituição Federal

CPEU – Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos

EC – Estatuto da Cidade

GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PDP – Plano Diretor Participativo

PUB – Plano Urbanístico Básico

RA – Região Administrativa

RG – Região de Governo

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

UGRHI – Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

Introdução

Introdução

Em decorrência da consolidação do processo de industrialização no Brasil, especialmente a partir da segunda metade do século XX, as cidades brasileiras sofreram um intenso e acelerado processo de urbanização. Entretanto, o processo de produção do espaço urbano se deu de forma desequilibrada e a desigualdade social se reproduziu, acentuando os contrastes espaciais, tanto na questão da moradia como no acesso aos serviços urbanos. Ou seja, o processo de urbanização não deu conta de atender, igualitariamente, às crescentes demandas produzidas pelo desenvolvimento econômico; resultando na acumulação de um brutal déficit na oferta de moradias, infra-estrutura e serviços urbanos.

Atualmente, as cidades concentram mais de 80% da população brasileira e, em maior ou menor escala, apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo. O modelo que ainda estrutura o crescimento de grande parte das cidades brasileiras reproduz a cultura urbanística baseada na expansão horizontal e no crescimento como ampliação permanente das fronteiras, na subutilização da infra-estrutura já instalada e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular; com inequívocos impactos sócio-ambientais para a cidade como um todo.

No entanto, percebe-se que os investimentos públicos vêm sendo utilizados para favorecer e valorizar os setores centrais e mais ricos; enquanto os setores com menor poder aquisitivo, onde efetivamente tais investimentos seriam necessários, permanecem apresentando um quadro de precariedade e deficiência de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Conclui-se, portanto, que os problemas e desafios que a estrutura urbana brasileira apresenta na atualidade são resultantes da interação de um histórico processo de crescimento econômico fundamentado na distribuição desigual da renda e na conseqüente exclusão social, com práticas de planejamento urbano, em geral representadas por planos diretores que não eram implantados e, conseqüentemente, não orientavam a definição de políticas públicas.

Diante desse contexto, coloca-se como fundamental a discussão de metodologias de planejamento e gestão urbana capazes de promover um controle mais efetivo sobre o processo de desenvolvimento e expansão urbana. Pois a política urbana vem sendo debatida há muitos anos, sem que tenha sido possível consolidar um corpo legal que respalde a ação municipal no controle sobre a produção do espaço urbano.

A década de 1990 marca o início do processo de politização do planejamento urbano no Brasil, fruto do avanço da consciência e organização populares. Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir, no texto constitucional, princípios que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade urbana e à democratização da gestão urbana no processo de construção de cidades. Como resultado, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana (artigos 182 e 183), que promoveu o fortalecimento da autonomia municipal e evidenciou a necessidade de retomada inovadora dos instrumentos de planejamento territorial urbano, e especialmente, o instrumento do Plano Diretor.

Entretanto, a efetiva regulamentação dos princípios e instrumentos enunciados na Constituição somente foi alcançada cerca de treze anos depois, com a

aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, em 10 de julho de 2001. Esta lei estabeleceu uma nova base jurídica para o controle sobre o desenvolvimento urbano, com a inserção de relevantes instrumentos de política urbana municipal, que regulamentam o direito de propriedade e possibilitam a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos; e a equilibrada distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização.

Nos termos do Estatuto da Cidade o Plano Diretor, reafirmado como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana, tem a possibilidade de assumir um caráter político, desvinculando-se da imagem de instrumento técnico e científico e oferecendo à gestão municipal condições de interferir no setor imobiliário e, particularmente, na distribuição da riqueza nele gerada.

Nesse cenário, o poder público municipal assume importante função, ao ser o principal agente responsável pela formulação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; através dos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

No entanto, sua implementação somente poderá ser verificada à medida que os Municípios incorporem à sua política urbana, através da elaboração do Plano Diretor e de legislações municipais específicas, os princípios constitucionais e os instrumentos urbanísticos nele contidos.

Nesse sentido, essa dissertação tem como objetivo central verificar em que medida o processo de Planejamento Urbano vem incorporando, através do instrumento do Plano Diretor, os princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, em 2001, tendo como estudo de casos os Planos Diretores de 2006 dos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba, no Vale do Paraíba paulista.

A escolha dos casos deveu-se ao meu interesse em direcionar meus estudos ao Vale do Paraíba paulista, região onde moro, e ao fato de que estes Municípios

apresentavam, à época, um processo de elaboração do Plano Diretor mais avançado, em relação aos demais Municípios da região.

Entretanto, em função dos atrasos ocorridos ao longo dos processos de elaboração dos Planos Diretores analisados, as leis de zoneamento não foram discutidas e votadas juntamente com os planos (conforme previsto inicialmente) em ambos os Municípios, impossibilitando assim sua análise nesta pesquisa.

O recorte temporal estabelecido compreende o período desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, até novembro de 2006, quando foram aprovados os Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba; embora em alguns capítulos seja necessário retomar períodos anteriores de modo a elucidar aspectos relevantes à temática.

A metodologia utilizada fundamenta-se em uma análise teórica da temática apresentada, que possibilite a identificação de conceitos que orientem a investigação empírica do objeto de estudo. A dinâmica metodológica é interativa e sistêmica, baseada em análises e sínteses recorrentes e sucessivas.

A partir de uma pesquisa bibliográfica referenciada, de fontes primárias e secundárias, são reunidos pressupostos teóricos que fundamentaram o estudo e análise do processo de elaboração dos Planos Diretores de 2006, dos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba, compreendido nas etapas de Diagnóstico e Proposições; de modo a verificar seu relacionamento com os princípios, diretrizes e instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, em 2001.

Sendo assim, a dissertação foi estruturada em seis capítulos.

No primeiro capítulo – A realidade urbana brasileira e o Planejamento Urbano no Brasil – inicialmente são analisados os fatores que contribuíram para o intenso processo de urbanização sofrido pelas cidades brasileiras, na segunda metade do século XX, principalmente em decorrência da consolidação do processo de industrialização no Brasil; e os padrões de urbanização apresentados pelas cidades brasileiras na atualidade. Em seguida é desenvolvido um histórico do planejamento urbano no Brasil, de modo a verificar em que medida as práticas de planejamento

urbano tem contribuído para a manutenção das desigualdades sócio-espaciais na estrutura urbana das cidades brasileiras; e uma análise sobre os conceitos de planejamento urbano e gestão urbana e sobre as distintas concepções assumidas pelo Plano Diretor ao longo dos anos em que se desenvolveu e consolidou a prática do planejamento urbano no Brasil.

O segundo capítulo – Estatuto da cidade: a regulamentação da política urbana municipal – aborda, inicialmente, as ações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que se mobilizou pela construção de uma nova ordem urbana fundamentada no direito à cidade; e as bases constitucionais que fundamentaram a elaboração do Estatuto da Cidade. Em seguida, apresenta-se o conteúdo regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que compreende as diretrizes gerais e princípios constitucionais da política urbana a serem viabilizados através do Plano Diretor e dos instrumentos urbanísticos nele contidos; e as possibilidades de aplicação de tais mecanismos, no âmbito dos Municípios, de modo a promover uma nova concepção de planejamento e gestão territorial. Por fim, este capítulo identifica os critérios que balizarão a análise dos Planos Diretores 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba; além de levantar algumas questões acerca do processo de implementação do Estatuto da Cidade, no âmbito municipal.

O terceiro capítulo – A região do Vale do Paraíba paulista – com o objetivo de contextualizar os Municípios que configuram os objetos de estudo desta pesquisa, estuda a região do Vale do Paraíba paulista, no que se refere ao processo de ocupação do território regional e de seu desenvolvimento econômico, considerando a influência do Rio Paraíba do Sul e da infra-estrutura viária presente na consolidação da estrutura regional; e o papel exercido por São José dos Campos e Pindamonhangaba na rede de cidades que compõem o Vale do Paraíba paulista.

Nos Capítulos quarto – O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de São José dos Campos – e quinto – O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba – são apresentados os conteúdos das etapas do processo de elaboração dos Planos Diretores de 2006 dos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba, respectivamente, que compreende as etapas de Diagnóstico e de

Proposições, de modo a identificar quais são os principais problemas e conflitos que se apresentam no território, e de que forma estes são enfrentados no contexto do Plano Diretor. Por fim, são descritas as formas pelas quais se deu a participação da população ao longo das etapas do processo de elaboração do Plano Diretor em ambos os Municípios.

O sexto capítulo – Considerações Finais: os Planos Diretores sob a ótica do Estatuto da Cidade – remete às conclusões da pesquisa. Desenvolve-se uma análise acerca do processo de elaboração e do conteúdo dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba, sob o viés do Estatuto da Cidade, balizada nos seguintes critérios: os princípios constitucionais; os instrumentos de política urbana; e o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana. Por fim, este capítulo identifica quais os entraves intrínsecos ao modelo de planejamento e gestão urbana apresentado em São José dos Campos e Pindamonhangaba que, de certa forma, contribuíram para a não consolidação dos princípios previstos no Estatuto da Cidade; e faz considerações finais a respeito do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana.

1 A realidade urbana brasileira e o processo de planejamento urbano no Brasil

1 A realidade urbana brasileira e o processo de planejamento urbano no Brasil

Atualmente, mais de 80% da população brasileira mora em cidades e, em maior ou menor escala, as cidades apresentam problemas recorrentes que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo.

A valorização e a elevação constante dos preços dos terrenos de setores urbanos centrais têm como consequência a expansão demasiada dos limites do território das cidades para as periferias urbanas; em função da expulsão da população de baixa renda que cada vez menos dispõe de recursos para se manter em tais áreas.

Assim, as cidades de grande porte apresentam uma contínua expansão de seus limites, formando aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, com extensas periferias ocupadas por população pobre expulsa das áreas centrais ou atraída de outros pontos do território brasileiro em busca de trabalho, renda e acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos.

De forma semelhante, podemos observar nas demais cidades brasileiras, de médio e pequeno porte, as mesmas questões e problemas que se colocam nas metrópoles e aglomerações urbanas, apenas em proporções distintas.

Verifica-se que além do crescente déficit habitacional, dos danos ambientais produzidos pela urbanização descontrolada e do crescimento da pobreza e da violência urbana; a distribuição sócio-espacial de sistemas de saneamento e drenagem, equipamentos de saúde e educação, áreas de lazer e espaços verdes, é extremamente desigual.

No entanto, as políticas públicas vêm sendo utilizadas no sentido de favorecer, com investimentos urbanos, os setores centrais e mais ricos de nossas cidades, equipando-os e valorizando-os constantemente; em detrimento dos setores com menor poder aquisitivo, onde efetivamente tais investimentos seriam necessários.

Este capítulo tem como objetivo desenvolver uma análise acerca dos processos de urbanização e de planejamento urbano no Brasil, de modo a verificar em que medida as práticas de planejamento urbano tem contribuído para a manutenção das desigualdades sócio-espaciais na estrutura urbana das cidades brasileiras.

Inicialmente, no item 1.1, são abordadas as características do processo de urbanização sofrido pelas cidades brasileiras, a partir do desenvolvimento da industrialização no país; e os padrões de urbanização que apresentam, em decorrência da consolidação deste processo.

O item 1.2 esboça um histórico do planejamento urbano no Brasil, de modo a identificar quais fatores deram origem ao modelo de planejamento urbano hoje hegemônico no Brasil.

Por fim, no item 1.3, são abordados conceitos de planejamento urbano e gestão urbana, além de concepções sobre o instrumento do Plano Diretor; com o objetivo de fundamentar posteriores análises sobre o conteúdo regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

1.1 O processo de urbanização no Brasil

O século XX ficou marcado como o período em que as cidades brasileiras apresentaram o mais intenso processo de urbanização, em decorrência da implementação e consolidação do processo de industrialização no Brasil.

Especialmente ao longo da segunda metade do século XX, a concentração da população em cidades passou de 31,24%, em 1940; para 81,23% em 2000. Em números absolutos, o salto foi de 18,8 milhões de habitantes em 1940, para aproximadamente 138 milhões em 2000.

Tabela 01: Crescimento da população urbana no Brasil

Ano	% população urbana
1900	9,40
1920	10,70
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,93
1970	55,92
1980	67,59
1990	75,59
2000	81,23

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

O que se destaca no processo de industrialização brasileira é que foram as crises internacionais¹ da primeira metade do século XX, por dificultarem a exportação

¹ Como as crises ocasionadas pela Primeira Guerra Mundial; pela Crise de 1929, que afetou especialmente as exportações do principal produto de exportação brasileiro, o café; e pela Segunda Guerra Mundial.

de produtos agrícolas e importação de produtos industriais, que obrigaram o sistema produtivo nacional a se voltar para uma produção destinada ao mercado interno.

Mais especificamente a partir de 1930, em decorrência dos maciços investimentos estatais em infra-estrutura regional², a economia brasileira, que até então centrava-se no setor agro-exportador, passou a ter como foco o desenvolvimento industrial e o fortalecimento do mercado interno.

O governo passou a defender, a partir de 1937, uma política de substituição das importações pela produção interna e de desenvolvimento de uma indústria de base, que desse suporte à expansão do sistema de transportes e da indústria pesada no país, com a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda e da Companhia Vale do Rio Doce. Desde então, a indústria brasileira passou a apresentar maior diversidade, com base para sustentar avanços posteriores.

Essa industrialização provocou enormes surtos migratórios, inicialmente, ao longo da primeira década do século XX, na forma de importação de mão-de-obra quase toda européia; e nas décadas seguintes, a partir de um intenso processo migratório campo-cidade.

Campos Filho (2001) observa que este processo migratório campo-cidade, deu-se:

“(...) por pressões positivas, através da oferta de melhores empregos nas cidades, e negativas ou expulsadoras do campo, tanto por um crescimento vegetativo dessas populações como por alterações na tecnologia de produção agrícola e formas de organizacionais da produção e da criação de tipos liberadores de mão-de-obra” (CAMPOS FILHO, 2001, p. 29-30).

Righi (1983) também analisa os reflexos do processo de industrialização sobre a estrutura urbano-rural brasileira, nas décadas de 1950 a 1980:

“O processo de crescimento econômico em sua dinâmica espacial privilegiou fundamentalmente o setor urbano, mas não deixou de estar presente,

² Esta crescente estatização da infra-estrutura regional de serviços, essencial aos meios coletivos da produção e do consumo, foi provocada tanto pelo crescente interesse do capital privado em aumentar seus lucros, investindo em setores mais rentáveis; como por seu caráter coletivo, que exigia a intervenção do Estado de modo a evitar a monopolização de determinados serviços pelo capital privado.

também, com intensidade na expulsão da população rural, gerando discrepâncias significativas na distribuição da população urbana” (RIGHI, 1983, p. 59).

Entretanto, verifica-se que a oferta de empregos urbanos não se deu no mesmo ritmo que a chegada dos migrantes, gerando setores urbanos de extrema miséria.

Em análise sobre a urbanização e o desenvolvimento industrial no Estado de São Paulo, Righi (1983) considera que:

“(...) o processo de urbanização do Estado de São Paulo, de 1940 a 1970, pode ser atribuído em grande parte aos processos de modernização da economia que, de um lado, geraram o incremento e a modificação das funções urbanas, aprofundando ao mesmo tempo a divisão social do trabalho nos setores secundário e terciário; e de outro provocando alterações na agricultura estadual, que geraram a expulsão dos trabalhadores rurais” (RIGHI, 1983, p. 86).

E acrescenta que:

“(...) o sistema urbano participa de forma marcante no processo de localização da indústria nos países subdesenvolvidos, devido à carência de infra-estrutura regional, à centralização político-administrativa e outros aspectos (...) e passa a ser um dos mais importantes fatores locacionais” (RIGHI, 1983, p. 86).

Durante o período da Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945, houve um decréscimo no ritmo de crescimento industrial do país, em função de sua dependência da importação de equipamentos.

Mas com o fim da Segunda Guerra Mundial, em função do retorno às maciças importações de equipamentos, a produção industrial brasileira voltou a crescer; e o processo de industrialização brasileiro passou por transformações. Baseado na associação das burguesias nacionais e dos interesses do capital internacional, este

processo volta-se à exportação e tem como condição a manutenção do baixo valor da mão-de-obra abundante³; promovendo estruturalmente a desigualdade social.

“Os compromissos sociais e suas metamorfoses sempre tiveram a sua tradução espacial, particularmente no que tange ao crescimento urbano. A queda de parte do emprego agrícola traduz-se evidentemente no inchaço das cidades, mas a evolução das relações salariais na cidade vai determinar as relações de peso entre as cidades de uma mesma sociedade, bem como a estrutura interna de cada cidade” (LIPIETZ, 1996, p. 13).

Neste período, a indústria brasileira passa a produzir bens duráveis e bens de produção, entretanto o grau de dependência externa se aprofunda, interferindo decisivamente na produção do ambiente construído. Celso Furtado⁴ considera que com essa “nova dependência” o centro das decisões distancia-se cada vez mais das necessidades internas do país.

Segundo Maricato (2001), as inovações introduzidas pelo processo de industrialização promoveram mudanças significativas no modo de vida os consumidores, nas habitações e nas cidades:

“(...) com a massificação do consumo dos bens modernos, especialmente os eletro-eletrônicos, e também do automóvel, mudaram radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homogeneamente moderna” (MARICATO, 2001, p. 19).

O governo de Juscelino Kubitschek, de 1955 a 1959, promoveu uma ampla ação do Estado tanto no setor de infra-estrutura como no incentivo à industrialização; e reafirmou o interesse da política econômica em atrair capitais estrangeiros, especialmente nas áreas prioritárias: indústria automobilística, transportes aéreos, estradas de ferro, eletricidade e aço.

³ Esse processo de industrialização, chamado por Florestan Fernandes de “desenvolvimento desigual e combinado”, gerou o que Ermínia Maricato chamou de “urbanização com baixos salários”.

⁴ Celso Furtado dedicou-se ao estudo do fenômeno do desenvolvimento econômico e social na América Latina e, especialmente, no Brasil; e elaborou a teoria da dependência, que em muito contribuiu à compreensão do subdesenvolvimento e da realidade urbana brasileira.

"Assim, a máquina administrativa estatal foi colocada à disposição dessas forças, de modo a acelerar, ao máximo, o processo de acumulação de capital, base de todo o desenvolvimento. A partir de meados da década de 50, com Juscelino Kubitschek, a rapidez que se quis imprimir a essa acumulação e o desperdício representado pela destinação especulativa de grande parte da poupança nacional exigiram a participação crescente de poupança estrangeira no investimento do país" (CAMPOS FILHO, 2001, p. 36-37).

Nos anos seguintes, o país passou por uma crise política e financeira, culminando com o Golpe Militar de 1964. Após um período de controle inflacionário, a economia brasileira voltou a crescer, a partir do aumento das exportações. Mas tal crescimento se deu às custas do arrocho salarial da classe trabalhadora, que levou à grande diferenciação salarial e à concentração da renda em uma pequena parcela da população.

Conhecida como o Milagre Econômico, esta fase foi caracterizada pela abundância de recursos no mercado financeiro internacional e pelo favorecimento da empresa multinacional na estrutura industrial do país, nas atividades de crescimento mais dinâmico. Em função das novas oportunidades de empregos oferecidos pelos setores secundário e terciário, durante este período foi verificado um intenso processo de urbanização, em especial nas grandes cidades.

A busca de uma rápida industrialização do país exigiu uma concentração de capital nos setores de infra-estrutura regional, como estradas, hidrelétricas, aeroportos, sistemas de comunicação e nos setores produtivos das indústrias de base, como as siderúrgicas e os pólos petroquímicos. A concentração de capitais nesses setores diretamente produtivos fez-se em detrimento dos chamados setores sociais e urbanos, gerando um crescente déficit na oferta de serviços urbanos e de infra-estrutura às cidades brasileiras.

Apesar de o crescimento econômico deste período⁵ (de 1940 a 1980) ter contribuído para uma certa melhoria da qualidade de vida da população; verifica-se

⁵ Segundo Maricato, de 1940 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período.

que grande parte da riqueza gerada permaneceu concentrada nas mãos de uma pequena parcela da sociedade.

Campos Filho (2001, p. 36) atribui a situação de penúria dos bairros populares à concentração de renda ocasionada pelo processo de desenvolvimento brasileiro; e cita Bresser Pereira ao analisar o processo de industrialização-urbanização brasileiro e o surgimento de uma burguesia de Estado, que tem à sua disposição os recursos públicos como forma de acelerar o processo de acumulação de capital, base de todo o desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, a construção dos territórios urbanos se deu de forma desequilibrada e a desigualdade social se reproduziu, acentuando os contrastes espaciais, tanto na questão da moradia como no acesso aos benefícios urbanos. Ou seja, o crescimento econômico não deu conta de produzir igualitariamente, no espaço urbano, as condições básicas para o assentamento da crescente população urbana.

A partir dos anos 80, o padrão de urbanização brasileiro passou a apresentar características distintas, em função das transformações na estrutura produtiva. O ritmo de crescimento das metrópoles diminuiu, apesar de ainda apresentarem crescimento maior do que o do país como um todo. As cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, cresceram a taxas maiores do que as das metrópoles nos anos 80 e 90; assim como cidades das regiões Norte e Centro-oeste do país, que apresentaram altas taxas de crescimento decorrentes da recepção do fluxo migratório. Apesar de não configurarem uma mudança radical na distribuição espacial da população no país, tais dados exigem atenção devido às consequências sócio-ambientais decorrentes do rápido processo de urbanização.

Ao longo dos anos 80 e 90, quando as taxas de crescimento demográfico superaram as taxas de crescimento do PIB, configurou-se um período de recessão econômica no país, que se mostrou responsável por exacerbar o quadro de contrastes e desigualdade social. Com o fim do período de acelerada expansão da economia brasileira, o espaço urbano passou a refletir um novo significado. Ao retratar territorialmente, sob várias morfologias, um quadro de contraposição entre

uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias, o espaço urbano assumiu o papel de agente de reprodução dessa desigualdade.

Segundo Namur (2004, p. 56), “vários autores, como Harvey (1973), Short (1976), Pickvance (1977), Gottdiener (1987), Smolka (1992) e Castells (2000) identificam os padrões espaciais urbanos como produtos da estrutura social”.

Entretanto, deve-se considerar que os grandes problemas e desafios configurados pela estrutura urbana brasileira atual são resultantes de um histórico processo de crescimento econômico fundamentado na distribuição desigual da renda e na conseqüente exclusão social.

Segundo Maricato (2001, p. 23), “a tragédia urbana brasileira (...) tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)”.

Da mesma forma, Ferreira (2003) considera que a justificativa de que a dramática situação em que estão as cidades brasileiras é uma decorrência natural do fato de o país ter hoje cerca de 80% de sua população morando em cidades é uma visão equivocada.

“Ao contrário dos países industrializados, o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras – assim como outras metrópoles da periferia do capitalismo mundial – são resultantes não da natureza da aglomeração urbana por si só, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade. Como muitos autores já ressaltaram, o fenômeno de urbanização desigual observado em grande parte dos países subdesenvolvidos se deve à matriz de industrialização tardia da periferia” (FERREIRA, 2003, p. 1).

Assim, conclui-se que o modelo excludente de crescimento e expansão urbana apresentado pelas cidades brasileiras é resultado de “uma interação bastante perversa entre processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas públicas, e práticas políticas” (BRASIL, 2002, p. 24).

1.1.1 Padrões de urbanização das cidades brasileiras

Conforme analisado, a acelerada expansão da economia brasileira gerou um intenso processo de urbanização, principalmente a partir da segunda metade do século XX, que imprimiu no território urbano profundas transformações.

Atualmente, mais de 80% da população brasileira concentra-se em cidades, as quais apresentam distintas configurações, em função do número de habitantes que abrigam.

Tabela 02: Municípios brasileiros por faixa de população

Habitantes (por mil)	Até 20	20 a 50	50 a 100	100 a 500	Acima de 500
Brasil	4.172	908	279	175	27
Norte	302	103	30	12	2
Nordeste	1.255	395	96	37	9
Sudeste	1.185	267	106	99	11
Sul	1.055	84	30	18	2
Centro-oeste	375	59	17	9	3

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, 2001.

Entretanto, a estrutura de grande parte das cidades não se adequou às crescentes demandas produzidas pelo processo de industrialização. Ao longo de décadas, a escassez de recursos públicos destinados às cidades vem acumulando um brutal déficit na oferta da infra-estrutura e de serviços urbanos. E como fator agravante, as poucas áreas que recebem esses investimentos públicos, em geral as áreas mais centrais ocupadas pelas classes mais altas, são valorizadas em função da enorme diferença de qualidade que oferecem face às áreas periféricas; o que provoca assim a ampliação e exacerbação da renda diferencial imobiliária.

Os custos cada vez mais altos da terra urbanizada nos setores centrais e os salários cada vez mais achatados dos trabalhadores contribuem para a constante expansão das periferias das cidades, a partir do deslocamento da massa

trabalhadora urbana, que progressivamente perde sua capacidade aquisitiva e é obrigada a buscar opções mais baratas e distantes para morar.

Como resultado do processo de densificação e verticalização dos setores centrais, que faz com que a infra-estrutura instalada fique com sua capacidade de atendimento superada, verifica-se um contínuo ciclo que canaliza os escassos recursos públicos disponíveis para qualificar tais setores; pouco sobrando para a ampliação da oferta de novas áreas urbanizadas nas periferias das cidades. E assim, sucessivamente, a custos públicos e sociais crescentes.

Segundo Campos Filho (2001),

"Nas cidades brasileiras, a reprodução espacial do processo elitista nacional de desenvolvimento, em suas vinculações com o processo mais geral da industrialização e urbanização, é facilmente visível. A concentração de renda em poucas parcelas da população provocou uma concentração espacial, em algumas partes da cidade, especialmente naquelas mais centrais. Conjuntamente à concentração da renda, e dela decorrente, ocorreu a verticalização excessiva das cidades" (CAMPOS FILHO, 2001, p. 45).

Da mesma forma, Flávio Villaça (1998) observa o papel decisivo da elite na produção e apropriação do espaço urbano:

"(...) cada vez mais elas se concentram em uma área relativamente pequena da metrópole, trazendo para essa área, inclusive, os elementos de alta renda das cidades que ela absorve e homogeneíza e, cada vez mais essa área desequilibra totalmente a estrutura urbana, dado o peso relativo que ela assume na metrópole. As elites não só dotam sua área geral de concentração dos mais elevados padrões de serviços públicos e privados, mas também manipulam o espaço no sentido de não só minimizar para si os custos e tempos de deslocamento, mas ainda no de transferir para aquela área geral todos os principais órgãos de condução política e econômica da sociedade" (VILLAÇA, 1998).

Além disso, Villaça (1998) considera ser possível verificar recorrentemente, na maior parte das capitais brasileiras, a formação de um eixo de desenvolvimento, produzido pelas elites em seus deslocamentos em busca das áreas mais privilegiadas para se viver.

No que se refere à constante expansão das cidades, Campos Filho (2001) observa que emerge como questão central:

"(...) a de manter os canais de comunicação dentro desse espaço com capacidade suficiente para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas, entre as quais especialmente os trabalhadores, de forma a não estrangular o crescimento econômico. Dessa forma, os investimentos viários e em sistema de transporte ganham uma importância primordial nas preocupações públicas" (CAMPOS FILHO, 2001, p. 35).

Em decorrência deste processo de constante expansão dos limites urbanos e da implantação de legislações urbanísticas cada vez mais exigentes, a maior parte do espaço urbano brasileiro foi ocupado de maneira irregular e clandestina, sem o atendimento às normas sanitárias, mesmo mínimas, como o não loteamento de áreas insalubres, inundáveis, de excessiva declividade e sem a previsão de vielas sanitárias nos pontos baixos para escoamento de águas pluviais, de canalização dos cursos d'água, de áreas verdes, de larguras mínimas e de declividade máxima de ruas. Por não se enquadrarem às normas urbanísticas, tais áreas não recebem do poder público os serviços e equipamentos básicos, como: energia elétrica, abastecimento de água, coleta de esgoto, pavimentação de ruas e canalização de águas pluviais.

Entretanto, enquanto as periferias urbanas expandem seus limites para receber o enorme contingente populacional, seja de migrantes rurais, seja de pessoas expulsas de setores mais centrais; o mercado formal urbano se restringe a uma parcela das cidades, que atende às classes mais favorecidas, deixando em seu interior uma grande quantidade de terrenos vazios, na especulação por uma futura valorização imobiliária.

Segundo Campos Filho (2001), a especulação imobiliária urbana é:

"(...) uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano" (CAMPOS FILHO, 2001, p. 48).

Campos Filho (2001) também distingue a atividade empresarial imobiliária produtiva da especulativa, considerando que:

“A atividade empresarial imobiliária é produtiva quando investe capital e se utiliza do trabalho produtivo do trabalhador para produzir uma mercadoria, que será a urbanização de uma área, o lote urbanizado, e todos os tipos de edificação, especialmente a habitacional, que é a mais freqüente. Nessa atividade produtiva haverá produção de valor, que é riqueza social. Já na improdutiva, nada se faz para agregar valor ou riqueza social. Simplesmente se utiliza, nesse caso, do mecanismo propiciado pela propriedade do solo, que confere ao seu detentor um poder de caráter monopolista no mercado de terras para fins urbanos. Esse poder monopolista faz com que o seu proprietário seja capaz de extrair riqueza social sem ter que trabalhar, tal como qualquer poder monopolista, isto é, que reduz ou elimina concorrência nas sociedades capitalistas” (CAMPOS FILHO, 2001, p. 67).

Por fim, Campos Filho (2001, p. 67) destaca que “análises realizadas por técnicos do processo imobiliário nos países do capitalismo avançado, especialmente as de Topalov, mostram que o avanço do capitalismo exige um crescente controle pela sociedade dos ganhos especulativos realizados pelos proprietários do solo”; pois o mercado de terras urbanas é intrinsecamente monopolista, ou seja, apresenta baixo “índice de substituidade” entre terrenos, em função da heterogeneidade essencial do tecido das cidades.

No que se refere à especulação imobiliária, Gottdiener (1996) analisa seus impactos à estrutura urbana a partir das teorias de autores da sociologia urbana. De acordo com a teoria de David Harvey,

“Os proprietários de imóveis comerciais podem extrair uma renda de monopólio da terra urbana. Retornos da renda de monopólio são apropriados pelo setor privado, mas os custos sociais das decisões tomadas na busca desse retorno são pagos pela sociedade como um todo. O monopólio resulta do fator de localização e sua procura para fins lucrativos” (GOTTDIENER, 1996, p. 21).

Gottdiener (1996) considera, entretanto, que a abordagem de Henri Lefèbvre esclarece este aspecto:

"(...) a especulação é só um aspecto de um mercado livre da terra. Este último é melhor entendido como uma combinação de estrutura e ação incluindo o setor da propriedade (...) Esse complexo forma um segundo circuito do capital e, em combinação com o primeiro circuito de acumulação localizado na indústria e nos serviços, cumpre um papel na base da crise do capitalismo" (GOTTDIENER, 1996, p. 22).

Por fim, Gottdiener (1996) conclui que,

"O segundo circuito ativo impelido pelo mercado livre na terra solapa a função do planejamento social e impede a capacidade plena do desenvolvimento urbano racional. (...) o investimento pelo mercado livre no segundo circuito não é só prejudicial por causa dos seus efeitos nas recessões. Impossibilita também o planejamento urbano adequado porque permite que especuladores ajam como atores que decidem o crescimento futuro" (GOTTDIENER, 1996, p. 23).

O atual quadro urbano continua apresentando um exagerado ritmo de crescimento das periferias pobres em relação aos centros urbanizados, que paradoxalmente estão esvaziando-se; o que implica em um aumento relativo das regiões pobres. Pois na ausência de alternativas legais para a habitação, a população de baixa renda passou a viver na informalidade⁶, em assentamentos precários e responsáveis pelo agravamento das condições de vida.

"O planejamento urbano, e sobretudo o zoneamento, define padrões de ocupação do solo baseados nas práticas e lógicas de investimento dos mercados de classe média e de alta renda e destina o território urbano para estes mercados (...) ao mesmo tempo em que geram uma enorme escassez de localização para os mercados de baixa renda, já que praticamente ignora sua existência" (Brasil, 2002, p. 25).

Este modelo de urbanização fundamentada na constante expansão dos limites do território urbano, decorrente da especulação imobiliária, é analisado por Gottdiener (1996):

⁶ No Brasil, esse termo denomina as habitações de favelas, os cortiços e os loteamentos clandestinos. A informalidade urbana diz respeito à inadequação físico-construtiva e ambiental da habitação e/ou do entorno (construções precárias, terrenos em áreas de risco ou de preservação ambiental, área útil insuficiente para o número de moradores); à ausência de infra-estrutura urbana (saneamento, água tratada, luz, acessibilidade viária, etc); ou à ilegalidade da posse da terra ou do contrato de uso.

"Sociedades com mercados livres na terra simplesmente crescerão sob influência da força de desconcentração, por incremento. A especulação se tornará o fio condutor do desenvolvimento urbano. Tais sociedades experimentarão todos os efeitos negativos do crescimento desigual. Talvez a proliferação de favelas em volta de muitas cidades do mundo menos desenvolvido constitua uma boa ilustração dessa forma de crescimento regional" (GOTTDIENER, 1996, p. 25).

Namur (2004) também analisa os impactos da especulação imobiliária no processo de produção do espaço urbano:

"As ações do capital imobiliário especulativo, no processo de produção do espaço urbano, acarretam desequilíbrios intra-urbanos: excessiva verticalização nas áreas centrais (saturadas e congestionadas, exigindo do Estado a substituição da infra-estrutura por outra com maior capacidade de suporte); e excessiva horizontalização das periferias urbanas, com altos custos de urbanização e ocupação rarefeita, intercaladas de vazios urbanos, ociosamente estocados, na expectativa de valorização imobiliária. Como consequência, encarecem os serviços urbanos, o comércio, os produtos industriais, o transporte e a mão-de-obra, que necessita de maiores salários para o atendimento às suas condições básicas de vida" (NAMUR, 2004, p. 58).

Entretanto, em uma inversão de prioridades, as regiões urbanas ocupadas pelas parcelas da população com maior poder aquisitivo continuam sendo privilegiadas pelos governos municipais no direcionamento de investimentos públicos para infra-estrutura e equipamentos urbanos; em detrimento das demandas urgentes da periferia, ocupada pelas parcelas mais pobres da população.

"Nas grandes cidades, sob a frágil justificativa de se criar 'centralidades terciárias conectadas à economia global', estabelecem-se 'ilhas de primeiro-mundo' em meio ao mar de pobreza e exclusão, sofisticados centros de negócios que exacerbam a segregação social urbana e se apropriam de grande parte dos investimentos públicos" (FERREIRA, 2003, p. 3).

Nesse sentido, percebe-se que houve, ao longo do processo de urbanização das cidades brasileiras, um direcionamento de ações governamentais que priorizaram o desenvolvimento econômico, com a implantação de infra-estruturas que

incentivassem o processo de industrialização; em detrimento de políticas que viabilizassem o desenvolvimento social, a preservação dos recursos naturais e a adequação do território à crescente população urbana.

Entretanto, conforme salienta Lipietz (1996),

“O saneamento e a urbanização de bairros populares, o desenvolvimento de espaços verdes ou implantação de parques e de atividades culturais, um bom sistema de transporte coletivo: tudo isto não é um luxo social e ecologista, mas sim uma boa condição de desenvolvimento econômico” (LIPIETZ, 1996, p. 16).

Conclui-se que o processo de ocupação espacial da cidade no Brasil está atrelado a um processo social, econômico e político que não permite desvincular a apropriação do espaço urbano dos aspectos relacionais, ou seja, da disputa de forças de nossa sociedade; que define as direções da expansão urbana a partir da concentração espacial desigual de investimentos em infra-estrutura e equipamentos coletivos.

“A distribuição e a gestão da terra é uma decisão política, societal, que não pode ser alocada eficientemente por indivíduos através do mercado livre. (...) A maioria dos efeitos sociais provém da natureza fixa da terra e da materialidade do ambiente construído. Esse melhor entendimento da terra como bem social tem implicações profundas para o planejamento municipal e ajuda a contrapor-se a ideologia da desregulamentação ou mesmo da idéia de um mercado imobiliário totalmente livre” (GOTTDIENER, 1996, p. 21).

1.2 Histórico do Planejamento Urbano no Brasil

O processo de urbanização verificado nas cidades brasileiras tem produzido graves problemas de organização estrutural que, além de comprometer o próprio desempenho das atividades urbanas, consolidam as desigualdades sócio-econômicas através da ocupação do espaço urbano.

“Particularmente no Brasil esta situação vem se agravando, nos últimos anos (décadas de 1950 a 1970), dadas as taxas de crescimento demográfico dos mais importantes centros urbanos, causando problemas de deseconomias, tendendo a obstruir as possibilidades de desenvolvimento. Paralelamente, dado o desequilíbrio urbano-rural, observa-se um gradual esvaziamento das regiões não urbanas, que não conseguem oferecer condições de fixação da população, cujos contingentes vêm, então, fixar-se, em condições precárias, junto aos centros urbanos, tendendo, assim, a agravar ainda mais os seus problemas. Este quadro problemático dá origem à preocupação crescente, por parte do poder público, visando a assumir um controle mais sistemático do crescimento urbano” (BIRKHOLZ, 1983, p. 42).

Diante desse contexto, coloca-se como fundamental a discussão de metodologias de planejamento e gestão urbana capazes de promover um controle mais efetivo sobre o processo de desenvolvimento e expansão urbana.

De acordo com Gottdiener (1996),

“A questão do controle, gestão ou desregulação do uso do solo no planejamento urbano deve ser localizada, em primeiro lugar, na história do desenvolvimento de uma sociedade e, em seguida, dentro de um quadro político-econômico antes de ser analisada com clareza” (GOTTDIENER, 1996, p. 17).

Nesse sentido, deve-se partir de uma análise histórica do planejamento urbano no Brasil, que estude suas transformações ao longo do tempo; de modo a identificar quais fatores deram origem ao modelo de planejamento urbano hoje hegemônico no Brasil.

Segundo Leme (1999), no Brasil foram se configurando duas linhas de urbanismo, diferentes em seus princípios e objetivos:

"(...) uma que se iniciou nos planos de melhoramento, que, em seguida, se ampliaram para o conjunto da área urbana, para a aglomeração e receberam como denominação, já na década de 70, de planos diretores de desenvolvimento integrado. A outra linhagem é aquela que tem origem no movimento modernista e se difunde com os Congressos do CIAM. No Brasil, a construção de Brasília será a ressonância principal deste movimento (LEME, 1999, p. 21-22).

Nesta dissertação, será analisado apenas o processo histórico da corrente de pensamento que teve como eixo os discursos e práticas que resultaram na implementação e implantação dos atuais planos diretores municipais.

Para melhor compreensão do processo de formação e desenvolvimento do planejamento urbano brasileiro, será adotada a divisão proposta por Villaça (1999), em três períodos:

- De 1875 a 1930: Os planos de melhoramentos e embelezamento
- De 1930 a 1990: Os planos diretores e o planejamento integrado
- De 1990 aos dias atuais: A reação ao planejamento integrado

– De 1875 a 1930: Os planos de melhoramentos e embelezamento

Segundo Villaça (1999, p. 193), "foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (latu sensu) brasileiro".

Este nascimento se deu em 1875 com a elaboração, pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, de um plano que tinha por incumbência:

"(...) organizar um plano geral para o alargamento e retificação de várias ruas e para a abertura de novas praças e ruas, com o fim de melhorar suas condições higiênicas e facilitar a circulação entre seus diversos pontos, dando ao mesmo tempo mais beleza e harmonia as suas construções (...)

Foi esse o primeiro plano de conjunto do Rio de Janeiro” (REIS, 1977 *apud* VILLAÇA, 1999, p. 194).

O primeiro período marca o surgimento do planejamento urbano brasileiro com o desenvolvimento dos planos de melhoramentos e embelezamento para as principais capitais do país – a exemplo das obras de remodelação do Rio de Janeiro realizadas na gestão de Pereira Passos (1903-1906) e em São Paulo na gestão de João Teodoro Xavier (1872-1875).

Os planos de melhoramentos e embelezamento pretendiam criar uma nova imagem da cidade, enfatizando sua beleza monumental, em conformidade com os modelos estéticos europeus⁷; “permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição”. (RIBEIRO, 1994, p. 80).

Durante as duas primeiras décadas do século XX, as principais cidades litorâneas brasileiras – Rio de Janeiro⁸, Recife, Salvador, Niterói e Vitória⁹ – sofreram reformas e ampliações em seus portos, que se estenderam ao embelezamento e remodelação de praças e na abertura de largas avenidas, com a destruição de quadras inteiras e de marcos históricos das cidades.

“A remodelação dos portos e a expansão das cidades se fez, em todos os casos estudados, com o aterramento de áreas conquistadas ao mar e também aos rios, como no caso de Porto Alegre” (LEME, 1999, p. 24).

Neste sentido, as posturas das gestões municipais do início do século XX passaram a apontar para uma mudança de prioridades na administração urbana, com a priorização das obras de infra-estrutura, que deveriam possibilitar a implementação das condições gerais necessárias à produção e reprodução do capital; em detrimento das obras de embelezamento.

⁷ As referências eram as grandes reformas das cidades européias de Paris e Viena, no século XIX.

⁸ No Rio de Janeiro, “as avenidas estabelecem a ligação entre o centro e os bairros na zona norte e na zona sul, iniciando a expansão da cidade” (LEME, 1999, p. 23).

⁹ Na cidade de Vitória, o projeto de reforma do porto era parte de uma estratégia de recuperação econômica da região, com o objetivo de romper com a estagnação econômica herdada no período colonial, que incluía a construção de um ramal ferroviário ligando as regiões produtoras a Vitória. Encomendado a Saturnino de Brito, o projeto de extensão da cidade previa três núcleos urbanos, que “somavam uma área seis vezes maior do que a ocupada por Vitória na época” (LEME, 1999, p. 23).

“Passa-se assim da ‘cidade bela’ para a ‘cidade eficiente’, da cidade do consumo para a cidade da produção. Em ambas, entretanto, o interesse imobiliário estará sempre presente” (VILLAÇA, 1999, p. 198-199).

A questão da circulação mostrava-se primordial, com o objetivo de transformar as estruturas urbanas herdadas do período colonial no sentido de adaptá-las aos novos meios de transporte das cidades. Além disso, em função das “(...) epidemias que estavam assolando as cidades, a questão do saneamento era central e os engenheiros eram chamados para elaborar o projeto e chefiar comissões para a implantação de redes de água e esgoto” (LEME, 1999, p. 22).

As primeiras décadas do século XX marcaram também o surgimento da consciência popular urbana no Brasil, com a crescente organização da classe operária, no Rio de Janeiro e em São Paulo, que surgia e se consolidava com o início do processo de industrialização.

“Cada vez mais a atuação urbana da classe dominante passará a ser contestada, especialmente e precisamente naqueles setores nos quais ela vinha mais tradicionalmente intervindo: nos setores imobiliário e no do sistema viário e de transportes. (...) Os planos como meios de divulgação antecipada de obras, tornam-se, então, inviáveis” (VILLAÇA, 1999, p. 204).

Neste novo contexto sociopolítico, passaram a ser formulados planos abrangentes, a partir de 1930, que tratavam do conjunto da área urbana, e de todos seus aspectos e problemas – a exemplo do Plano Agache, para o Rio de Janeiro, e do Plano de Avenidas de Prestes Maia, para São Paulo. “Com uma visão de totalidade, são planos que propõe a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistema de vias e de transportes” (LEME, 1999, p. 25).

– De 1930 a 1990: Os planos diretores e o planejamento integrado

Seguindo a divisão proposta por Villaça (1999), são identificados três subperíodos: de 1930 a 1965, do Urbanismo e do Plano Diretor; de 1965 a 1971, dos Superplanos; e de 1971 a 1992, do Plano sem mapa.

1930 a 1965: Urbanismo e Plano Diretor

“Em 1930, foram divulgados planos para as duas maiores cidades do país. Por seu porte, pela importância dada às suas divulgações e pela novidade de seus conteúdos, esses planos marcarão uma nova etapa na história do planejamento urbano no Brasil” (VILLAÇA, 1999, p. 206).

A principal novidade que o Plano Agache e o Plano de Avenidas de Prestes Maia traziam era o destaque dado à infra-estrutura, principalmente a de saneamento e transportes. Mas, segundo Villaça (1999, p. 207), “mantém-se, entretanto, o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem e, nesse sentido, o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira”.

Neste período, os planos passaram a ter como objeto de intervenção a cidade como um todo e a expressar mecanismos de regulação, sob o discurso da higiene e da funcionalidade.

O plano do Rio de Janeiro, elaborado por Alfred Agache, assume a idéia de que os problemas da cidade serão resolvidos pela ciência e pela técnica. Além da preocupação com a remodelação imobiliária, desenvolve estudos a respeito do abastecimento de água, coleta de esgotos, combate a inundações e limpeza pública. Por fim, apresenta um conjunto de leis urbanísticas abordando loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações, estética urbana e habitação para classes operárias.

“O Plano para o Rio é muito mais completo do que os elaborados no mesmo período para as outras cidades brasileiras. Em primeiro lugar, se vale de uma série de estudos preliminares, que incluem a história econômica e social e levantamentos aerofotogramétricos do sítio. Sobre esta base cartográfica ele traça os principais eixos do sistema de circulação (ruas, avenidas, auto-estradas, transportes urbanos coletivos, metrô, ferrovias, aeroporto) e projeta a repartição de espaços públicos (edifícios e praças) sistema de parques incluindo um parque nacional. (...) Propondo pela primeira vez um “plano diretor”, reúne as previsões necessárias de adução de água, esgoto, controle de inundações” (LEME, 1999, p. 29).

O plano desenvolvido por Prestes Maia em 1930, intitulado "Estudo para um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo", e aplicado durante sua gestão como prefeito de São Paulo, no período de 1938-1945, constitui um bom exemplo do pensamento urbanístico paulista daquela época. Aborda aspectos como o sistema de transportes, a legislação urbanística, o embelezamento urbano, a habitação popular e o zoneamento. Mas certamente o destaque é dado ao plano de avenidas e à remodelação imobiliária das áreas por ele privilegiadas.

"O Plano de Avenidas, elaborado por Francisco Prestes Maia para São Paulo em 1930, é um exemplo expressivo desta nova forma de planejar a cidade. Propondo um sistema articulado de vias radiais e perimetrais, este engenheiro, formado pela Escola Politécnica de São Paulo, transforma a comunicação entre o centro da cidade e os bairros e dos bairros entre si e a cidade. Projeta a cidade que se expande de forma extensiva sobre pneus, substituindo a cidade de alta concentração de atividades e pessoas em que o transporte coletivo se faz através do metrô ou do bonde" (LEME, 1999, p. 26).

Segundo Feldman (1996), a partir dos anos 40, três vertentes de pensamento – de Prestes Maia, de Anhaia Mello e do Padre Lebreton – influenciaram a atuação dos urbanistas paulistanos.

As idéias de Prestes Maia e Anhaia Mello, que já se manifestavam em São Paulo desde os anos 30, constituem duas visões divergentes sobre o direcionamento do crescimento urbano. Enquanto o engenheiro Anhaia Mello propôs a contenção e a retração do crescimento urbano, durante sua gestão na prefeitura de São Paulo, em 1931, a partir da implantação de princípios de zoneamento, regulamentando o uso e ocupação do solo para algumas áreas da cidade; Prestes Maia defendeu o esgotamento das potencialidades ainda não exploradas e a remoção dos problemas através de novas obras e novos planos.

A vinda do padre francês Louis Joseph Lebreton ao Brasil, em 1946, para difundir o Movimento Economia e Humanismo e fundar os escritórios regionais da SAGMACS em Recife, São Paulo e Belo Horizonte trouxe novas perspectivas de estudos urbanos. As idéias introduzidas por ele se referem a uma metodologia de

pesquisa da realidade urbana, que vincula o pensamento urbanístico à ação política. Em 1957, realizou em São Paulo (e posteriormente em Belo Horizonte) uma ampla Pesquisa da Estrutura Urbana, que aborda pela primeira vez a área conurbada propondo diferentes escalas de intervenção e desenvolvimento regional.

Na década de 1940, as demais capitais brasileiras, ao exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, também produziram seus planos.

“Neste período são formuladas as primeiras propostas de zoneamento. Organizam-se os órgãos para o planejamento urbano como parte da estrutura administrativa das prefeituras das principais cidades. (...) Também a legislação urbanística controlando o uso e a ocupação do solo será proposta a partir desta data” (LEME, 1999, p. 25-26).

Neste contexto, o plano diretor se difunde no Brasil como um instrumento que pretende orientar o desenvolvimento da cidade e garantir a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, a partir de:

“(...) uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os ‘problemas urbanos’ e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões” (VILLAÇA, 1999, p. 187-188).

Em 1955, foi criado o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos – CPEU¹⁰, com o objetivo de atender a duas demandas básicas: “possibilitar o adequado ensino do planejamento territorial nos cursos de graduação e pós-graduação, buscando chegar a uma teorização e a técnicas condizentes com a situação nacional; e corrigir as distorções do forte processo de urbanização verificado no Brasil e em São Paulo em particular” (ROSA, 2006). Destinou-se, então, a promover uma articulação entre a Universidade às administrações municipais do interior do Estado de São Paulo, na

¹⁰ O CPEU é criado e dirigido por Anhaia Melo durante o período de 1957 a 1961, quando também era Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). Em 1961, assumiu a direção do CPEU Lauro Bastos Birkholz, como regente da Cátedra de Planejamento II, e em 1963 o Centro completou seu corpo técnico, passando a ter 14 integrantes.

coordenação da elaboração de Planos Diretores¹¹, na criação de órgãos de planejamento e comissões de planos, e na formação de profissionais através de cursos de planejamento.

Inicialmente, o CPEU coordenou a elaboração de planos diretores para estâncias hidrominerais¹², mas logo sua atuação se estendeu às demais cidades do interior do Estado de São Paulo¹³ e de outros estados.

Em 1961, o CPEU já havia realizado mais de 30 planos, configurando-se como um órgão de assessoria técnica às Prefeituras, que orientava a elaboração do plano diretor. Nas cidades do interior paulista, formaram-se comissões e equipes multidisciplinares, aglutinando especialistas de outras áreas de conhecimento, como engenheiros civis e agrônomos, médicos sanitaristas, historiadores, economistas e juristas. Além dos planos, o CPEU desenvolveu diversos estudos e pesquisas no campo do planejamento territorial, publicados na forma de Boletim; e seu pioneirismo permitiu teorizar e fornecer orientações aos técnicos e administradores quanto aos meios para resolver os problemas locais de planejamento.

Segundo Birkholz (1964), os resultados positivos deste processo, além da formação de quadros técnicos, dizem respeito à aprovação de leis específicas de loteamento, códigos de obras e medidas de zoneamento.

“No Brasil, a década de 50 é um momento de importantes transformações no campo dos estudos urbanos pela emergência de novos temas, a introdução de novos métodos e a participação de profissionais de outras disciplinas que, até aquele momento, não haviam se ocupado da questão urbana” (LEME, 1999, p. 32).

¹¹ Para elaboração de planos diretores, firma-se, em 1958, um convênio entre o Governo do Estado, através do Departamento de Obras Sanitárias – DOS, que assume a responsabilidade financeira; o CPEU, que assume a responsabilidade técnica do projeto; e as Prefeituras.

¹² Com a aprovação do Decreto Estadual nº 28.399, em 1957, as dotações orçamentárias para Estâncias Hidrominerais ficaram vinculadas às discriminações contidas nos Planos Diretores. As primeiras estâncias a elaborar planos diretores foram: Águas da Prata, Santa Rita do Passa Quatro, Socorro, Campos do Jordão e São José dos Campos; Em um segundo momento, também elaboraram planos: Serra Negra, Itanhaém, Ubatuba, Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião.

¹³ Em 1967, a lei que vinculava as dotações orçamentárias às discriminações contidas nos Planos Diretores, (restrita às Estâncias Hidrominerais desde 1957) foi ampliada a todos os Municípios do Estado de São Paulo, e o CPEU deu assessoria aos Planos Diretores de: Taubaté, Santo André, São Carlos, Osasco, Ribeirão Preto, Americana, Araraquara, Sorocaba, Pinhal e Limeira.

Enquanto o CPEU atuava diretamente vinculado aos órgãos técnicos das administrações municipais, o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB volta-se para uma atuação política, articulando nacionalmente os arquitetos em torno da idéia de planejamento e dialogando com as esferas municipal, estadual e federal do executivo e do legislativo.

Segundo Feldman (1996, p. 138) “os Congressos Nacionais de arquitetos, promovidos pelo IAB, a partir dos anos 50, são um bom indicador do empenho da categoria para a institucionalização do planejamento”.

Em âmbito nacional, a partir da década de 50, e mais especificamente durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1955 a 1960), intensificou-se no Brasil a intervenção do Estado na definição da política econômica e em outros setores. O planejamento econômico foi adotado como única forma capaz de possibilitar a superação do atraso da economia e da miséria da população. Cabia ao Estado intervir, através da ação planejada, sistemática e contínua, para promover a transição do tradicional para o moderno. E a prática do planejamento urbano, que passou a ser utilizado pelo Estado com o objetivo de transformar a sociedade brasileira, teve como referência a construção de Brasília.

“O golpe e a ditadura militar, a partir de 1964, modificam de forma radical a prática do planejamento urbano e regional no Brasil, instaurando um novo período, com forte atuação do SERFHAU¹⁴” (LEME, 1999, p. 35).

Superplanos e Planejamento Integrado - 1965 a 1971

O ano de 1964 marca, do ponto de vista do planejamento urbano, o momento a partir do qual se inicia a gestão de uma política nacional voltada para a questão

¹⁴ O SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo é criado pela Lei n. 4380 de 21/8/64, capítulo VII, artigo 54 item g. Entre outras atribuições mais ligadas à habitação é também conferido o papel de atuar no planejamento urbano, dando diretrizes, prestando assessoria aos municípios. A partir deste momento se define uma política nacional de planejamento urbano e os planos são feitos a partir de uma metodologia estabelecida pelo SERFHAU (nota da autora).

urbana, com a instituição do Banco Nacional da Habitação – BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU.

Assumindo a concepção do “planejamento local integrado”, que passa a ser expressão utilizada para caracterizar tanto a integração dos planos locais aos demais, como entre os aspectos físico, social, econômico e institucional, a criação do SERFHAU, ao mesmo tempo que representa um passo decisivo para o projeto de introdução do planejamento como função de governo à medida que estimula a elaboração de planos, através de financiamentos; é também, segundo Azevedo (1976, p. 74) “a primeira manifestação institucionalizada e sistemática de ingerência de outro nível de poder no planejamento municipal”.

No Estado de São Paulo, esta ingerência é reforçada com a aprovação, em 1967, da Lei Orgânica dos Municípios, que condiciona o empréstimo ou auxílio financeiro do Estado à existência de Plano Diretor regularmente aprovado nos Municípios, ampliando a regra que vigorava, desde 1957, restrita às instâncias hidrominerais.

Em 1967, é criado o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, para promover a elaboração do Plano Estadual da Grande São Paulo e implantar um Sistema de Planejamento Metropolitano; e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, junto à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, para prestar assistência aos Municípios nas questões relacionadas à administração pública.

Instala-se, assim, no Estado de São Paulo todo o aparato institucional para viabilizar o processo de planejamento, nas diferentes esferas de governo, em resposta à mobilização de setores técnicos.

Em 1965, “foi entregue o plano do Rio de Janeiro, elaborado por Doxiadis, marcando exemplarmente o início do período do superplano tecnocrata que não é assumido pelo governante, apesar de encomendado por ele” (VILLAÇA, 1999, p. 211). Intitulado Plan for Urban Development, o plano foi redigido em inglês, por um

escritório privado em Atenas, e entregue ao governo poucos dias antes do fim do mandato, simbolizando claramente o fato de que não seria usado.

Nesse sentido, a concepção de “planejamento integrado”, que propõe que a cidade seja analisada, por um plano geral, não apenas em seus aspectos físicos, mas também econômicos e sociais, assumindo caráter multidisciplinar e integrando a cidade em sua região, atingiria o seu auge no Brasil no final da década de 1960.

Seguindo esta concepção, o plano elaborado para São Paulo em 1968, intitulado Plano Urbanístico Básico¹⁵ (PUB), trata a cidade de forma abrangente, afastando-se de suas possibilidades de aplicação.

Segundo Villaça (1999), o Plano Urbanístico Básico de São Paulo:

"(...) certamente não é urbanístico, pois trata-se do mais diversificado plano jamais elaborado no Brasil, abordando, além dos aspectos urbanísticos, a educação, saúde, habitação, bem estar social, recreação, cultura, esportes, poluição do ar, gás, limpeza pública, comunicações, cemitérios, energia elétrica, iluminação pública, segurança pública, abastecimento, finanças e administração públicas. Muito menos básico, pois aborda todas essas questões detalhadamente, em seis grossos volumes totalizando nada menos que 3.400 páginas" (VILLAÇA, 1999, p. 215-216).

Evidencia-se, assim, o distanciamento desta nova metodologia de elaboração dos planos de sua implementação pelas administrações públicas.

“Os superplanos (...) irão trazer a idéia de diversificação, incluindo em seu bojo não apenas temas de urbanismo, mas também de educação, saúde, habitação, bem-estar social, recreação, cultura, esporte, gás, limpeza, comunicações, cemitérios, energia elétrica, iluminação pública, segurança pública, etc. Foi o caso do Plano Urbanístico Básico de São Paulo, da década de 60 (...) Como planos amplos de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento, foram destinados à prateleira; planejamento era então sinônimo de ‘elaborar planos’ – e nada mais. A atividade parecia desvinculada das políticas públicas ou da ação concreta do Estado,

¹⁵ “O Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo (PUB) foi contratado - após concorrência de qualificação - com um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos que reuniu a maior equipe técnica diversificada jamais vista no país” (VILLAÇA, 1999, p. 217-218).

porquanto nunca chegava à prática". (TOBA in MEDAUAR, 2004, p. 240-241).

Entretanto, Azevedo¹⁶ (1976) considera que apesar de não contribuírem para a definição de políticas públicas municipais, os planos financiados pelo SERFHAU constituíram numa "escola" para toda uma geração de planejadores, assim como para prefeitos e funcionários federais, estaduais e municipais; o que talvez tenha sido mais importante do que os próprios planos.

Plano sem mapa - 1971 a 1990

A etapa intitulada por Villaça (1999) como "Plano sem mapa" tem início a partir da instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI), em 1971, com a aprovação da Lei n. 7688. Elaborado por técnicos da própria prefeitura, este plano não continha o longo diagnóstico técnico anteriormente realizado e apresentava-se como uma simples lei, fundamentado apenas no conhecimento dos órgãos técnicos da prefeitura.

Elaborado poucos anos depois, por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, e entregue em 1977 o PUB-Rio caracterizou-se "como um conjunto de diretrizes, sistematizando o estudo da cidade através de sua compartimentação em grandes áreas de planejamento. Mas não foi muito além disso". (CAVALIERI, 1994, p. 376 apud VILLAÇA, 1999, p. 221).

Com a expressão "plano sem mapa", Villaça (1999) pretende identificar o novo tipo de plano que apresenta apenas objetivos, políticas e diretrizes; dispensando o diagnóstico, as estatísticas e os mapas. E observa que, "sendo inócuo, o plano de princípios e diretrizes abre-se a propostas das mais variadas naturezas e passa a abordar os mais variados assuntos, da competência municipal ou não" (VILLAÇA, 1999, p. 221).

¹⁶ A pesquisa elaborada, em 1976, por Eurico de Andrade Azevedo – Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo – mostra o papel assumido pelos planos junto às Prefeituras, no âmbito do Estado de São Paulo, utilizando uma amostra de mais de cem Municípios.

“Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de ‘plano’ e ‘planejamento’. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado como atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las” (VILLAÇA, 1999, p. 222, grifos do autor).

Nesse sentido, os planos passaram a ser avaliados por suas características intrínsecas e não por sua capacidade de orientar as políticas públicas.

Com o fortalecimento dos movimentos populares nos anos de 1970, verificou-se uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil. Na década de 1980, com a possibilidade de intervenção popular na nova Constituição do país, tais movimentos cresceram em organização e atuação, consolidando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana¹⁷.

“A maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana, foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Alguns instrumentos ou mesmo conceitos previstos na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana (subscritos por mais de 130 mil eleitores) lograram fazer parte do texto da carta nacional” (MARICATO, p. 100-101).

A Constituição Federal de 1988 representou um avanço ao campo da política urbana, ao destacar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, responsável pelo cumprimento da função social da propriedade urbana.

No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional, que regulamentasse os princípios e instrumentos então enunciados.

¹⁷ O Movimento Nacional pela Reforma Urbana será tratado no item 2.1 desta dissertação.

– De 1990 aos dias atuais: A reação ao planejamento integrado

A década de 1990 marca o início do processo de politização do planejamento urbano no Brasil, fruto do avanço da consciência e organização populares.

Em diversas cidades brasileiras, foram verificadas mudanças no processo de planejamento urbano, desde as metodologias de elaboração e a inserção de instrumentos de gestão do solo urbano, como a outorga onerosa do direito de construir e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); até os debates travados nos legislativos e fora deles.

“Cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos de 1990. Algumas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre aproveitaram a oportunidade não só para rejeitar o plano tradicional, o superplano e o diagnóstico técnico como também para procurar politizar o plano diretor – agora claramente transformado num projeto de lei. Nesse sentido, tentaram introduzir nele temas da reforma urbana e dispositivos que atendiam aos princípios de justiça social no âmbito urbano” (VILLAÇA, 1999, p. 233-234).

Entretanto, em grande parte desses Municípios, durante o processo de discussão de seu conteúdo foram evidenciadas as divergências, especialmente nas questões referentes ao setor imobiliário, que ou impossibilitaram sua aprovação, no caso de São Paulo, ou não tiveram êxito por dependerem de regulamentação subsequente, no caso do Rio de Janeiro.

No que se refere à metodologia de elaboração do Plano Diretor, verifica-se o emprego do diagnóstico técnico para dimensionar ou viabilizar propostas; e não mais como mecanismo identificador dos problemas urbanos. Quanto ao conteúdo, os planos passam a se restringir aos aspectos de competência municipal relacionados à produção imobiliária do espaço urbano; rejeitando planos extremamente abrangentes. Segundo Villaça (1999, p. 238), "trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano".

Assim, o plano diretor assume seu caráter político, desvinculando-se da imagem de instrumento técnico e científico e oferecendo à gestão municipal excepcionais condições de interferir no setor imobiliário e, particularmente, na distribuição da riqueza nele gerada.

“É muito significativo que tenham sido exatamente aspectos urbanísticos – referentes a uso e ocupação do solo – os que mais geraram polêmicas, mobilizaram as forças do atraso, impediram a aprovação de vários planos diretores ou esterilizaram a ação dos que foram aprovados. Isso revela que, finalmente, veio à luz aquele aspecto que vinha sendo ocultado pela ideologia do plano diretor: os interesses vinculados ao espaço urbano” (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Com a aprovação da Lei Federal n. 10.257 – o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, relativos à política urbana, esse quadro tem novas condições de se transformar.

Com a função de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, objetivando principalmente o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto da Cidade oferece aos Municípios um conjunto inovador de instrumentos de intervenção e ordenamento de seus territórios; além de enunciar a gestão participativa do planejamento urbano.

Nesse contexto, o planejamento urbano passa a depender, cada vez mais, da busca do consenso social e, portanto, das relações de compromisso estabelecidas entre as classes sociais. Entretanto, cabe perguntar se as conquistas dos anos 90, especialmente no que se refere à participação popular e à discussão em torno das funções sociais da cidade e da propriedade, serão capazes de dar outro destino aos planos diretores, que não seja o esquecimento.

1.3 Conceitos de planejamento urbano e gestão urbana

Souza (2006) observa que, segundo a interpretação de alguns autores, a palavra *gestão* deveria ser utilizada para substituir o termo *planejamento*. Entretanto, Souza considera que tal interpretação se baseia em uma incompreensão da natureza dos termos e esclarece que:

“Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais *temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. (...) planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. (...) gestão remete ao presente: *gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura (...) Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*” (SOUZA, 2006, p. 46, grifos do autor).

Nesse sentido, o entendimento do planejamento urbano como prática capaz de antever conflitos e propor ações no sentido de corrigi-los depende de seu manejo, e dessa relação resulta o vínculo entre planejamento e gestão.

Segundo Villaça (1999, p. 173), planejamento urbano “é a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano”. “Definido por suas propriedades ou características, o planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento” (VILLAÇA, 1999, p. 187).

A prática do planejamento urbano é capaz de apontar e dimensionar necessidades e prioridades e seu produto, entretanto, o processo de produção do espaço urbano envolve diversos elementos.

Segundo Souza (2006, p. 52), o planejamento urbano deve levar em consideração que a história é um processo de autocriação da sociedade, que “inclui, decerto, também a dimensão espacial, isto é, os vínculos múltiplos e complexos entre as relações sociais (produtoras de espaço) e a espacialidade (que condiciona, de maneiras variadas, as relações sociais)”.

“O desafio, então, é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado” (SOUZA, 2006, p. 51).

No Brasil, verifica-se que a prática do planejamento urbano desenvolvida pelo Estado, conduzida pelos interesses das classes dominantes, resultou em uma gestão urbana que legitimou processos de especulação imobiliária e de concentração de renda, promovendo a segregação social e espacial das classes pobres. Assim, as relações de poder do Estado e da sociedade submeteram o planejamento urbano aos interesses preponderantes da classe dominante.

“Essa é a essência da crítica ao planejamento de forma geral desenvolvida pela Escola Francesa de Sociologia Urbana, à qual pertencem Manuel Castells, Jean Lojkine, Edmond Preteceille e Christian Topalov. Outros críticos também de origem fundamentalmente marxista, tais como Henry Lefèbvre e David Harvey apontaram em suas críticas como o Estado não agiu exclusivamente em prol do interesse público na produção do espaço urbano” (MORENO, 2003, p. 63).

Entretanto, a partir da década de 1990, uma renovada abordagem do planejamento urbano traz a participação popular como elemento de grande importância na configuração do processo e do produto resultante dessa prática. Segundo essa nova concepção, o planejamento urbano e seus diversos instrumentos de gestão urbana não conseguirão resolver os problemas urbanos sem que sejam apropriados pelo Estado e pela sociedade de forma democrática, com o objetivo de discutir a questão urbana e formular estratégias de intervenção.

"(...) em uma época em que a capacidade regulatória e de investimento do Estado se acha, muito particularmente no que tange aos Estados superendividados da periferia e da semiperiferia capitalistas, bastante reduzida, adotar modelos menos centralizadores e rígidos de planejamento não é apenas uma opção ideológica: é uma necessidade econômica e política. (...) A democratização cada vez maior da ação coordenadora do Estado, abrindo-se para incorporar elementos da democracia participativa tanto na gestão como no planejamento, é uma alternativa à submissão acrítica ao mercado – submissão essa que é fonte de crescente esgarçamento do tecido social" (SOUZA, 2006, p. 53).

1.3.1 Concepções sobre o instrumento do Plano Diretor

Conforme analisado anteriormente, o instrumento do Plano Diretor assumiu distintas nomenclaturas, formas, conteúdos e metodologias ao longo dos anos em que se desenvolveu e consolidou a prática do planejamento urbano no Brasil, em função das transformações sofridas pelo contexto urbano.

Embora a expressão "plano diretor" já aparecesse no Plano Agache para o Rio de Janeiro, em 1930, momento em que o planejamento urbano estava voltado para a estética urbana associada à questão sanitária; foi a partir da década de 1950 que o conceito de Plano Diretor desenvolveu-se no Brasil. Durante as décadas de 1950 e 1960, o Plano Diretor Municipal tornou-se o instrumento de planejamento urbano mais difundido no Brasil; e sua concepção, inicialmente vinculada apenas à ordenação territorial, passou a abarcar a cidade como um todo, assim como todos os aspectos que contribuíam para a configuração de sua estrutura urbana.

Neste contexto, o Plano Diretor se difunde no Brasil como um instrumento que pretende orientar o desenvolvimento do Município e garantir a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, a partir de "(...) uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os 'problemas urbanos' e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram

os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades” (VILLAÇA, 1999, p. 187-188).

Entretanto, foi a partir do período do autoritarismo militar¹⁸ que a estruturação do sistema e da prática do planejamento urbano consolidou-se no Brasil; em função da concentração de recursos a nível federal e da subordinação de sua distribuição a regras burocráticas que impunham, entre outras condições, a existência de Plano Diretor.

Diante desse novo cenário que se formou no Brasil, o Plano Diretor assumiu uma nova concepção, a do “planejamento local integrado”, que passou a ser expressão utilizada para caracterizar tanto a integração dos planos locais aos demais, como entre os aspectos físico, social, econômico e institucional. A metodologia aplicada privilegiava a elaboração de amplos diagnósticos que resultavam em propostas desmesuradas frente aos recursos municipais disponíveis.

Segundo esta concepção, o Plano Diretor – intitulado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado compreendia:

“a definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico, que se consubstanciavam em uma série de investimentos públicos e numa legislação de uso e ocupação do solo condizente como modelo adotado. (...) O instrumento que hegemoniza a prática do planejamento neste período é o *zoneamento*, que significa a divisão do conjunto do território urbanizado (ou a ser urbanizado) em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos. Essa estratégia baseia-se na idéia da definição de um modelo de cidade ideal” (BRASIL, 2005, p. 38).

Por tratar a cidade como um objeto puramente técnico, este modelo não reconhecia qualquer dimensão que explicitasse conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos.

¹⁸ O período do autoritarismo militar foi iniciado em 1964, com o golpe militar, e teve fim com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República em 1984.

Nesse sentido, com o agravamento dos problemas urbanos e o não atendimento das novas demandas pelas propostas contidas nos planos, o instrumento do Plano Diretor segundo uma concepção “integrada” passou a ser caracterizado como ineficaz, burocrático e antiquado.

“A tradição urbanística brasileira, como visto calcada em um Estado estruturado para ratificar a hegemonia das classes dominantes, sempre tratou os planos diretores por um viés tecnicista que os tornavam herméticos à compreensão do cidadão comum, mas eficientes em seu objetivo político de engessar as cidades nos moldes que interessavam às elites, muito embora grande número de urbanistas tenham se esforçado, na década de 70 e apesar do regime vigente, em torná-los mais eficientes. (...) Na prática, os planos se distanciaram da realidade urbana periférica, e não impediram a fragmentação das políticas públicas urbanas” (FERREIRA, 2003, p. 7).

Da mesma forma, Villaça (1999) considera que após tantas experiências de insucesso, a idéia de plano diretor já não tem mais a mesma simbologia. Seria apenas e tão somente mais um instrumento para a ordenação das cidades. O caos urbano, as desigualdades sociais, a violência e todos os demais problemas sociais não teriam num “superplano” a solução, necessitando uma articulação política e social muito mais ampla do que um plano diretor poderia significar.

Em decorrência do descrédito assumido pelo instrumento do Plano Diretor, passaram a ser debatidas e experimentadas novas metodologias de planejamento urbano, mais próximas da realidade e da gestão local, com o objetivo de deixar de lado os princípios e práticas que resultaram em experiências sem sucesso. A emergência de movimentos sociais urbanos impulsionou o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e sobre novos instrumentos urbanísticos.

Entretanto, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que define o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana municipal, o debate sobre as virtudes e os vícios do Plano Diretor assumiu novo fôlego.

"Apenas a partir de 1990 é que surgem os primeiros planos já fruto de uma maior discussão e politização; discussões que envolvam a questão das desigualdades sociais na distribuição do próprio solo urbano, em que a estratificação do território reflete a própria estratificação do tecido social¹⁹" (TOBA in MEDAUAR, 2004, p. 241-242).

Segundo Del Rio (1997),

"o papel institucional reservado aos planos diretores e o crescente interesse real por sua elaboração e implantação recupera-os como importantes instrumentos para o desenvolvimento social, econômico e ambiental de nossas cidades. Além da influência que podem ter na qualidade de vida urbana, sob todos os aspectos, o plano diretor e o desenho urbano podem desempenhar papéis estratégicos no direcionamento de investimentos (públicos e privados) e na consolidação da identidade e das imagens da cidade" (DEL RIO, 1997, p. 42).

Villaça (1999) também identifica transformações no foco dos planos diretores:

"O plano diretor inovador dos anos 90 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente físico-territorial. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico-territorial" (VILLAÇA, 1999, p. 245).

Especialmente a partir da aprovação da Lei Federal n. 10.257 – o Estatuto da Cidade, em 2001, o Plano Diretor é reafirmado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; sendo considerado obrigatório para Municípios com população acima de 20.000 habitantes; para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas de interesse turístico; ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental.

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas

¹⁹ Manuel Castells, A questão urbana, São Paulo, Paz e Terra, 2000, p. 249. (citação do autor)

durante o processo de elaboração, mas sobretudo ao longo do processo de implementação e gestão.

Portanto, o Plano Diretor deve assumir uma nova concepção de planejamento e gestão territorial urbana que seja capaz de efetivar os princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Cidade.

“A prática contemporânea de elaboração de Planos Diretores vem buscando introduzir inovações que os distanciam das imagens tanto de autoritários quanto de utópicos. O processo de elaboração de um Plano Diretor, desenvolvido em um contexto democrático, pode proporcionar a oportunidade ao conjunto dos cidadãos de um Município de participar das definições sobre o encaminhamento de seu desenvolvimento urbano” (MORENO, 2003, p. 20).

A atual conjuntura política colocou, como nunca, a cidade em debate. Neste contexto, antigas concepções e metodologias são questionadas e a concepção de Plano Diretor passa por uma reformulação, para atender aos princípios enunciados pelo Estatuto da Cidade.

Segundo esta nova concepção, o Plano Diretor deverá explicitar, de forma clara, qual o objetivo da política urbana. Desenvolve-se, assim, a “idéia do Plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários” (BRASIL, 2005, p. 40).

Da mesma forma, Villaça (1999, p. 245) enfatiza que “o plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política, vinculada tão somente aos poderes e atribuições de um governo municipal”.

A publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos* (2005) considera que o Plano Diretor pode ser definido como:

“(...) um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de

hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade” (BRASIL, 2005, p. 40).

Segundo a definição de Meirelles (1993), o Plano Diretor consiste em:

“o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetam a coletividade” (MEIRELLES, 1993).

Para Villaça (1999), a definição mais consensual de Plano Diretor, que reúne suas características mais tradicionais, consiste em:

“(...) um plano que, 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 estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal” (VILLAÇA, 1999, p. 238).

De acordo com Moreno (2003, p. 16) “o Plano Diretor é um instrumento urbanístico que tem por função orientar e estabelecer regras para o crescimento e o desenvolvimento municipal, enfocando os fatores que configuram a construção do território urbano”.

“Na medida em que o Plano Diretor tem a atribuição de definir a função social da propriedade, deve dimensionar, portanto, o compromisso entre o proprietário urbano e o conjunto da sociedade. O direito de propriedade

passa a pressupor um dever social a ser cumprido de acordo com o estabelecido em lei municipal” (MORENO, 2003, p. 17).

Conclui-se, portanto, que o Plano Diretor deve assumir uma nova concepção de planejamento e gestão territorial urbana que seja capaz de efetivar os princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Cidade.

A seguir, um quadro comparativo enfoca os princípios, objetivos e metodologias da nova concepção de Plano Diretor desenvolvida a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em relação à *concepção tradicional*²⁰ de Plano Diretor.

²⁰ Terminologia adotada da publicação: BRASIL. *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos Municípios e cidadãos*. Brasília: CEF/Polis, 2005.

Quadro 01: Concepções Plano Diretor tradicional *versus* Plano Diretor no Estatuto da Cidade

CONCEPÇÃO TRADICIONAL DO PLANO DIRETOR	CONCEPÇÃO DO PLANO DIRETOR NO ESTATUTO DA CIDADE
Promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades	Plano Diretor volta-se para o desenvolvimento integrado, mas como instrumento para definição de estratégia para intervenção imediata na cidade
Idealização de um projeto da cidade do futuro – o Plano de Desenvolvimento Integrado	Planejar para a cidade real (legal e ilegal)
A implementação do Plano era responsabilidade do poder público municipal com base em: <ul style="list-style-type: none"> - padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico; - legislação de uso e ocupação do solo; - cidade ideal traduzida em índices e sua execução se dava por investimentos setoriais 	A implementação do Plano é de responsabilidade do poder público municipal e da sociedade, dentro de intervenção negociada e pactuada no território, levando em conta a cidade real (legal e ilegal), pondo em foco os pontos fundamentais que se traduzem na cidade que queremos
Visão tecnocrática na legislação urbanística	Gestão negociada e pactuada da cidade
Cidade tratada como objeto puramente técnico	Cidade que queremos, economicamente viável, socialmente justa, e territorial e ambientalmente equilibrada
Lei deveria estabelecer padrões satisfatórios de qualidade para funcionamento da cidade	Princípios norteadores: <ul style="list-style-type: none"> - a função social da propriedade; - as funções sociais da cidade; - o desenvolvimento sustentável; - a igualdade e justiça social; - a participação popular.
Plano Diretor elaborado com o foco no que falta na cidade	Plano diretor elaborado com base nas potencialidades do que existe de fato (cidade real)
Conflitos e desigualdades eram ignorados e a sua influência no mercado imobiliário desconsiderada	Conflitos e desigualdades levados em conta, destacando sua influência no mercado imobiliário
A população era consultada ocasionalmente em algumas das fases do Plano Diretor (elaboração, implementação e implantação)	A participação popular no Plano Diretor não é vista como consulta a população, mas sim, como espaço de debates dos cidadãos (gestão pactuada), e deve ocorrer em todas as fases do Plano Diretor
Receituário tecnocrático: planejamento urbano produzido no gabinete, separado da população e da esfera da gestão (discurso desconexo)	Novo paradigma de planejamento: A cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto
Plano diretor bom em si mesmo	Plano Diretor como processo de construção coletiva da cidade que queremos
A ineficácia do Plano Diretor era justificada pela ausência de vontade política em implantá-lo	A eficácia do Plano Diretor está embasada na gestão pactuada e na participação popular garantida em todas as fases do processo de planejamento
Separação entre planejamento e gestão, operando o primeiro na esfera técnica e o segundo, na dimensão política	Não separa totalmente planejamento de gestão
O Plano Diretor comportava extensas pesquisas e se traduzia em grandes volumes e raramente se convertia em lei	O Plano diretor se traduz em lei que é revista periodicamente
O Plano diretor comportava uma visão integral (global) da cidade, em contraposição a visão setorial, restrita e parcial	O plano diretor procura ter uma visão integral da realidade, mas abarca planos regionais, que, inter-relacionados, dependem do plano da cidade

Fonte: Elaborado por José Luiz Caruso Ronca com base na publicação: Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos Municípios e cidadãos.

Como um instrumento de governo, de caráter político, o Plano Diretor deve ser processual e capaz de compatibilizar, no interesse coletivo, os instrumentos públicos e privados e distribuir com justiça os benefícios e os ônus do processo de urbanização.

Ao prever a gestão democrática, o Estatuto, através do Plano Diretor, abre novas possibilidades de dinâmicas participativas que aumentam o controle social sobre os processos de produção da cidade; além de reconhecer e incorporar em sua elaboração e implementação os conflitos de interesse que se desenvolvem nas cidades.

Entretanto, considera-se que o destino do planejamento urbano no Brasil dependerá, fundamentalmente, de avanços da consciência política nos diversos setores sociais, no sentido de se formular Planos Diretores que efetivamente promovam o debate sobre as reais questões urbanas; e de se implementar políticas públicas capazes de redirecionar o processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano.

2 Estatuto da Cidade: a regulamentação da política urbana municipal

2 Estatuto da Cidade: a regulamentação da política urbana municipal

A aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182¹ e 183² da Constituição Federal de 1988 relativos à política urbana, representa um grande avanço à prática do planejamento urbano no Brasil.

Pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, estabelecendo uma perspectiva concreta de intervenção e gestão territorial à esfera municipal.

Poucas leis foram construídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. Após quase 12 anos de tramitação legislativa, a aprovação do Estatuto da Cidade foi

¹ O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor.

² O artigo 183 fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrado, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas de nossas cidades ocupadas por favelas e por loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para a cidade denominada formal.

uma conquista da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais³, que se mobilizaram pela construção de uma nova ordem urbana fundamentada no direito à cidade.

“Durante o processo de consolidação da Constituição Federal de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade urbana no processo de construção de cidades. (...) Como resultado dessa luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183). No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional, para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição pudessem ser implementados” (BRASIL, 2005, p. 21).

Com a função de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, objetivando principalmente o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e a garantia do direito a cidades sustentáveis, o Estatuto da Cidade oferece aos Municípios um conjunto inovador de instrumentos de intervenção e ordenamento de seus territórios; além de enunciar uma nova concepção de planejamento e gestão territorial.

Para Oliveira (2001), o Estatuto da Cidade confere aos Municípios novas possibilidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento, pois:

“(...) reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182” (OLIVEIRA, 2001, p. 3).

Medauar (2004) considera que o Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, além de fornecer:

³ Ao longo desses anos, o movimento contou com a pressão constante do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

“(...) um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre camadas carentes da sociedade” (MEDAUAR, 2004, p. 17).

De acordo com a publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2005, p. 37), as inovações contidas no Estatuto da Cidade encontram-se em três campos:

- um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo;
- um conjunto de novos instrumentos que amplia as possibilidades de regularização das posses urbanas;
- uma concepção de gestão democrática das cidades que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

O conjunto de instrumentos de natureza urbanística permite que a gestão municipal utilize dispositivos capazes de coibir a retenção especulativa de terrenos ociosos; e instrumentos que viabilizem a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos selecionados pela legislação urbana.

O conjunto de instrumentos que trata da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade permite que os assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma maneira as regras legais de urbanização, tenham a titularidade definitiva expedida para seus verdadeiros moradores.

No terceiro campo de inovações, o Estatuto incorpora instrumentos que permitem a participação direta da sociedade durante as etapas de elaboração, implementação e gestão do processo de planejamento territorial municipal, tais como: audiências públicas, plebiscitos, referendos, estudos de impacto de vizinhança e orçamentos participativos.

“O Estatuto da Cidade responde de forma propositiva a este desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas” (BRASIL, 2005, p. 26). Assim, o Estatuto da Cidade apresenta aos Municípios a efetiva possibilidade de atuar sobre seu território, através da política urbana, mediando os conflitos decorrentes dos distintos interesses em relação ao espaço urbano e orientando as ações em função do interesse público e coletivo.

“O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios. (...) O Município, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana” (BRASIL, 2005, p. 27-28).

No que se refere às atribuições do poder público municipal na gestão urbana, Oliveira (2001) observa que:

“(...) após a promulgação da Constituição Federal (...) o Município ganha destaque na organização político-administrativa do país, sendo dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa. As possibilidades de ação do poder público municipal, com a vigência do Estatuto, se ampliam e se consolidam” (OLIVEIRA, 2001, p. 10).

Da mesma forma, Fiorillo (2005, p. 39) considera que “não há dúvida, por via de consequência, que, a partir da Constituição Federal de 1988 e, agora, por força do Estatuto da Cidade, (...) o Município ganha força fundamental na ordem jurídica constitucional”.

Neste contexto, o poder público municipal assume importante função, ao ser o principal agente responsável pela formulação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor, visando garantir

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; através dos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

A Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade está organizada em cinco capítulos: Capítulo I – Diretrizes gerais; Capítulo II – Dos Instrumentos de política urbana; Capítulo III – Do Plano Diretor; Capítulo IV – Da gestão democrática da cidade; e Capítulo V – Disposições gerais.

Este capítulo da dissertação tem como objetivo desenvolver uma análise acerca do conteúdo regulamentado pelo Estatuto da Cidade, de modo a identificar em que medida os princípios, diretrizes e instrumentos que enuncia contribuirão para o planejamento e gestão dos impasses que se apresentam no território das cidades.

Inicialmente, no item 2.1, são abordadas as ações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que se mobilizou pela construção de uma nova ordem urbana fundamentada no direito à cidade; e as bases constitucionais que fundamentaram a elaboração do Estatuto da Cidade.

O item 2.2 enfoca as Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, (Capítulo I), que estabelecem os parâmetros que devem orientar a política urbana; sendo que no item 2.3 são destacados os Princípios Constitucionais que embasaram estas diretrizes da política urbana.

O item 2.4 aborda o instrumento do Plano Diretor, considerado pelo Estatuto da Cidade (Capítulo III) como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, com o objetivo de avaliar quais são suas atribuições no processo de planejamento e gestão urbana.

No item 2.5, são analisados os instrumentos da Gestão democrática da cidade, regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Capítulo IV) no sentido de possibilitar a participação popular nos processos decisórios da questão urbana.

No item 2.6, são analisados os conceitos e a aplicação dos Instrumentos da política urbana (Capítulo II), classificados neste trabalho em três classes, de acordo

com sua natureza: instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; de financiamento da política urbana; e de regularização fundiária.

Por fim, no item 2.7, são elencados os critérios que balizarão a análise do objeto de estudo – os Planos Diretores 2006 dos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba; além de algumas questões acerca do processo de implementação do Estatuto da Cidade, no âmbito municipal, de modo a analisar seus alcances e limitações.

2.1 Antecedentes: o Movimento pela Reforma Urbana

Conforme descrito na introdução deste capítulo, a aprovação do Estatuto da Cidade representa um grande avanço à prática do planejamento urbano no Brasil, estabelecendo uma perspectiva concreta de intervenção e gestão territorial à esfera municipal.

Entretanto, antes de partir para a análise de seu conteúdo, é importante entender o contexto no qual foram formados e consolidados seus princípios, diretrizes e instrumentos; sem o que a compreensão de seu papel ficaria prejudicada.

As origens da idéia de reforma urbana remontam aos anos 60. Em 1963, a realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, no hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), contou com a presença de inúmeros políticos, técnicos e intelectuais. Nesse encontro, foi enfatizada, sobretudo, a questão da moradia.

“Já em 1963, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana tentou refletir parâmetros para balizar o crescimento das cidades que começava a se delinear. A ditadura militar desmontou a mobilização da sociedade civil em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana, substituindo-a por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático” (FERREIRA, 2003, p. 3).

Nos anos 70, durante o regime militar, as discussões em torno da questão urbana voltaram-se à necessidade de regularização dos loteamentos clandestinos e de instalação de infra-estrutura básica e equipamentos públicos em favelas. “Uma primeira vitória ocorre em 1979, com a aprovação da Lei 6.766, regulando o parcelamento do solo e criminalizando o loteador irregular” (FERREIRA, 2003, p. 4).

Em meados da década de 80, a eleição indireta do primeiro presidente civil desde o golpe militar trouxe certa abertura política e, com ela, a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição para o país. Tais fatos serviram como

catalisadores para a recomposição do debate da reforma urbana que, além da questão da moradia, incorporou novas questões à discussão.

“A bandeira da reforma urbana tornara-se diversificada, acompanhando as mutações por que passara o Brasil, o qual se apresentava, então, muito mais urbanizado e complexo que aquele de vinte anos antes. A mobilização em prol da reforma urbana, com isso, encorpou, desembocando na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)” (SOUZA, 2006, p. 158).

Souza (2006) considera que foi nesse momento, entre os meados e o fim da década de 80, que houve um amadurecimento da concepção progressista de reforma urbana, caracterizada como:

“(...) um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (...) Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a ‘ordem’ que com a justiça social” (SOUZA, 2006, p. 158, grifos do autor).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que passou a contar com a participação de entidades profissionais e acadêmicas e de movimentos populares, “buscando aproveitar a oportunidade sinalizada pelo Congresso Nacional de elaboração e oferecimento, por parte da própria sociedade civil, de emendas populares a serem apresentadas à Assembléia Constituinte (desde que a emenda obtivesse o suporte de, pelo menos, trinta mil eleitores e três entidades), (...) conseguiu elaborar uma emenda popular de reforma urbana, a qual foi subscrita por cerca de 130.000 eleitores” (SOUZA, 2006, p. 159).

“Como resultado dessa luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183)” (BRASIL, 2005, p. 21).

– As bases constitucionais

Apesar de diluído e modificado, o conteúdo da *emenda popular de reforma urbana* fundamentou o texto dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, relativos à política urbana, que é transcrito a seguir:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º. É facultado o Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional, que regulamentasse os princípios e instrumentos então enunciados.

“Iniciou-se, então, na esfera federal, um período de mais de uma década de elaborações, negociações, idas e vindas em torno de um projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição” (BRASIL, 2005, p. 21).

Tendo em vista o conteúdo dos artigos relativos à política urbana da Constituição Federal de 1988, em 1989 foi elaborada e proposta, pelo senador Pompeu de Souza (PMDB-DF), com a colaboração de alguns urbanistas, a primeira formatação do Estatuto da Cidade – Projeto de Lei 181.

O referido projeto de lei teve tramitação rápida no Senado, sendo aprovado no ano seguinte; mas na Câmara Federal permaneceu imobilizado até 1999, quando o deputado Inácio Arruda (PC do B-CE) foi designado relator para a Câmara. Com a colaboração do deputado Ronaldo César Coelho (PSDB-RJ), foi retomada a sistematização das emendas e a consulta a movimentos e entidades ligadas às questões urbanas. Deste processo, resultou um substitutivo (projeto de lei nº 5.788) aprovado em novembro de 2000 pela Câmara; e pelo Senado⁴ em junho de 2001.

Encaminhado à sanção presidencial, o projeto recebeu alguns vetos, ressaltando-se o dos arts. 15 a 20, relativos à concessão de uso de imóvel público para fins de moradia, que foram disciplinados posteriormente na Medida Provisória 2.220 (de 04 de setembro de 2001).

Assim, após quase 12 anos de tramitação legislativa, que contou com a pressão constante do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, foi aprovado, em 10 de julho de 2001, a Lei Federal nº 10.257 – o Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988.

Segundo Souza (2006),

⁴ No Senado, a incumbência de relatar o projeto de lei ficou a cargo do senador Mauro Miranda (PMDB-GO), o qual praticamente reiterou o texto aprovado pela Câmara, com a intenção de apressar a aprovação do referido projeto de lei.

"(...) a síntese intelectual que se operou no Brasil nos anos 80 e 90, fruto da sinergia de décadas de acúmulo de importantes análises com a reflexão técnica sobre o planejamento e a experiência dos movimentos sociais, foi a mais importante, ou pelo menos, a que adquiriu maior visibilidade" (SOUZA, 2006, p. 156).

2.2 Diretrizes gerais

No Capítulo I – Diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade estabelece os parâmetros que devem orientar a política urbana, em todas as esferas do poder público – municipal, estadual e federal.

“As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como *normas gerais*⁵ de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas na lei” (BRASIL, 2005, p. 31).

Com base no Estatuto da Cidade (art. 53), o uso dos instrumentos urbanísticos pelos Municípios de modo a contrariar as diretrizes gerais da política urbana poderá ser considerada uma lesão à ordem urbanística, “(...) e poderá ser questionada até mesmo por via judicial, em razão do desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana” (BRASIL, 2005, p. 31).

O artigo 1º explicita que os preceitos desta Lei, intitulada Estatuto da Cidade, serão aplicados na execução da política urbana.

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Segundo Fiorillo (2005),

⁵ Segundo Meirelles (1996), “norma geral é a que estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo território nacional” (Meirelles, 1996, p. 107, nota 53 *apud* Brasil, 2005, p. 31).

“as normas de ordem pública e interesse social, que passam a regular o uso da propriedade nas cidades, deixam de ter caráter única e exclusivamente individual, assumindo valores metaindividuais na medida em que o uso da propriedade (...) passa a ser regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental” (FIORILLO, 2005, p. 30-32).

Medauar (2004) considera de grande relevância a menção ao equilíbrio ambiental como um dos fatores condicionantes do uso da propriedade urbana.

“O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito assegurado, a todos, pela Constituição Federal (art. 225, *caput*). A questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental” (MEDAUAR, 2004, p. 25).

Em seu artigo 2º, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais a serem observadas na política urbana, para que esta alcance o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

De acordo com Medauar (2004):

“o teor dessas diretrizes denota percepções contemporâneas e adequadas do urbanismo e do direito urbanístico associadas a modos renovados de atuação da Administração Pública, a qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística, seja realizando-a diretamente, seja normatizando a atuação de particulares, seja coordenando a cooperação setor público-setor privado” (MEDAUAR, 2004, p. 26).

A seguir, serão comentadas as dezesseis diretrizes gerais contidas no Estatuto da Cidade:

- I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

O primeiro inciso ressalta, como diretriz, o direito às cidades sustentáveis⁶, que passa a ser estabelecido como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, incluído no conjunto dos direitos humanos; e que se traduz no direito à uma vida urbana digna para todos.

“O pleno exercício do direito às cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (direitos civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver numa cidade com qualidade de vida, sob os aspectos social e ambiental” (BRASIL, 2005, p. 32).

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

O segundo inciso retrata a gestão democrática da cidade, que tem como objetivo garantir a participação da população na negociação dos interesses conflitantes que atuam no espaço urbano e na definição de políticas públicas; e pressupõe a organização e capacitação política dos diversos grupos sociais para que possam interferir no processo político em nome das demandas sociais.

“A gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania, e participação popular” (BRASIL, 2005, p. 32-33).

III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Esta diretriz delineia uma nova concepção da relação Estado-sociedade, verificada a partir das décadas de 80 e 90 do século XX, que reconhece a

⁶ Segundo Medauar (2004, p. 26-27), a expressão *cidades sustentáveis* inspira-se no Direito Ambiental, onde surgiu e de onde se expandiu a locução *desenvolvimento sustentável*, e designa as cidades em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos.

necessidade da cooperação entre investimentos do poder público e dos diversos setores sociais no planejamento, execução e fiscalização da política urbana, tendo em vista o interesse social.

IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

No inciso IV, o Estatuto da Cidade insere a prática do planejamento urbano entre as diretrizes da política urbana, que “mais do que estabelecer modelos ideais de funcionamento das cidades, deve contemplar os conflitos e possuir uma função de correção dos desequilíbrios de todas as ordens que são causados pela urbanização” (BRASIL, 2005, p. 33).

Esta diretriz também considera que o planejamento urbano deve possibilitar uma compreensão integrada do território com as áreas sob sua influência direta.

V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Este inciso trata da incumbência do poder público de disponibilizar, diretamente ou mediante execução privada, equipamentos e serviços públicos adequados à população; sendo considerado “adequado o serviço público que atende às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, generalidade, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (Lei de concessões *apud* MEDAUAR, 2004, p. 30).

Nesse sentido, esta diretriz considera a necessidade de se estabelecer uma política de investimentos públicos baseada na equidade e universalização do acesso aos serviços e equipamentos públicos; de modo a evitar a valorização de determinados setores urbanos em função de uma maior concentração de serviços e equipamentos urbanos.

VI. ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;*
- g) a poluição e a degradação ambiental.*

O inciso VI trata do controle do uso e ocupação do solo, que consiste em um mecanismo de regulação dos usos urbanos, baseado principalmente em modelos de distribuição de densidades e compatibilidade de usos; com o objetivo de evitar práticas inadequadas, incompatíveis ou especulativas.

Medauar (2004, p. 31) destaca que “os elementos básicos da ordenação do solo devem figurar no Plano Diretor, sendo depois especificados em leis próprias (...) A legislação, as licenças, a fiscalização e a imposição de sanções constituem os meios básicos pelos quais o poder público municipal tem o dever e o direito de realizar o controle do uso do solo”.

Segundo a publicação Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2005, p. 34), esta diretriz formulada pelo Estatuto da Cidade configura uma nova maneira de tratar o uso e a ocupação do solo, que “(...) pode passar a induzir usos e ocupações específicos, quando identifica distorções entre a capacidade e a real utilização de cada parcela da cidade. (...) pode mediar conflitos entre usos e ocupações incompatíveis na cidade”.

VII. integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência;

Esta diretriz trata da relação de complementaridade estabelecida entre as regiões urbanas e rurais, que cada vez mais se integram no território do Município; e que, portanto, devem ser consideradas e planejadas de maneira integrada,

especialmente em função do Plano Diretor, que deve contemplar o Município como um todo. Sobre esse assunto, recomenda-se a leitura da tese de José Luiz Caruso Ronca (1981), *A integração entre o urbano e o rural no Brasil: fator de desenvolvimento nacional*.

VIII. adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

Fundamentado no direito às cidades sustentáveis, nesta diretriz o conceito de sustentabilidade extrapola o equilíbrio ambiental, incorporando as dimensões econômica e social dos Municípios e de sua área de influência.

IX. justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização;

Esta diretriz visa impedir ou compensar vantagens ou prejuízos excessivos ocorridos em virtude de processos de urbanização, através de mecanismos de correção das distorções verificadas na estrutura urbana, em decorrência da irregular distribuição de investimentos públicos e privados na cidade.

X. adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

O inciso X diz respeito a medidas de caráter econômico, tributário e financeiro que assumem a função redistributiva, de modo a adequar os investimentos e gastos públicos aos objetivos gerais da política de desenvolvimento urbano.

XI. recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

Através desta diretriz, o Estatuto da Cidade propõe a aplicação de mecanismos que permitam que parte dos ganhos imobiliários, alcançados a partir de investimentos públicos, sejam revertidos ao conjunto da sociedade.

XII. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Como parte do direito às cidades sustentáveis, a proteção do patrimônio em suas várias dimensões deve ser garantida pelos instrumentos urbanísticos.

Segundo Medauar (2004, p. 36), “a Constituição Federal atribui ao Poder Público e à coletividade a proteção do meio ambiente cultural (art. 216) e natural (art. 225) e a política urbana não poderia deixar de lado tais aspectos”.

XIII. audiência do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Esta diretriz relaciona-se ao direito à gestão democrática das cidades, garantindo à população interessada o acesso e o poder de interferência nos processos de implantação de empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente natural ou construído.

XIV. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais;

A diretriz descrita no inciso XIV tem como objetivo promover a legalização e a urbanização das áreas urbanas que apresentam condições precárias, ocupadas por favelas, loteamentos irregulares ou cortiços.

Medauar (2004, p. 37) considera que a prática de tornar regulares situações irregulares, no tocante à ocupação de áreas por população de baixa renda, a partir da edição de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, edificação “(...) revela-se controvertida, porque além da questão social, altamente relevante, existe o risco de incentivo a ocupações indevidas, ante a perspectiva de futura regularização ou anistia, com a flexibilização das normas urbanísticas”.

XV. simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

Com esta diretriz que prega a simplificação da legislação, o Estatuto da Cidade tem como objetivo permitir o uso mais racional dos recursos territoriais e dos investimentos públicos, de modo a ampliar a oferta de lotes e moradias do mercado formal; além de facilitar a compreensão das normas, e seu cumprimento, pela população urbana.

XVI. isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Esta diretriz fundamenta-se no conceito de que as regras de uso e ocupação do solo, assim como os procedimentos para aprovação e licenciamento de obras, devem ser respeitadas por todos, igualmente, sejam eles agentes públicos ou privados.

De acordo com a publicação Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2005, p. 36), “dessa forma, combatem-se práticas historicamente estabelecidas de intervenções estatais autoritárias, urbanizando e implementando equipamentos sem dialogar com a cidade e sua população”.

Entretanto, segundo Medauar (2004, p. 37) “a isonomia de condições apresenta-se mais sob o ângulo de uma situação ideal a ser intentada como um incentivo à atuação de agentes privados, pois é muito difícil realizá-la de forma plena”.

Quanto às diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, Oliveira (2001) considera que:

“(...) buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente

dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes” (OLIVEIRA, 2001, p. 14).

Por fim, o Capítulo I – Diretrizes gerais trata, em seu artigo 3º, das atribuições da União sobre a política urbana:

- I. legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;*
- II. legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;*
- III. promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*
- IV. instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;*
- V. elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.*

Os incs. I a V abrigam preceitos já existentes na Constituição Federal de 1988, com o intuito de reunir, em um artigo do Estatuto da Cidade, as principais competências da União no que se refere à questão urbanística.

Segundo Medauar (2004):

“a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, arrolada no inc. I, deriva do disposto no art. 24, I, combinado com o § 1º do mesmo artigo e com o art. 30, II, todos da Constituição Federal. Segundo tais preceitos, a União, os Estados e o Distrito Federal são dotados de competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, cabendo ao Município suplementar a legislação federal e estadual e à União fixar as normas gerais da matéria” (MEDAUAR, 2004, p. 38-39).

O inc. II adapta para o âmbito da política urbana os termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

O inc. III revela-se uma reprodução quase total do art. 23, IX, da Constituição Federal, que atribui competência material comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

E os incs. IV e V transcrevem os incs. XX e IX, respectivamente, do art. 21 da Constituição Federal, os quais atribuem à União as supracitadas competências.

2.3 Princípios constitucionais

Conforme analisado, o Estatuto da Cidade oferece aos Municípios um conjunto inovador de instrumentos de planejamento e gestão territorial, fundamentados em bases constitucionais, que têm como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Nesse novo cenário, o Plano Diretor é considerado o principal instrumento para os Municípios promoverem políticas urbanas que expressem os princípios constitucionais e as diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade, considerando o disposto em seu artigo 39 (Capítulo III – Do Plano Diretor):

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no ar. 2º desta Lei.

O art. 39 do Estatuto da Cidade apropria-se do texto constitucional que, em seu art. 182, § 2º, prevê que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”; além de considerar que o Plano Diretor deve assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, assim como o cumprimento das diretrizes já previstas no art. 2º desta Lei.

Portanto, de acordo com o art. 182 da Constituição Federal e com os arts. 2º e 39 do Estatuto da Cidade, os princípios constitucionais que norteiam a política de desenvolvimento e expansão urbana são: as funções sociais da cidade (à luz do desenvolvimento sustentável); a função social da propriedade; e a gestão democrática da cidade.

– Funções sociais da cidade

A política urbana descrita no Estatuto da Cidade tem como um de seus objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade fixadas por determinação constitucional (art. 182). Segundo Fiorillo (2005):

“(...) a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um *piso vital mínimo*, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6º da CF” (FIORILLO, 2005, p. 39).

À luz do princípio de desenvolvimento sustentável, o respeito ao princípio das funções sociais da cidade pressupõe que as ações e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor devem apresentar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade, no sentido de combater as situações de desigualdade econômica e social presentes nas cidades.

“As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social” (BRASIL, 2005, p. 45).

A função social da cidade, como princípio balizador da política urbana, “aponta para a possibilidade de superarmos o marco da crítica e da denúncia do quadro de desigualdade social, e passarmos para a construção de uma nova ética urbana” (BRASIL, 2005, p. 45-46).

Oliveira (2001) assegura que, no cumprimento da função social da cidade, a atuação do poder público municipal será direcionada para:

“(...) o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor” (OLIVEIRA, 2001, p. 8).

Nesse contexto, o Município assume a responsabilidade de:

“(...) formular a política urbana e fazer cumprir, através do Plano Diretor, as funções sociais da cidade, possibilitando acesso e garantindo o direito, a todos que nela vivam, à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer, todos eles direitos intrínsecos aos que vivem na cidade” (OLIVEIRA, 2001, p. 11)

Sobre a função social da cidade, Ambrosios (2001) afirma que “a cidade tem por função a previsão de condições gerais para o desempenho das atividades econômicas de produção, comércio e serviços, das atividades sociais, culturais e de lazer, necessárias ao exercício da cidadania”. O pleno cumprimento da função social da cidade não poderá se dar sem que haja o cumprimento da função social da propriedade urbana.

“A Constituição Federal, em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, dispôs que é garantido o direito de propriedade em todo o território nacional, mas também estabeleceu que toda propriedade atenderá sua função social” (OLIVEIRA, 2001, p. 7-8).

– Função social da propriedade

“O princípio norteador do regime da propriedade urbana é a sua função social, permitindo que, por meio do Plano Diretor, o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário, o seu direito em benefício da coletividade, que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social” (BRASIL, 2005, p. 46).

Para que a propriedade urbana atenda à sua função social, o Estatuto da Cidade aponta, no inc. VI do art. 2º, as seguintes diretrizes de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;*
- g) a poluição e a degradação ambiental.*

No que se refere à aplicação do princípio da função social da propriedade na política de desenvolvimento e expansão urbana, Oliveira (2001) considera que:

“Alcança-se, com este importante princípio, novo patamar no campo do direito coletivo introduzindo a justiça social no uso das propriedades urbanas. E é o Estado, na sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano” (OLIVEIRA, 2001, p. 8).

Em sua análise, Moreira (2001) considera ser possível transpor as características que fundamentam a função social da propriedade rural para a urbana e define que o atendimento da função social de uma propriedade urbana deve:

“(...) preservar as atividades humanas e a paisagem urbana relacionadas com a propriedade urbana considerada, ou, no caso de alterações nessa propriedade, compensar a população e as atividades humanas impactadas; utilizar a infra-estrutura e o espaço construído (áreas, edificações, infra-estrutura e vias) em intensidade compatível com sua capacidade de suporte, ou ampliar essa capacidade de suporte; utilizar os recursos naturais presentes na cidade (ar, água, solo, clima, silêncio) sem esgotá-los e sem degradá-los” (MOREIRA, 2001).

Para Saule Júnior (1998), a propriedade urbana atende sua função social ao respeitar os seguintes requisitos:

“a) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia; b) promover a

justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana; c) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público; d) gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas; e) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa de modo a coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor” (SAULE JR, 1998, p. 54).

“Assim, a propriedade urbana, cujo uso, gozo e disposição pode ser indesejável ao interesse público e que, o sendo, interfere diretamente na convivência e relacionamento urbanos deverá, agora cumprir sua função social” (OLIVEIRA, 2001, p. 8).

– Gestão democrática da cidade

“Com base no parágrafo único do artigo 1º, combinado com o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, o direito à participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do Plano Diretor e a fiscalização de sua implementação” (BRASIL, 2005, p. 49).

O princípio da gestão democrática da cidade pressupõe a participação da população em todas as etapas do Plano Diretor – elaboração, implementação e fiscalização – e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.

Conforme o §4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação devem ser garantidos, nos âmbitos do Executivo e do Legislativo Municipal, mecanismos de controle popular, como audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; além do livre acesso da população às informações produzidas.

“Em seu artigo 40, §4º, o Estatuto da Cidade propõe e estabelece alguns instrumentos que garantem a participação popular, mas não define momentos especiais ou fases pontuais para que ocorra a convocação à participação. Isso significa que a participação popular é um processo contínuo, que perpassa todas as etapas de elaboração do plano e se consolida enquanto um exercício de cidadania” (CEPAM, 2005, p. 41).

A não realização de audiências públicas pelo Executivo Municipal no processo de elaboração do Plano Diretor, assim como em seu processo legislativo, implica em vício processual, em razão do desrespeito ao preceito constitucional da participação popular, que pode resultar na declaração de inconstitucionalidade por omissão do Plano Diretor.

No sentido de efetivar o planejamento e gestão participativa da cidade, o poder público municipal deve assegurar a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, referentes ao processo do Plano Diretor, assim como o acesso de qualquer interessado a estas informações.

Por fim, o sistema de gestão do Plano Diretor, objeto de regulamentação por Lei Orgânica ou pelo próprio plano, deve ser definido de modo a possibilitar a aplicação dos mecanismos e instrumentos de gestão democrática da cidade.

“O inciso III do artigo 42 do Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade de o Plano Diretor ter um sistema de acompanhamento e controle da execução de seus termos. É justificável tal imposição, pois tem o intuito de verificar a ocorrência de falhas na sua execução, com a possibilidade de corrigi-las, além de constatar a necessidade de alterações, a considerar que a dinâmica da cidade pode exigir a redefinição de determinados rumos” (CEPAM, 2005, p. 40).

2.4 Plano Diretor:

Instrumento básico da política urbana municipal

Conforme exposto anteriormente, para serem alcançados os objetivos da política de desenvolvimento urbano de garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do bem-estar de seus habitantes e do cumprimento da função social da propriedade, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, o Município tem como principal instrumento o Plano Diretor.

Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, conforme descrito em seu artigo 40:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Além de reafirmar a necessidade de o Plano Diretor ser instituído por lei municipal, aprovado pela Câmara Municipal, no artigo 40 do Estatuto também estão expressos os requisitos necessários à aplicação do Plano Diretor:

§1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§3º A lei que institui o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§5º (Vetado).

De acordo com o §1º do artigo 40, como parte integrante do processo de planejamento municipal, as diretrizes previstas no Plano Diretor devem ser assumidas pelo plano plurianual⁷, pelas diretrizes orçamentárias⁸ e pelo orçamento anual⁹ do Município; no sentido de se viabilizar a implementação de seus objetivos.

O §2º do artigo 40 define a abrangência territorial do Plano Diretor de modo a contemplar tanto a zona urbana como a zona rural do Município, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade deve promover a *integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócioeconômico do Município e do território sob sua área de influência*.

No §4º do artigo 40, a participação popular é expressa como requisito fundamental no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, nos âmbitos do Executivo e do Legislativo Municipal.

Já estabelecido como requisito constitucional (inc. XII do art. 29 da CF), o direito à participação popular para a instituição do Plano Diretor pressupõe a adoção de mecanismos de controle popular em todas as fases do processo de planejamento e gestão urbana, como audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; além do livre acesso da população às informações produzidas.

Por fim, o veto do §5º do artigo 40, que preceituava: "É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no §4º", deveu-se ao argumento de que tal dispositivo seria inconstitucional por violar o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal.

⁷ O plano plurianual – PPA "é um instrumento de planejamento orçamentário que estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (CEPAM, 2005, p. 50).

⁸ A lei de diretrizes orçamentárias – LDO "é um instrumento de planejamento orçamentário que compreende as metas e prioridades da Administração Pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA e dispondo sobre as alterações na legislação tributária" (CEPAM, 2005, p. 54).

⁹ A lei orçamentária anual – LOA "é aquela que estima as receitas e fixa as despesas para determinado exercício" (CEPAM, 2005, p. 57).

O Estatuto da Cidade reafirma, em seu art. 41, a diretriz enunciada pela Constituição de 1988, que define como obrigatório o Plano Diretor para cidades com população acima de vinte mil habitantes; além de regulamentar sua obrigatoriedade para Municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico, em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental e também para os Municípios que pretendem aplicar os instrumentos previstos no Estatuto, conforme descrito a seguir:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4.º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Segundo o §2º do art. 41, o Estatuto também torna obrigatória a elaboração de um plano de transporte urbano integrado para cidades com mais de quinhentos mil habitantes. Nesse caso, o Município poderá instituir um plano de transporte urbano próprio mediante uma lei municipal específica, ou estabelecer o plano como uma parte integrante do Plano Diretor.

Com relação ao prazo para a aprovação do Plano Diretor, o artigo 50 do Estatuto estabeleceu que:

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

De acordo com a publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos* (2005), também devem cumprir o prazo de cinco anos para a aprovação de um novo Plano Diretor:

“(...) Municípios que já têm Plano Diretor, que porém não atendam os requisitos constitucionais do artigo 182 da Constituição Federal e os critérios

para a sua aprovação previstos no artigo 40 do Estatuto da Cidade, bem como não dispõem do conteúdo mínimo definido no artigo 42 do Estatuto” (BRASIL, 2005, p. 58).

No artigo 42, o Estatuto da Cidade estabelece que o conteúdo mínimo do Plano Diretor deve apresentar: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; disposições requeridas pelo direito de preempção (art. 25), pela outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 e 29), pelas operações urbanas consorciadas (art. 32) e pela transferência do direito de construir (art. 35); além de um sistema de acompanhamento e controle, conforme texto a seguir:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Conforme estabelecido no inc. I do art. 42, o Plano Diretor tem a obrigação de delimitar áreas urbanas não edificadas, subutilizadas¹⁰ ou não utilizadas, que não atendem sua função social, as quais estarão sujeitas à aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

A delimitação de tais áreas deve considerar a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização; além de pressupor a aprovação de lei municipal específica (art. 5º do Estatuto), que defina os parâmetros para a aplicação dos instrumentos.

Segundo o inc. II do art. 42, o Plano Diretor é obrigado a conter no mínimo as disposições requeridas pelos seguintes instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do

¹⁰ De acordo com o § 1º do art. 5º do Estatuto da Cidade, considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

direito de construir; sendo que uma lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas em que serão aplicados os referidos instrumentos.

De acordo com a Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM (2005):

“a previsão, no Plano Diretor, das disposições exigidas para o direito de preempção, para a outorga onerosa do direito de construir, para as operações urbanas consorciadas e para a transferência do direito de construir estará, também, condicionada à realidade municipal. Tais mecanismos somente serão utilizados pelo Poder Público se estiverem inseridos no Plano Diretor” (CEPAM, 2005, p. 39).

Por fim, o inc. III do art. 42 estabelece a obrigatoriedade da definição de um sistema de acompanhamento e controle pelo Plano Diretor, que possibilite a verificação de falhas ou alterações na estrutura urbana ao longo de sua implementação, no intuito de redefinir suas diretrizes e ações.

2.4.1 Processo de elaboração do Plano Diretor

De acordo com a publicação *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos* (2004, p. 14), “fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, prever os pontos onde se localizarão atividades e todos os usos do espaço, presentes e futuros”.

O processo de elaboração do Plano Diretor deve contribuir para que os Municípios avaliem sua estrutura fundiária e suas tendências de desenvolvimento, e instituam um sistema de planejamento territorial permanente.

A implantação de um sistema de planejamento territorial “implica atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, orçamentos anuais e plurianuais, com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação” (BRASIL, 2004, p. 13-14).

A partir do conhecimento da realidade social, política e territorial local, o Plano Diretor deve indicar os objetivos a serem alcançados; explicitar as estratégias e os instrumentos para atingir os objetivos; oferecer todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos; além de orientar os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados.

Nesse processo, a democratização das decisões é fundamental para assegurar que todos se comprometam com o processo de formulação e implementação do Plano Diretor.

“Para que o processo de elaborar o Plano Diretor seja público e transparente, é importante construir estratégias eficazes de comunicação pública de amplo alcance (...) É indispensável usar também, nessa divulgação, as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada – associação de moradores, entidades de classe, ONGs, entidades profissionais, sindicatos e instituições que tradicionalmente falam diretamente aos cidadãos, como a igreja, a rede escolar, dentre outras” (BRASIL, 2004, p. 19).

A partir da aprovação da Lei Federal 10.257 – Estatuto da Cidade, o processo de elaboração do Plano Diretor passou a ser objeto de inúmeras publicações, que assumiram o objetivo de instrumentar os Municípios a cumprir esta nova demanda institucional, de elaborar e aprovar planos diretores.

Nessa dissertação, serão analisadas as metodologias sugeridas pelo Ministério das Cidades, em âmbito federal, e pela Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, em âmbito estadual.

A publicação do Ministério das Cidades *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos*, que apresenta um Termo de Referência, intitulado “Princípios e diretrizes para elaborar e revisar os Planos Diretores Municipais”, identifica quatro etapas a serem desenvolvidas no processo de elaboração do Plano Diretor:

- 1ª etapa: Leituras técnicas e comunitárias
- 2ª etapa: Formular e pactuar propostas
- 3ª etapa: Definir os instrumentos

- 4ª etapa: Sistema de gestão e planejamento do Município

A Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal do Estado de São Paulo), que presta assistência aos Municípios paulistas, apresenta no manual *Plano Diretor passo a passo* os pressupostos conceituais para a elaboração do Plano Diretor; e um roteiro para a condução do processo, composto pelos seguintes passos:

- Passo 1: Definir a equipe técnica local
- Passo 2: Levantar informações
- Passo 3: Examinar a legislação urbanística
- Passo 4: Prioridades e propostas
- Passo 5: Selecionar instrumentos urbanísticos
- Passo 6: Elaborar a minuta do projeto de lei
- Passo 7: Discutir o projeto de lei.

Em ambas as publicações, os roteiros do processo de elaboração do Plano Diretor são indicados apenas como uma sugestão, sendo que a forma de realizá-lo dependerá de cada Município. Apesar de indicarem roteiros distintos, é possível estabelecer uma equivalência entre as duas publicações, dado que as etapas e os passos são correlacionados: a 1ª etapa relaciona-se com os Passos 1, 2 e 3; a 2ª etapa com o Passo 4; a 3ª etapa com o Passo 5; e a 4ª etapa com os Passos 6 e 7.

A seguir, é assumida a organização das etapas sugerida pelo Ministério das Cidades, sem entretanto deixar de lado as considerações da publicação da Fundação Prefeito Faria sobre o processo de elaboração do Plano Diretor.

– 1ª etapa: Leituras técnicas e comunitárias

O processo de leitura da cidade tem como objetivo fundamentar os objetivos e as estratégias propostas pelo Plano Diretor. Nesta etapa, devem ser identificados e discutidos os principais problemas, conflitos e potencialidades da estrutura urbana e rural do Município, sob o ponto de vista dos diversos segmentos sociais; de modo a possibilitar o dimensionamento dos pontos fundamentais para o processo de

planejamento urbano, tais como: as marcas de degradação ambiental, os usos impactantes, as precariedades habitacionais, os espaços vazios, as áreas de ocupação, as demandas não atendidas, as dificuldades de acesso e de mobilidade, dentre outros.

“Mais importante que fazer um diagnóstico exaustivo do Município é direcionar o esforço no sentido de aprofundar a leitura técnica que se tem da realidade local e procurar, com as informações, explicar e compreender os problemas que deverão ser equacionados ou mitigados a partir do Plano Diretor. Assim, o dado obtido servirá como suporte ao encaminhamento das discussões e das propostas que nortearão o Plano” (CEPAM, 2005, p. 77).

As leituras técnicas, produzidas pelos profissionais das diversas secretarias da Prefeitura ou por empresas de consultoria, devem promover a comparação entre dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis; além de contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados.

“Mais do que reunir dados globais e médias locais do Município, a leitura técnica deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada Município” (BRASIL, 2004, p. 20).

As leituras técnicas devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, de modo a captar informações e pontos de vista de diferentes segmentos socioeconômicos, como empresários, profissionais liberais, trabalhadores assalariados, movimentos populares, entre outros.

“Para alimentar e consolidar a leitura comunitária é importante que o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria; essas informações são importantes para orientar as discussões, no sentido de estabelecer uma compreensão geral do Município” (BRASIL, 2004, p. 22).

Como resultado das leituras técnicas e comunitárias, devem ser elaborados mapas temáticos que explicitem as características da estrutura urbana, econômica e social do Município; e as localize no território:

- Mapas temáticos sobre o território, que identifiquem: áreas de risco para ocupação urbana; áreas de preservação ambiental e/ou cultural; a estrutura fundiária e as ocupações irregulares; a inserção regional do Município; a hierarquização da malha viária e indicadores de mobilidade e circulação;
- Mapas de caracterização e distribuição da população e seus movimentos;
- Mapas de uso e ocupação do solo do Município;
- Mapas da infra-estrutura urbana, que identifiquem: redes de infra-estrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, telefonia, drenagem urbana, etc); redes de equipamentos (educação, saúde, cultura, esportes e lazer, etc) e sua abrangência;
- Mapas da atividade econômica do Município.

Esta etapa também deve prever uma análise do mercado imobiliário, que considere quais as áreas em expansão e em retração; um levantamento de toda a legislação ambiental e urbanística vigente no Município, que pode compreender: leis ambientais estaduais e federais; lei de uso e ocupação do solo; lei de zoneamento; lei sobre o parcelamento do solo urbano; código de obras e edificações; código de posturas; e lei de tombamento.

“O Plano Diretor, em sua elaboração, não poderá conter disposições ou diretrizes que contrariem as regras federais e estaduais, sob pena de ser considerado inconstitucional” (CEPAM, 2005, p. 99).

Por fim, a integração das leituras técnicas e comunitárias evidenciará os principais conflitos e impasses urbanos do Município, os quais fundamentarão a definição de objetivos e estratégias do Plano Diretor.

“Nesse ponto do trabalho, afloram alguns dos temas e conflitos mais importantes para a cidade; que podem ser, por exemplo, o direito à moradia

versus a necessidade de conservação do meio ambiente, em área de proteção ambiental ocupada irregularmente; a tendência de verticalização em núcleo histórico; a concentração de lotes vagos nas áreas centrais *versus* a expansão das periferias em áreas sem infra-estrutura ou ambientalmente frágeis; problemas de circulação *versus* problemas de congestionamento; a ocupação de encostas ou de áreas inundáveis” (BRASIL, 2004, p. 27).

– 2ª etapa: Formular e pactuar propostas

Esta etapa compreende o debate das questões levantadas na etapa anterior, de modo a definir os temas prioritários para a reorganização territorial do Município.

“Verificados os problemas que surgem da leitura dos vários aspectos levantados na fase das informações (...) será necessário priorizar as questões mais relevantes e seu correspondente enfrentamento, lembrando que várias ações dependem de recursos orçamentários (...). Os problemas que serão objeto de intervenção devem ser acompanhados das respectivas estratégias e instrumentos de execução” (CEPAM, 2005, p. 104).

Para cada tema prioritário devem ser definidas as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando-se as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano Diretor.

“Os traços específicos de cada Município devem ser tratados sempre como tema prioritário no Plano Diretor (...) Se o município estiver na área de influência de algum grande projeto, os impactos da implementação desse projeto devem ser tratados como um dos temas centrais do Plano Diretor” (BRASIL, 2004, p. 29).

Além disso, a universalização do acesso ao saneamento ambiental (sistema de abastecimento de água, de drenagem, de esgotamento sanitário e dos resíduos sólidos) também deve ser tratada como tema fundamental no Plano Diretor.

Por fim, é recomendável que os temas centrais, objetivos e estratégias sejam discutidos e decididos com os diversos segmentos da sociedade e com todas as instituições envolvidas no processo de elaboração do Plano Diretor.

“A escolha de aspectos que serão trabalhados pelo Plano Diretor parte de uma **leitura** do Município real para se **imaginar** o Município desejado e, por último, estabelecer **acordos** para alcançar esse objetivo. Evidentemente, todas as etapas devem considerar as reais possibilidades de execução de determinado plano, pois de nada valerá elaborar um plano perfeito se as condições econômicas não permitirem sua execução” (CEPAM, 2005, p. 106, grifos do autor).

– 3ª etapa: Definir os instrumentos

O Estatuto da Cidade apresenta uma série de novos instrumentos que possibilitam, dentre outras finalidades, o combate à especulação imobiliária e a indução do desenvolvimento urbano; a inclusão territorial da população marginalizada e a gestão democrática do Município.

Para que o Município possa exercer um controle mais efetivo sobre o planejamento e gestão de seu território, nesta etapa devem ser definidos quais instrumentos de política urbana serão adotados pelo Plano Diretor, no sentido de viabilizar os objetivos e estratégias definidas nas etapas anteriores.

“Definidas as prioridades e estabelecidas as propostas a conduzirem a elaboração do Plano Diretor, é o momento de determinar quais instrumentos de intervenção urbana que serão aplicados para se atingir os objetivos” (CEPAM, 2005, p. 109).

Assim como nas duas etapas anteriores, a definição das áreas e critérios de aplicação dos instrumentos deve ser amplamente discutida pelos diversos setores da sociedade envolvidos no processo, de modo a consolidar os parâmetros a serem regulamentados em legislação específica. Além disso, as leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo do Município devem ser revistas para se adequar aos objetivos do planejamento territorial expressos no Plano Diretor.

– 4ª etapa: Sistema de gestão e planejamento do Município

A conclusão do processo de elaboração do Plano Diretor, com a aprovação da lei complementar que o institui, não encerra o processo de planejamento municipal. É recomendado que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo.

“A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei. O Plano Diretor deve definir também as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições (...) A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no Município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo” (BRASIL, 2004, p. 32).

2.4.2 Macrozoneamento

O Macrozoneamento, apesar de não ser abordado pelas publicações acima citadas, consiste em importante ferramenta do planejamento territorial, pois estabelece um referencial espacial para as características de uso e ocupação do solo verificadas no Município e, além de atribuir densidades demográficas adequadas às distintas regiões da cidade, pode qualificar os usos que se pretende induzir ou restringir em cada região.

“A partir da definição do perímetro urbano, o macrozoneamento define, ainda em grandes áreas de interesse de uso, as zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação. Essa definição deve ser feita partindo do princípio da compatibilidade entre a capacidade da infraestrutura instalada, as condições do meio físico, as necessidades de preservação ambiental e do patrimônio histórico e as características de uso e ocupação existentes (...) O macrozoneamento é a base fundamental para

definir o uso e a ocupação do solo na cidade. A partir dele pode-se estabelecer um zoneamento mais detalhado no interior das macrozonas (...) Entretanto, é fundamental que essas definições estejam inteiramente contidas no Plano Diretor” (BRASIL, 2005, p. 41-42).

De acordo com a publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos* (2005, p. 42), para construir o Macrozoneamento, é fundamental o conhecimento da realidade local através de um sistema de informações espacializadas, que deve compreender:

- *dados de geomorfologia, que indicarão as áreas mais e menos adequadas à ocupação, baseadas na qualidade do solo, nos índices de declividade, da altura do lençol freático;*
- *dados relativos aos ecossistemas, que indicarão as áreas de vegetação ou fauna de interesse estratégico, a serem preservados, ou cuja ocupação deve ser fortemente monitorada;*
- *dados relativos ao atendimento da área urbana pela infra-estrutura – sistema viário, sistemas de transportes públicos, sistema de captação, tratamento e abastecimento de água, sistemas de captação e tratamento de esgoto, iluminação pública (...) Esse levantamento pode também indicar lacunas de infra-estrutura em algumas regiões da cidade, e orientar eventuais planos de expansão;*
- *dados relativos às características de uso e ocupação existentes – padrões de ocupação segundo faixas de renda, assentamentos irregulares, regiões de alta incidência de cortiços, condomínios fechados, locais de maior ou menor verticalização, regiões industriais, regiões de comércio e serviços;*
- *dados relativos ao preço da terra.*

O mapeamento das características de uso e ocupação do solo promovido pelo macrozoneamento deve contribuir no sentido de fundamentar a aplicação dos instrumentos adotados pela política urbana, expressa no Plano Diretor; e assim orientar o processo de desenvolvimento e expansão urbana do Município.

2.5 Instrumentos da política urbana

“Dentro de seu objetivo de garantir a aplicabilidade das citadas normas constitucionais, o Estatuto da Cidade dedica especial atenção aos chamados *instrumentos de política urbana*” (ALMEIDA in MEDAUAR, 2004, p. 42).

O Capítulo II do Estatuto da Cidade apresenta os instrumentos da política urbana, que tem como objetivo oferecer às gestões municipais mecanismos para que possam exercer algum controle sobre as dinâmicas de produção da cidade; além de prever instrumentos de âmbito nacional, estadual e regional.

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;*
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;*
- c) zoneamento ambiental;*
- d) plano plurianual;*
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;*
- f) gestão orçamentária participativa;*
- g) planos, programas e projetos setoriais;*
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;*

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana;*
- b) contribuição de melhoria;*
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;*

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;*
- b) servidão administrativa;*
- c) limitações administrativas;*
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;*
- e) instituição de unidades de conservação;*
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;*

- g) concessão de direito real de uso;*
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;*
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*
- j) usucapião especial de imóvel urbano;*
- l) direito de superfície;*
- m) direito de preempção;*
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;*
- o) transferência do direito de construir;*
- p) operações urbanas consorciadas;*
- q) regularização fundiária;*
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;*
- s) referendo popular e plebiscito;*

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Almeida (in Medauar, 2004) considera que as impropriedades da sistematização trazida pelo art. 4º não inviabilizam o objetivo prático da norma, de elencar os instrumentos da política urbana:

“A expressão *instrumentos* é empregada pela Lei em sentido muito amplo. Sob essa rubrica são englobados elementos muito diversos e dificilmente comparáveis entre si: uns mais amplos (exemplo: plano nacional de desenvolvimento econômico e social, plano diretor), outros mais restritos (exemplo: tombamento e concessão de direito real de uso); uns envolvendo conceitos jurídicos abstratos (exemplo: limitações administrativas e direito de superfície), outros envolvendo elementos de fato (exemplo: gestão orçamentária participativa); uns enunciados como o objeto em si (exemplo: desapropriação e plano plurianual), outros enunciados como uma ação que se refere ao objeto (exemplo: instituição de unidades de conservação e instituição de zonas especiais de interesse social)” (ALMEIDA in MEDAUAR, 2004, p. 43).

Quanto à aplicabilidade dos instrumentos, Ferreira (2003) estabelece uma análise comparativa entre a realidade dos países europeus e a brasileira:

“Enquanto lá os instrumentos urbanísticos surgem no pós-guerra, concomitantemente à estruturação do Estado do bem-estar social, como ferramentas necessárias para que o Poder Público possa desde o início, no

âmbito urbanístico, promover esse modelo político-econômico e social e mediar os interesses do capital face ao bem público urbano, no Brasil os instrumentos urbanísticos surgem como uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance. Aqui, trata-se de reverter *a posteriori* um processo histórico-estrutural de segregação espacial (FERREIRA, 2003, p. 6).

E acrescenta que, no Brasil:

“(...) tais instrumentos só poderão ter alguma eficácia se houver, ao mesmo tempo em que são criados, uma vontade política muito determinada no sentido de promover a reversão do quadro de desigualdade urbana em que vivemos, enfrentando portanto os poderosos interesses que hegemonizam hoje a produção do espaço urbano” (FERREIRA, 2003, p. 6).

A seguir, para analisar os instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade, será adotada a classificação feita pela publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos*, que os identifica segundo sua natureza: de indução do desenvolvimento urbano; de financiamento da política urbana; de regularização fundiária; e de democratização da gestão urbana.

2.5.1 Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano

Um dos principais desafios que as gestões municipais têm enfrentado é o controle do processo de expansão e desenvolvimento urbano, em grande parte agravado pelo recorrente padrão de urbanização que se configura nas cidades brasileiras, que tem provocado grandes distorções na estrutura urbana, com marcantes contrastes entre áreas centrais ociosas e periferias muito adensadas e precárias.

Por um lado, a população de baixa renda cada vez mais é expelida para áreas periféricas da cidade, geralmente desprovidas de equipamentos urbanos e infraestrutura básica, e passa a viver em ocupações irregulares e de risco; enquanto as

áreas urbanas mais qualificadas sob o ponto de vista da localização, infra-estrutura e serviços urbanos, que abrigam as parcelas mais ricas da população, são continuamente valorizadas, em função dos investimentos públicos e privados a elas destinados.

Tendo em vista a correção dessas distorções, o Estatuto da Cidade apresenta um conjunto de instrumentos que oferece ao poder público, no âmbito dos Municípios, uma maior capacidade de intervir sobre as formas de uso e ocupação do solo urbano e assim controlar o processo especulativo; possibilitando o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade, especialmente em áreas que demandem por uma maior democratização.

“(...) os instrumentos tributários e de indução do desenvolvimento urbano tentam estabelecer, no cenário brasileiro, uma perspectiva de uma nova presença do Estado na regulamentação, indução e controle dos processos de produção da cidade” (FERREIRA, 2003, p. 8).

Entretanto, para que o objetivo de reversão das desigualdades urbanas seja alcançado, a aplicação de tais instrumentos depende da mediação de interesses conflitantes em relação à terra urbana, ao longo do processo de planejamento e gestão urbana.

– Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art 5º e 6º)

IPTU progressivo no tempo (art. 7º)

Desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º)

Os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios aplicam-se, subsequente, a imóveis não edificadas, não utilizados ou sub-utilizados¹¹, localizados em áreas de urbanização prioritária, de modo a impedir que tais áreas continuem ociosas e passem a cumprir sua função social, de acordo com sua inserção urbana.

¹¹ Segundo o §1º do art. 5º do Estatuto, “*considera-se sub-utilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente*”. O critério da sub-utilização aplica-se tanto a glebas passíveis de parcelamento, possibilitando ampliar o acesso à terra urbana para fins de moradia; quanto à ocupação de lotes com construções para diferentes usos.

Para induzir a adequada ocupação da área ou edificação, inicialmente aplica-se o mecanismo de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a partir do estabelecimento de um prazo para o loteamento ou ocupação das áreas ou edificações vazias ou ociosas.

Se, ao final do prazo fixado, o proprietário não atender à notificação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios será penalizado pela aplicação do Imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo, um tributo de valor crescente¹² que deverá ser aplicado por um período de cinco anos.

No caso de a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, o poder público poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública¹³, que então terá uma destinação socialmente mais adequada.

Estes instrumentos têm como objetivo induzir a ocupação de áreas ociosas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, estocadas em geral com fins especulativos¹⁴, evitando a expansão horizontal da estrutura urbana em direção a áreas desprovidas de infra-estrutura ou frágeis do ponto de vista ambiental; aumentando assim a oferta de terra e moradia para atender à demanda existente.

Sua implementação depende da definição das áreas onde será aplicado o dispositivo no Plano Diretor e no macrozoneamento ou em legislação decorrente de suas diretrizes. Além disso, devem ser estabelecidas as condições mínimas de aproveitamento dos imóveis urbanos e dos parâmetros que definem o conceito de sub-utilização, para cada setor urbano.

“A urbanização e edificação compulsória são instrumentos de complexa implantação. Estes exigem a montagem de um sistema de cadastro dos imóveis urbanos, que seja permanentemente atualizado, a cada nova

¹² Segundo o art. 7º do Estatuto, a aplicação do IPTU progressivo no tempo ocorrerá “mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos”.

¹³ Segundo o §1º do art. 8º do Estatuto, “os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal, e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano”.

¹⁴ “A retenção especulativa de imóvel urbano ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados” (OLIVEIRA, 2001, p. 25).

autorização de ocupação, possibilitando o monitoramento dos imóveis vazios e de sua ocupação. Exige também a existência de uma planta genérica de valores imobiliários, a partir da qual se possa aplicar o imposto e sua progressividade. É necessário também que sejam estabelecidos critérios de subutilização e políticas que priorizem a ocupação dos vazios” (BRASIL, 2005, p. 64).

A aplicação dos instrumentos não deve estar associada ao aumento das receitas públicas, pois sua função consiste em promover a adequada ocupação de determinadas áreas, definidas pelo Plano Diretor, com o objetivo de aumentar a oferta de terra e moradia em setores já atendidos pela infra-estrutura instalada e, assim, inibir práticas especulativas.

“É importante que se tenha clareza de que a aplicação de sanções pela não utilização de imóveis, especialmente o IPTU progressivo no tempo, não deve ser utilizada para a obtenção de um aumento substantivo das receitas públicas. Sua função é induzir determinado uso ou ocupação, conforme os objetivos estabelecidos no Plano Diretor” (BRASIL, 2005, p. 64).

Entretanto, Ferreira (2003) considera que o conjunto dos três instrumentos, por dependerem de procedimentos de longo prazo e serem aplicados em situações pontuais, não assume:

“(...) um caráter de *política urbana* de reversão da especulação imobiliária, como tampouco de instrumento efetivo de arrecadação. Ele deve sim ser entendido como uma ação punitiva do Estado, que pode eventualmente conseguir conter tais processos especulativos” (FERREIRA, 2003, p. 10, grifos do autor).

Além disso, a definição dos critérios que configuram os “imóveis subutilizados”, em relação à região em que estão inseridos, consiste em outro ponto polêmico que, segundo o Estatuto, deve ser definido pelo Plano Diretor de cada Município e dependendo dos seus resultados, pode diminuir significativamente o impacto destes instrumentos de controle do exercício da função social da propriedade.

– Direito de superfície (arts. 21 a 24)

De acordo com o art. 21 do Estatuto, “o proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis”; de forma gratuita ou onerosa.

Segundo o §1º do artigo 21, “o direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística”.

O estabelecimento do direito de superfície representa a separação do direito de propriedade do direito de construir, com a finalidade de dar ao solo urbano destinação compatível com as exigências urbanísticas expressas no Plano Diretor. A aplicação do instrumento tem como objetivo separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, viabilizando, ao poder público, dispositivos para intervir sobre áreas urbanas ociosas e sobre os mercados imobiliários.

“(...) esse instrumento é importante para agilizar algumas situações de necessária regularização fundiária e/ou urbanização, e para incentivar o exercício da função da propriedade urbana. Isso porque o proprietário que transferir o direito de superfície não estará abrindo mão de eventual valorização futura de seu bem. E em casos de terrenos ocupados, esse instrumento pode incentivar o proprietário a autorizar o uso do terreno, ainda mais se sua urbanização e regularização gerar uma valorização futura” (FERREIRA, 2003, p. 12-13).

De acordo com o art. 24, “extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato”.

Assim, o proprietário de imóvel urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado poderá atender às exigências de edificação e utilização compulsórios

firmando contrato com o interessado em ter o domínio de superfície de seu terreno¹⁵, mantendo contudo o terreno como sua propriedade.

“A previsão de adoção, pelo Estatuto da Cidade, do direito de superfície visa, fundamentalmente, estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma vantajosa alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsórios, sem que se cumpra a sequência sucessória prevista” (OLIVEIRA, 2001, p. 31).

– Direito de preempção (arts. 25 a 27)

O Direito de Preempção é um instrumento que confere, ao poder público municipal, preferência para a compra de imóveis urbanos de interesse do Município, antes que estes imóveis sejam comercializados entre particulares¹⁶.

O objetivo do instrumento consiste em facilitar, ao poder público municipal, a aquisição de áreas de seu interesse para: “I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico” (EC, art. 26).

Para usufruir deste direito, o Município deverá possuir lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimite as áreas onde incidirá a preempção, e fixe seu prazo de vigência¹⁷.

¹⁵ Segundo o §3º do art. 21 do Estatuto, “o superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo”.

¹⁶ Segundo o art. 27 do Estatuto, “o proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo”.

¹⁷ O §1º, do art. 25 do Estatuto, estabelece que o prazo de vigência da lei municipal que define o direito de preempção não deve ser superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

“É importante destacar os limites existentes para a adoção do direito de preempção (ou de preferência). Um deles diz respeito à disponibilidade de recursos públicos para a aquisição preferencial de imóveis. Além disso, faz-se necessário que o poder público possua um sistema de planejamento que permita enquadrar as áreas em finalidades específicas e programadas. Para sua adoção, em bases sólidas, é fundamental o conhecimento e o acompanhamento da dinâmica do mercado imobiliário” (OLIVEIRA, 2001, p. 32).

– Outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 a 31)

A outorga onerosa do direito de construir¹⁸ consiste na possibilidade de o Município autorizar, de forma onerosa, que o direito de construir seja exercido acima do coeficiente de aproveitamento¹⁹ previsto pela legislação urbanística.

No Brasil, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir (ou solo criado) foi inspirado no:

“(...) *plafond legal de densité*, que em 1975 era instituído para toda a França, e na experiência da transferência do potencial construtivo (*development right transfer*) instituída pelo Plano de Chicago em 1973. (...) Embora as duas versões – norte americana e francesa – partissem do mesmo princípio (a separação entre o direito de propriedade e direito de construir e o reconhecimento do valor específico do direito de construir), no caso norte-americano, o direito de construir poderia ser transacionado entre particulares, com o objetivo de preservar imóveis de valor histórico; e no caso francês a concessão do direito de construir acima de uma densidade construtiva básica só poderia ser obtida por meio da compra, e somente o Estado poderia vendê-la” (BRASIL, 2005, p. 66-67, grifos do autor).

Após décadas de discussão acerca das formas de aplicação do instrumento, a versão do instrumento regulamentada pelo Estatuto da Cidade (arts. 28 a 31)

¹⁸ Assim como o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir torna o direito de construir independente do direito de propriedade urbana.

¹⁹ Nos termos do §1º, do art. 28 do Estatuto, o coeficiente de aproveitamento é definido como a relação entre a área edificável e a área do terreno.

contempla várias possibilidades já experimentadas em diferentes cidades brasileiras²⁰.

O artigo 28 do Estatuto determina que “o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercidos acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

A aplicação do instrumento depende da pré-definição, no Plano Diretor ou em legislação específica dele decorrente, do coeficiente de aproveitamento básico, que poderá ser único para toda a zona urbana ou diferenciado por regiões; e dos limites máximos permitidos para o coeficiente de aproveitamento, considerando a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado, em função dos objetivos definidos pela política urbana.

A publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos* (2005) prevê também, além da definição de coeficientes de aproveitamento máximos por regiões, a possibilidade de serem estabelecidos:

“(...) ‘estoques de área adicional’ (quantidades totais de metros quadrados a serem vendidos), diferenciados por regiões da cidade e por usos, de acordo com a intenção de ocupação refletida na política urbana – grandes estoques para zonas onde se pretende intensificar o uso e ocupação e estoques reduzidos em zonas onde a intenção é inversa” (BRASIL, 2005, p. 70).

O Estatuto também prevê, em seu art. 29, a possibilidade de alteração de uso do solo prevista na legislação urbanística, de forma onerosa, a partir da definição pelo Plano Diretor das áreas onde poderão ocorrer tais alterações.

Segundo o artigo 30 do Estatuto, as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso deverão constar em lei municipal específica, onde serão estabelecidos: “I – a fórmula de cálculo para a

²⁰ Com exceção da experiência verificada em São Paulo, em 1986, conhecida por “operações interligadas”, que utilizam o instrumento para flexibilização dos controles de uso e ocupação do solo, como mecanismo de “desfavelamento” de áreas de ocupação irregular.

cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário”.

Quanto aos recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, o Estatuto estabelece, em seu art. 31, que serão aplicados com as mesmas finalidades previstas no art. 26: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana²¹; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Entretanto, a possibilidade de arrecadação não pode se transformar no objetivo do instrumento, ou este acabará subordinando as necessárias decisões urbanísticas à desenfreada corrida por arrecadação.

“A utilização deste instrumento possibilita um maior controle das densidades urbanas; permite a geração de recursos para investimentos em áreas pobres; e promove a desaceleração da especulação imobiliária” (OLIVEIRA, 2001, p. 34).

Segundo Ferreira (2003), o instrumento em questão permite que o Estado onere construções que ultrapassem limites por ele estabelecidos, possibilitando assim a regulação de distorções de valorização geradas por essas intervenções:

“A idéia é dar ao Poder Público a possibilidade de recuperar a ‘mais-valia’ obtida pelo proprietário graças à valorização gerada por investimentos públicos urbanos. Ao prover infra-estrutura urbana, a ação do Poder Público geralmente provoca imediata valorização fundiária e imobiliária da área, gerando lucros significativos aos proprietários” (FERREIRA, 2003, p. 11).

Ao atrelar o processo de produção imobiliária ao interesse público, pois o direito de construir deixa de estar embutido na posse do terreno e passa a ser uma

²¹ O inciso IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana – é uma diretriz de destinação de recursos bastante ampla, que possibilita a abrangência de uma enorme variedade de aplicações, e por isso pode criar variadas interpretações durante o processo de implementação do instrumento.

concessão de um direito da coletividade, a aplicação da outorga onerosa do direito de construir possibilita ao poder público municipal intervir diretamente no processo de especulação imobiliária e, assim, efetivar as prioridades da política urbana.

– Operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34)

De acordo com o §1º do artigo 32 do Estatuto da Cidade, “considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

“As operações urbanas recortam da ordenação geral do uso e ocupação do solo um conjunto de quadras e definem para estas um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos distintas da situação presente deste setor e das regras gerais de uso e ocupação do solo vigentes para este. Trata-se, portanto, da reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo Plano Diretor, de acordo com os objetivos gerais da política urbana nele definidas” (BRASIL, 2005, p. 78).

Este instrumento constitui um tipo especial de intervenção urbanística que visa transformar estruturalmente um setor da cidade a fim de se obter ganhos sociais e ambientais, envolvendo o redesenho de seus espaços urbanos, a associação de investimentos públicos e privados para sua execução e a transação dos direitos de uso e ocupação do solo e das obrigações de sua urbanização.

Nas operações urbanas consorciadas, poderão ser previstas (§2º do art. 32): “I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente”; entre outras medidas.

A aplicação do instrumento deve ser decorrente da estratégia estabelecida no Plano Diretor, que indicará as áreas onde se pretende obter transformações urbanísticas e o que se pretende alcançar com a operação.

Segundo o artigo 33 do Estatuto, a lei específica que aprovar a operação urbana consorciada deverá conter o plano de operação urbana, com o seguinte conteúdo mínimo: “I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidades da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do §2º do art. 32 desta Lei; VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”.

De acordo com a publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos* (2005), assim como no caso da outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas tiveram origem européia e norte americana, com a diferença que nas experiências européias a grande maioria dos projetos de renovação urbana foi financiada por recursos públicos; enquanto no caso norte-americano a participação do capital privado sempre foi mais intensa.

“Tanto no caso europeu como no norte americano, o instrumento aparece para enfrentar um duplo desafio – de reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização direta de capital privado para lograr estas transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do Estado que restringia a capacidade de investimento do poder público” (BRASIL, 2005, p. 78).

No Brasil, observa-se que:

“(...) de forma geral, a experiência de grandes operações urbanas que ‘vingaram’ no Brasil se deu em áreas onde já existia um grande interesse do mercado imobiliário confrontado com limitações significativas impostas pelo zoneamento. (...) Desta forma, o instrumento não serviu – até o presente

momento – para reestruturar ou reurbanizar áreas desprovidas de infraestrutura ou redirecionar crescimento e expansão urbana, e sim para investir mais em áreas que já concentravam os maiores investimentos da cidade” (BRASIL, 2005, p. 81).

Nesse sentido, para que o instrumento não seja utilizado apenas para responder aos interesses dos setores imobiliários da cidade, é necessária:

“uma visão global da cidade em relação à segmentação dos mercados, às formas de produção da cidade e sua relação com o tecido econômico social resultante é pré-requisito para a definição da área que deva ser objeto de uma operação e de seu programa” (BRASIL, 2005, p. 81).

Em sua análise, Ferreira (2003) observa que as operações urbanas consorciadas:

“(...) são, em suma, uma variante da outorga onerosa, em que se especifica uma área dentro da qual os recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo deverão ser obrigatoriamente aplicados para a recuperação viária e urbana. O argumento central desse instrumento é o de que dessa forma possibilita-se ‘parcerias’ entre o Poder Público e o setor privado, através das quais o capital privado, interessado na compra do solo criado, acaba financiando a recuperação da cidade, naquele trecho específico. (...) Entretanto, a Operação Urbana é certamente um dos instrumentos mais polêmicos do Estatuto, pois pode ser utilizado apenas para responder aos interesses dos setores imobiliários da cidade” (FERREIRA, 2003, p. 12).

E considera que, para que o instrumento seja aplicado “com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, conforme texto da Lei:

“Uma das formas de evitar essas distorções estaria na possibilidade de ampliar as áreas territoriais destinadas às operações urbanas para além do setor de interesse do mercado, incluindo áreas com habitações precárias. Assim, seria possível criar ZEIS²² dentro da área da Operação Urbana, e canalizar os recursos advindos da venda de solo-criado para elas” (FERREIRA, 2003, p. 12).

²² As Zonas Especiais de Interesse Social, também propostas no Estatuto da Cidade (citação do autor).

Por fim, deve-se considerar que:

“Os condicionantes impostos para a aplicação deste instrumento referem-se à dinâmica do mercado imobiliário, à existência de interesse dos agentes envolvidos na participação e à capacidade do poder público em estabelecer parcerias e mediar negociações, bem como firmar sua competência para gerir a aplicação da operação urbana consorciada” (OLIVEIRA, 2001, p. 36).

– Transferência do direito de construir (art. 35)

Assim como o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir também possibilita a dissociação do direito de construir do direito de propriedade; viabilizando a transação comercial do potencial construtivo inerente a cada imóvel.

Segundo a publicação *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos* (2005), a origem do instrumento da transferência do direito de construir está vinculada à proteção do ambiente natural e do ambiente construído, objetivando o incentivo à sua preservação:

“Este instrumento foi concebido de modo a permitir que os proprietários de imóveis a serem preservados foses compensados pelo fato de que em seus imóveis o coeficiente ou densidade básicos estabelecidos para o território urbano não podem ser atingidos sob pena de comprometer o objetivo da preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental” (BRASIL, 2005, p. 74).

O Estatuto, em seu art. 35, estabelece que o instrumento somente poderá ser aplicado quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: “I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e de habitação de interesse social”.

Assim, o instrumento viabiliza a transferência, entre proprietários privados, do potencial construtivo não utilizado em imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental; de modo a compensar os proprietários de tais imóveis pelo comprometimento por sua preservação. O proprietário poderá vender ou utilizar em outro imóvel a diferença entre a área construída do imóvel preservado e o total de área construída atribuída ao seu terreno pelo coeficiente de aproveitamento básico, conforme a legislação urbanística existente.

O Estatuto estabelece, no §2º do artigo 35, que as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir, que se relacionam ao comprometimento dos proprietários dos imóveis a serem preservados com planos de regularização ou preservação, e os mecanismos para o monitoramento desses imóveis devem ser definidos em legislação municipal específica, baseada no Plano Diretor.

– Estudo de impacto de vizinhança (arts. 36 a 38)

Com o objetivo de regular os conflitos gerados por empreendimentos ou atividades impactantes, o Estatuto da Cidade prevê, na seção XII do Capítulo II, o instrumento do estudo de impacto de vizinhança.

O artigo 36 estabelece que “lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão da elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal”.

Os critérios que definirão quais empreendimentos ou atividades estão sujeitos à aplicação do instrumento, regulamentados em lei específica, podem variar conforme as características urbanas e de infra-estrutura do Município.

Conforme o artigo 37, o Estudo de impacto de vizinhança será executado de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade no que se refere à qualidade de vida da população residente em seu entorno, sendo

necessária a análise dos impactos quanto: ao adensamento populacional, à capacidade dos equipamentos urbanos e comunitários, ao uso e ocupação do solo, à valorização imobiliária, à geração de tráfego e demanda por transporte público; à ventilação e iluminação; bem como quanto às conseqüências para a paisagem urbana e para o patrimônio natural e cultural do Município.

“Em síntese, os conteúdos mínimos definidos pela lei para a implementação do estudo prévio de impacto de vizinhança não podem perder de vista os objetivos fundamentais do instituto – quais sejam, os de prevenir os efeitos negativos do empreendimento” (TOBA in MEDAUAR, 2004, p. 235).

Em parágrafo único, o art. 37 estabelece que “dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado”.

As conclusões do estudo tanto poderão resultar na aprovação do empreendimento ou atividade, estabelecendo condições ou contrapartidas para seu funcionamento, quanto poderão impedir sua realização. As condições estabelecidas, em troca da possibilidade de sua realização, podem ser de várias ordens, relacionando-se à sobrecarga ou ao impacto que o empreendimento ou atividade poderão provocar em seu entorno.

“O Estudo de impacto de vizinhança poderá também exigir alterações no projeto do empreendimento, como diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, normatização de área de publicidade do empreendimento” (BRASIL, 2005, p. 199).

Por fim, o artigo 38 registra que a elaboração do Estudo de impacto de vizinhança (EIV) não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

“Portanto, o EIV vem a ser importante requisito para o licenciamento urbanístico de grandes empreendimentos. E seu objeto deve ser o estudo

das repercussões dessa obra, edificação ou atividade sobre a paisagem urbana da vizinhança, sobre as atividades humanas nela instaladas, sobre a movimentação de pessoas e mercadorias na vizinhança, sobre a infraestrutura urbana da vizinhança (água, esgoto, energia elétrica, drenagem, comunicações, vias, etc.), sobre os recursos naturais da vizinhança (água, ar, solo, vegetação, silêncio, etc.)” (TOBA in MEDAUAR, 2004, p. 230-231).

– **Consórcio imobiliário (art. 46)**

O consórcio imobiliário é previsto no Estatuto da Cidade como forma de se viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis atingidos pela obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º desta Lei).

Tem como objetivo viabilizar a utilização de imóveis urbanos de modo a atender os objetivos da política urbana e contribuir para o desenvolvimento da função social da propriedade.

O consórcio imobiliário é um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada para fins de realizar planos de urbanização ou edificação em áreas que tenham carência de infra-estrutura e serviços urbanos e contenham imóveis urbanos sub-utilizados ou não utilizados.

Consiste em um recurso a ser utilizado quando o proprietário não pode viabilizar a ocupação da área, transferindo ao poder público municipal a responsabilidade pela realização de sua ocupação. Após a realização do empreendimento, o proprietário recebe, como pagamento, unidades habitacionais em valor proporcional ao do imóvel antes da intervenção. O instrumento deve ser regulamentado pelo Plano Diretor, o qual deve dispor sobre os objetivos, as diretrizes e os critérios para sua aplicação.

2.5.2 Instrumentos de financiamento da política urbana

Embora alguns instrumentos regulamentados pelo Estatuto apresentem natureza arrecadatória e sejam associados a objetivos fiscais, seu campo de atuação têm como objetivo principal o planejamento e a gestão da política urbana.

“Entretanto, podemos afirmar que os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, se bem aplicados, podem incidir diretamente na capacidade de investimento dos municípios, na medida em que uma cidade bem equilibrada do ponto de vista territorial pode exigir gastos muito menores com manutenção, serviços e investimentos em infra-estrutura” (BRASIL, 2001, p. 141).

Nesse sentido, destacam-se alguns instrumentos que podem servir simultaneamente para controlar e induzir o uso e ocupação do solo e para arrecadar, direta ou indiretamente, recursos para a receita pública municipal, os quais são: as operações urbanas consorciadas; os mecanismos de transferência de do direito de construir; as contrapartidas exigidas através do estudo de impacto de vizinhança; o IPTU progressivo; o consórcio imobiliário; a criação de zonas especiais de interesse social (ZEIS); e o direito de preempção.

Tais instrumentos oferecem, ao poder público municipal, mecanismos para intervir sobre o valor e a disponibilidade de imóveis no mercado fundiário, possibilitando a obtenção de contrapartidas²³ que nem sempre se dão em dinheiro, mas em terrenos ou serviços de interesse coletivo.

²³ Os critérios de avaliação da contrapartida devem partir do princípio de que deve haver equilíbrio entre o benefício a ser concedido pelo poder público e a contrapartida financeira a ser exigida do empreendimento imobiliário; retornando ao poder público uma parcela da valorização do terreno decorrente do benefício concedido.

2.5.3 Instrumentos de regularização fundiária

Os instrumentos de regularização fundiária têm como objetivo possibilitar novas formas de legalização para ocupações de terra realizadas por populações de baixa renda em áreas que não lhes pertenciam legalmente, tendo em vista a integração dessas populações ao espaço urbano.

Entende-se por regularização fundiária:

“o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (ALFONSIN²⁴ *apud* BRASIL, 2005, p. 151).

“Os instrumentos presentes no Estatuto (usucapião) e na Medida Provisória 2.220 (concessão de imóveis públicos) referem-se apenas à dimensão jurídica da regularização; a única menção a um instrumento de regularização urbanística (Zonas Especiais de Interesse Social) aparece somente como um dos institutos jurídicos e políticos listados no inciso V do artigo 4º” (BRASIL, 2005, p. 151).

Recomenda-se, assim, que os processos de regularização sejam sempre formulados como programas municipais de urbanização e regularização de modo a adequá-los às especificidades do território a que se destina.

“(...) como a formulação da regularização fundiária presente no Estatuto dialoga basicamente com o Poder Judiciário, oferece poucos parâmetros para as políticas municipais, que devem necessariamente ser mobilizadas no processo de regularização, na medida em que a simples distribuição de títulos, sem intervenções na urbanização e consolidação, pode significar a perpetuação de uma situação de precariedade” (BRASIL, 2005, p. 152).

²⁴ Definição constante em ALFONSIN, Betânia. “Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras”. FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ.

– Usucapião especial de imóvel urbano (arts. 9º a 14)

O Estatuto da Cidade trata do instrumento de usucapião²⁵ especial de imóvel urbano, regulamentando o artigo 183 da Constituição Federal, que estabelece a aquisição de domínio para “aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família (...), desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (art. 9º).

Para a obtenção do título de domínio, o § 3º do art. 9º do Estatuto fixa que “o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão”.

Este instrumento trata da posse efetiva do bem, transformando-o em domínio ou propriedade após o mero decurso do prazo previsto em lei.

O Estatuto também estabelece, em seu artigo 10, que nas “áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”, poderá ser aplicado o instrumento de usucapião coletivo, desde que todos os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. E acrescenta, no §1º do mesmo artigo, que “o possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas”.

A figura da usucapião coletiva em áreas urbanas, que não estava prevista nos termos do artigo 183 da Constituição Federal, está voltada para o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, ao permitir que áreas de loteamentos irregulares e favelas sejam incorporadas ao espaço urbano, tanto em áreas urbanas já consolidadas como em áreas de expansão.

²⁵ A usucapião é um instituto jurídico antigo, aplicado na área rural, e criado com fundamento na função social da propriedade.

“O usucapião urbano, na verdade, cumpre simultaneamente duas finalidades diante da realidade de milhões de famílias brasileiras pobres que, por estado de necessidade social, encontram-se vivendo em favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares na chamada cidade clandestina. A primeira finalidade cumprida é a de instrumento de regularização fundiária, que assegura o direito à moradia a esses segmentos sociais. A segunda é garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária” (BRASIL, 2005, p. 165).

– Concessão de uso especial para fins de moradia (MP 2.220)

Os artigos do Estatuto da Cidade referentes ao instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia – Seção VI do Capítulo II, artigos 15 a 20 – foram vetados, tendo sido regulamentado pela Medida Provisória 2.220²⁶, em 04 de setembro de 2001.

De acordo com a Mensagem 730, as razões do veto ao instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas deveram-se a algumas imprecisões do projeto de lei, que poderiam trazer riscos à aplicação do instrumento, contrariando o interesse público.

Segundo o artigo 1º da Medida provisória 2.220, o direito à concessão de uso especial para fins de moradia é reconhecido para pessoas que até 30 de junho de 2001 possuírem como seu por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, imóvel público de até duzentos e cinquenta metros quadrados situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

No artigo 2º, a MP 2.220 também prevê a concessão de uso especial para fins de moradia de forma coletiva. E estabelece, em seu artigo 4º, que “no caso de a

²⁶ A Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001, dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.

ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local”.

No artigo 5º, “é facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I – de uso comum do povo; II – destinado a projeto de urbanização; III – de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV – reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V – situado em via de comunicação”.

Na medida em que é vetada a aquisição do domínio sobre terras públicas através da usucapião, a concessão de uso especial para fins de moradia é o instrumento adequado para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda; também podendo ser aplicado coletivamente. Assim como a usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso visa atender à função social da propriedade.

– Concessão de direito real de uso (Decreto-lei nº 271/67)

A concessão de direito real de uso (CDRU) foi instituída pelo Decreto-lei nº 271/67, que dispôs também sobre loteamento urbano e concessão do espaço aéreo. Pode ser definida como um direito real aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social.

De acordo com o § 2º do artigo 4º do Estatuto, “nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente”.

– Zonas especiais de interesse social (inciso V do artigo 4º)

O instrumento da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) está previsto no Estatuto da Cidade como um dos institutos jurídicos e políticos listados no inciso V (letra f) do artigo 4º.

A Zona Especial de Interesse Social²⁷ tem como princípio permitir a inclusão, no zoneamento, de uma categoria que permita o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para determinados setores urbanos, mediante um plano específico de urbanização.

“Os objetivos do estabelecimento de ZEIS são:

- permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
 - permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos (...), melhorando as condições de vida da população;
 - regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois ao reduzir as diferenças de qualidade entre os padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre as terras;
 - introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
 - aumentar a arrecadação do Município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas (...);
 - aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda”
- (BRASIL, 2005, p. 156).

“O estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores” (BRASIL, 2005, p. 156).

²⁷ A ZEIS foi criada, pela primeira vez, como instrumento pela Lei Municipal de Uso e Ocupação de Recife nº 14.511/83 e aplicada de forma mais efetiva a partir da Lei Municipal nº 14.847/87, do mesmo município, que trata do PREZEIS – Plano de Regularização de ZEIS.

2.6 Gestão democrática da cidade

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade trazem elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual de nossas cidades, dentre os quais se destaca a regulamentação da participação popular no processo de planejamento e gestão urbana.

O Estatuto regulamenta a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana, através das associações representativas dos vários segmentos da sociedade, em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação – e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.

Ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, O Estatuto evidencia que sem a compreensão dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Assim, os instrumentos previstos possibilitam a formação de uma nova cultura política, embasada na complementaridade entre democracia participativa e representativa.

Entretanto, a efetivação dessa inovação, no âmbito de cada Município, para a construção do processo de gestão urbana democrática, constitui um desafio a ser superado, pois pressupõe a articulação de diversos fatores, tais como: a produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível; a instituição de canais de participação, com a implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados; e uma nova organização da administração pública, para o desenvolvimento das etapas de elaboração do planejamento urbano e fiscalização de sua implementação.

2.6.1 Instrumentos de democratização da gestão urbana

“A democratização dos processos decisórios – e do controle social de sua implementação – é fundamental para (...) transformar o planejamento da ação municipal em algo não apenas compartilhado pelos cidadãos, mas assumido por estes, produzindo uma interface real com as demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade. É evidente que este processo é marcado por conflitos – e o papel do poder público (Câmara / Executivo) é promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação” (BRASIL, 2005, p. 193).

O capítulo IV do Estatuto da Cidade (artigos 43 a 45) trata exclusivamente da gestão democrática da cidade, de modo a garantir a participação popular nas decisões de interesse público relacionadas à política urbana.

O artigo 43 do Estatuto prevê instrumentos que tem como objetivo ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, permitindo que parcelas representativas da população possam avaliar e fiscalizar as decisões referentes às diretrizes e investimentos públicos nela definidos.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (Vetado)

Os órgãos colegiados de política urbana (inc. I do art. 43) são conselhos de desenvolvimento urbano, com representação de membros do governo e de diversos setores da sociedade civil, que possibilitam à sociedade a participação nos processo de planejamento e gestão urbana. Sua aplicação é prevista, pelo Estatuto, nos níveis

nacional, estadual e municipal; e sua implementação depende da aprovação de lei que o regulamente.

Segundo Amaral Filho (in Medauar, 2004, p. 264), "(...) tais órgãos, contudo, não possuem clara definição de objetivos, nem sua composição fundamental, e correm o risco, como outros órgãos de natureza análoga, de mergulharem em corporativismo de interesses subalternos, políticos ou econômicos que envolvem a cidade".

Os debates, audiências e consultas públicas, indicados no inc. II do art. 43, são mecanismos que têm como objetivo apresentar e debater junto à população temas específicos de interesse público. Sua realização é considerada obrigatória, no âmbito do legislativo municipal, para a votação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do Município, conforme o artigo 44 do Estatuto:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa, de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

As conferências sobre assuntos de interesse urbano, indicadas no inc. III do art. 43, são encontros periódicos que têm a finalidade de discutir e estabelecer as prioridades e diretrizes para a política urbana, no nível municipal, e para políticas setoriais, nos níveis nacional e estadual.

O Estatuto também prevê (inc. IV do art. 43) o instrumento da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, que possibilita à população a proposição de idéias ao longo do processo de desenvolvimento do planejamento urbano, como a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

"O principal requisito para a implementação desses instrumentos é a disposição do Executivo e Legislativo em investir num processo de participação real – e não simulada – nas definições da política urbana.

Órgãos colegiados ou encontros de participação popular não podem ser tratados como simples legitimação de políticas pré-concebidas. Para tanto, o investimento fundamental deve visar processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições” (BRASIL, 2005, p. 194).

Segundo Amaral Filho (in Medauar, 2004), com o veto do inciso V do artigo 43 do Estatuto da Cidade,

“(...) que previa a realização de referendos populares e plebiscitos a fim de cumprir o enunciado no caput do art. 43, isto é, garantir a gestão democrática (...) foram excluídas as formas diretas de participação democrática dos cidadãos nos assuntos da cidade. Restaram os instrumentos de natureza consultiva, previstos nos incs. I a IV” (AMARAL FILHO in MEDAUAR, 2004, p. 261).

Por fim, o Capítulo IV do Estatuto estabelece, em seu artigo 45, que:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Além desses instrumentos, o Estatuto estabelece, no § 4º do artigo 40, que os poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, a participação dos vários segmentos da sociedade, através de audiências públicas, a publicidade e o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

2.7 Critérios para a análise do objeto de estudo

Tendo em vista esta nova perspectiva que se abre à gestão municipal, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a presente dissertação tem como objetivo analisar os Planos Diretores de 2006 dos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba, sob a ótica do Estatuto da Cidade. Para tal, são estabelecidos os seguintes critérios para a análise dos objetos de estudo, fundamentados no Estatuto da Cidade: os princípios constitucionais; os instrumentos de política urbana; e o Plano Diretor.

– Os princípios constitucionais

À luz dos princípios constitucionais que norteiam a política de desenvolvimento e expansão urbana – as funções sociais da cidade; a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade – serão analisados os processos de elaboração dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba e as diretrizes da política urbana neles expressas. Entretanto, a análise dos princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade estão intimamente ligados à definição e aplicação dos instrumentos urbanísticos, pois estes são os elementos do Estatuto da Cidade que, efetivamente, possibilitarão à gestão municipal exercer um maior controle sobre o processo de produção e apropriação do espaço urbano.

– Os instrumentos de política urbana

Verificar quais instrumentos de política urbana são assumidos pelos Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba, no sentido de oferecer ao poder público municipal uma maior capacidade de intervir sobre as formas de uso e ocupação do solo urbano, e de controlar o processo especulativo; possibilitando o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade.

– O Plano Diretor como instrumento básico da política urbana

A partir da identificação dos impasses urbanos que se apresentam nos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba, e da forma que são enfrentados no contexto do Plano Diretor, sob o ponto de vista dos princípios constitucionais e dos instrumentos de política urbana, pretende-se discutir quais os alcances e limites do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana municipal.

Conforme analisado, o Estatuto da Cidade oferece aos Municípios um conjunto inovador de instrumentos urbanísticos de controle dos processos de produção e apropriação de seus territórios; objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a garantia do direito a cidades sustentáveis e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Namur (2003) considera que o Estatuto da Cidade contribui no sentido de:

“(...) redirecionar o processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, buscando resolver ou, pelo menos, reduzir desequilíbrios socioespaciais conflitivos na distribuição territorial das atividades, para promover um desenvolvimento urbano mais justo socialmente, com destaque ao combate dos processos imobiliários especulativos, e para melhor controlar e adequar o uso do solo urbano à capacidade infra-estrutural de atividades no território, de forma a evitar a exclusão social e a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental” (NAMUR, 2004, p. 63).

Além disso, a regulamentação da gestão democrática, que garante a participação popular em todas as etapas de construção da política urbana, evidencia que sem a compreensão dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios estabelecidos no Estatuto.

Nesse sentido, o Estatuto apresenta a possibilidade de uma nova concepção de planejamento urbano e gestão territorial para as cidades brasileiras.

“Mas a edição do Estatuto não acarreta, por si, automaticamente, os resultados pretendidos. Trata-se, como se disse, de um conjunto de figuras jurídicas, de um instrumental a ser operacionalizado em nível municipal, adaptado à realidade de cada cidade. Em todo Município serão tomadas as decisões para efetivar as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, com a participação da coletividade, segundo prevê o próprio Estatuto” (MEDAUAR, 2004, p. 17).

“Aprovar um marco legal é apenas o começo, e jamais a conclusão de uma trajetória. Fazer a lei ser implementada, universalizando a aplicação de seus princípios, é o desafio que marcará os primeiros anos de vigência do Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2005, p. 22).

A implementação dos princípios e instrumentos por ele regulamentados é um desafio que ainda precisa ser vencido, pois depende fundamentalmente da elaboração, no âmbito de cada Município, dos Planos Diretores e legislações municipais específicas, a partir de um processo público e democrático, capaz de explicitar claramente as finalidades propostas para o desenvolvimento urbano. Ou seja, depende de um processo paulatino de consolidação de uma cultura política que veja o Estado como o legítimo controlador da função social da cidade e das propriedades urbanas e indutor do crescimento das cidades segundo o interesse público.

Nesse processo, o papel dos grupos organizados da sociedade civil será central e imprescindível para garantir a reversão da extrema desigualdade e exclusão sócio-espaciais apresentadas pelas cidades brasileiras. No entanto, garantir a participação popular na gestão da política urbana é um desafio de múltiplas dimensões, se considerarmos que este sempre foi um campo de conhecimento restrito aos especialistas; o que se reflete na estrutura administrativa, no linguajar técnico e na complexidade da própria legislação urbanística.

Assim, uma das principais questões para a implementação da gestão democrática refere-se à garantia de uma efetiva participação popular no cotidiano do planejamento urbano e das práticas administrativas das cidades brasileiras, e não apenas uma simulação de processos de participação. Além de se mostrar

fundamental a capacitação dos cidadãos para que entendam e questionem o conteúdo dos planos e seus mecanismos de gestão.

“É justamente nesse sentido, o de garantir a execução de uma vontade política coletiva de recuperação democrática das cidades, que os Planos Diretores, embora fragilizados por décadas de burocratismo e ineficácia, podem passar a ter um papel importante, ao abrir novas possibilidades, graças ao Estatuto da Cidade, de dinâmicas participativas que aumentem o controle social sobre os processos de produção da cidade” (FERREIRA, 2003, p. 6).

Ao determinar que a regulamentação dos instrumentos urbanísticos propostos seja feita no Plano Diretor, o Estatuto da Cidade coloca em evidência seu papel como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do Município.

“Esse fato tem conseqüências positivas e negativas. Positivas porque joga para a esfera municipal a mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público, e isso é bom, pois permite as necessárias diferenciações entre realidade municipais completamente diversas no país. Além disso, garante que a discussão da questão urbana no nível municipal torne-se mais próxima do cidadão, podendo ser mais eficientemente participativa. Porém, o aspecto negativo é que, ao jogar a regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma nova disputa essencialmente política no nível municipal, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados” (FERREIRA, 2003, p. 6-7).

Considera-se, assim, que o Estatuto da Cidade aponta diretrizes e oferece dispositivos para sua implementação, porém não está garantida sua justa e adequada aplicação. O caminho para sua efetivação foi aberto, mas cabe ao poder público municipal assumir o compromisso de aplicar os princípios e instrumentos então regulamentados, aliando-se aos demais interessados nesta democratização da gestão urbana.

3 A região do Vale do Paraíba paulista

A região do Vale do Paraíba abrange três Estados brasileiros – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – dividindo-se em Vale do Paraíba Paulista, Fluminense e Mineiro.

Neste trabalho, serão estudados os municípios paulistas do Vale do Paraíba, que se localizam ao longo do eixo do rio Paraíba do Sul, consolidado a partir da implantação da Rodovia Presidente Dutra, e em suas áreas adjacentes; tendo em vista a contextualização dos Municípios que configuram os objetos de estudo desta pesquisa – São José dos Campos e Pindamonhangaba.

O item 3.1 trata da delimitação regional do território, a partir dos enfoques físico-territorial e político-administrativo.

E no item 3.2 são abordados o processo de ocupação do território regional e de seu desenvolvimento econômico, considerando a influência do Rio Paraíba do Sul e da infra-estrutura viária presente na consolidação da estrutura regional; e principalmente o papel exercido por São José dos Campos e Pindamonhangaba na rede de cidades que compõem o Vale do Paraíba paulista.

3.1 O Vale do Paraíba paulista como região

“As regiões devem refletir o complexo de elementos geográficos associados a aspectos sócio-econômicos, territoriais e funcionais de uma realidade social dinâmica” (BRUNA, 1983, p. 105).

Situada no extremo leste do Estado de São Paulo, entre as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a região do Vale do Paraíba paulista é cercada pela Serra da Mantiqueira, ao norte, e pela Serra do Mar, ao sul.

Figura 01 - O Vale do Paraíba Paulista no Estado de São Paulo

O Vale do Paraíba paulista abrange 35 Municípios, sendo eles: 1) Guararema, 2) Santa Isabel, 3) Salesópolis, 4) Santa Branca, 5) Jacareí, 6) Igaratá, 7) São José dos Campos, 8) Jambeiro, 9) Caçapava, 10) Monteiro Lobato, 11) Paraibuna, 12) Natividade da Serra, 13) Redenção da Serra, 14) Taubaté, 15) Tremembé, 16) Pindamonhangaba, 17) Roseira, 18) Aparecida do Norte, 19) São Luiz do Paraitinga, 20) Lagoinha, 21) Guaratinguetá, 22) Cunha, 23) Lorena, 24) Piquete, 25) Cruzeiro,

26) Cachoeira Paulista, 27) Silveiras, 28) Lavrinhas, 29) Queluz, 30) Areias, 31) São José do Barreiro, 32) Bananal, 33) Arapeí, 34) Potim e Canas (sem localização no mapa).

Figura 02 - Municípios que compõem a região do Vale do Paraíba Paulista

Atualmente, o Vale do Paraíba paulista destaca-se como uma das regiões mais dinâmicas do Estado, por apresentar uma das mais importantes infra-estruturas de transportes do país, constituída pela Rodovia Presidente Dutra (BR-116) e pela malha ferroviária da MRS Logística, que fazem a ligação entre São Paulo e Rio de Janeiro; por um aeroporto homologado para vôos cargueiros internacionais, no Município de São José dos Campos, com capacidade para operar aeronaves de grande porte; além da proximidade dos portos de São Sebastião e da Petrobrás.

Com uma população de quase 2 milhões de habitantes, a região apresenta a quarta maior concentração populacional do Estado de São Paulo. Quanto ao ritmo de crescimento populacional, no período de 2000 a 2005, a taxa geométrica de crescimento anual da população foi registrada em 1,90%, superando a média estadual, de 1,72%, como em períodos anteriores.

Gráfico 01 – Taxas Geométricas de crescimento anual da população
Estado de São Paulo / RA de São José dos Campos (1980 a 2005)

Fonte: IBGE

A região apresenta cerca de 95% de sua população residindo em áreas urbanas. Entretanto, os contrastes intra-regionais são bastante pronunciados, com variações quanto à concentração populacional, quanto à urbanização e quanto à densidade demográfica apresentada por seus Municípios.

A especificidade da ocupação regional, margeando o rio Paraíba do Sul e o eixo rodoviário da Via Dutra gerou uma “urbanização em rosário”, caracterizada por um tímido processo de conurbação de estruturas urbanas que tem seu centro regional no Município de São José dos Campos.

A região apresenta um panorama econômico diversificado. Na calha do Vale do rio Paraíba do Sul, ao longo da Rodovia Presidente Dutra, existe um eixo dinâmico com Municípios industrializados e com uma complexa infra-estrutura urbana; mas há também uma parcela composta por Municípios cuja atividade econômica é centrada na agricultura de subsistência e nas atividades turísticas, em franca expansão.

Segundo a Teoria de Perroux, analisada por Bruna (1983, p. 105), “(...) o crescimento econômico não se propaga de modo difuso por todo o território, mas começa a atuar com intensidades variáveis em determinadas cidades para, posteriormente, transmitir-se às demais partes do território”.

A agropecuária, apesar de pouco expressiva devido à presença de solos montanhosos na região, apresenta como principais atividades a criação de gado leiteiro e de corte, e o cultivo de arroz e de produtos hortifrutigranjeiros.

A economia da região está fortemente apoiada na atividade industrial, de segmentos intensivos em capital e tecnologia, com destaque para os setores petroquímico, automotivo, de telecomunicações, químico, farmacêutico e, sobretudo, o setor aeronáutico¹.

O setor terciário teve um significativo desenvolvimento na região, induzido pelo crescimento da indústria, do emprego e da população; nos segmentos de comércio, com a presença de *shopping centers* e centros atacadistas; de prestação de serviços; de educação, com destaque para as universidades² e institutos de pesquisa; e de saúde, com São José dos Campos como pólo de referência no atendimento médico-hospitalar.

Gráfico 02 – Participação percentual dos setores econômicos no Valor Adicionado Vale do Paraíba paulista (RA de SJC) – 2003

Fonte: Fundação Seade

¹ No Município de São José dos Campos encontra-se o Instituto de Tecnologia de Aeronáutica (ITA), ligado ao Centro Técnico de Aeronáutica (CTA), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a Embraer e inúmeras empresas do setor aeronáutico, constituindo o maior pólo de alta tecnologia voltado à pesquisa, ao desenvolvimento e à produção aeroespacial.

² As principais universidades da região do Vale do Paraíba paulista são: a UNESP, em Guaratinguetá, a UNITAU, em Taubaté e a Univap, em São José dos Campos.

Gráfico 03 – Participação do pessoal ocupado e do Valor Adicionado, segundo setores de atividade econômica – Vale do Paraíba paulista (RA de SJC) – 2001

Fonte: Fundação Seade

Dado o patrimônio natural e histórico da região, a atividade turística está consolidada nas encostas da Serra da Mantiqueira³; e vem se desenvolvendo nas encostas da Serra do Mar, chamado “Vale histórico”⁴, e na Serra da Bocaina.

E como um caso à parte, o Município de Aparecida do Norte, intitulado “Cidade Santuário”, atrai um dos maiores fluxos de romeiros da religião católica do país.

O Vale do Paraíba paulista apresenta duas subdivisões para seu território regional, elaboradas a partir de dois enfoques distintos, porém complementares:

- abordagem físico-territorial, que subdivide o território longitudinalmente, seguindo as formações de relevo;
- abordagem político-administrativa, que subdivide o território em função da polarização da região.

³ Nos Municípios de Campos do Jordão, São Bento do Sapucaí e Santo Antônio do Pinhal.

⁴ O “Vale histórico” envolve principalmente os Municípios de Cunha, São Luís do Paraitinga, Bananal, Arapeí, São José do Barreiro, Silveiras, Areias, Taubaté e Guaratinguetá, e apresenta um patrimônio que foi construído durante os ciclos cafeeiro e aurífero na região.

3.1.1 Delimitação físico-territorial

A região do Vale do Paraíba paulista está localizada na porção leste do Estado de São Paulo. Confronta-se ao norte com o Estado de Minas Gerais; a leste com o Estado do Rio de Janeiro; ao sul com o Litoral Norte de São Paulo; a oeste com a Região Metropolitana de São Paulo; e a noroeste com a Região Metropolitana de Campinas.

Totalizando uma área de 14.291 Km², a região desenvolve-se em meio às formações rochosas da Serra da Mantiqueira, ao norte, e da Serra do Mar, ao sul; e tem como eixo principal de desenvolvimento o rio Paraíba do Sul.

A partir da abordagem físico-territorial, a região do Vale do Paraíba é dividida longitudinalmente, de acordo com as formações do relevo. Como parte integrante do Planalto Atlântico, seu relevo caracteriza-se por uma depressão alongada, de origem tectônica, com as seguintes sub-divisões naturais:

- região do Vale Superior ou Sub-Região do Alto Paraíba, que se estende desde sua nascente até Guararema. Esta por sua vez, subdivide-se em duas porções: o Planalto do Paraitinga e o Maciço da Bocaina;
- região do Vale Médio Superior, de Guararema até Cachoeira Paulista. Nela está a região de passagem, cercada ao Norte pela serra da Mantiqueira e ao Sul pela Serra da Quebra Cangalha e de Jambeiro, na denomina Bacia Terciária de Taubaté que se estende por uma área de planície inundável de mais ou menos 4 Km de largura. Nessa bacia corre o Rio Paraíba do Sul, passando por vários e importantes núcleos urbanos como São José dos Campos, Jacareí, Taubaté, Guaratinguetá e Lorena;
- região do Vale Médio Inferior que compreende pequena faixa de terra no Estado de São Paulo. Nela encontramos duas sub-regiões distintas: a da "Soleira", que vai desde Cachoeira Paulista até Queluz, separando a bacia Terciária de Taubaté da Bacia Terciária de Rezende; e, outra, que acompanha o sopé da Serra da Bocaina e vai até Bananal, denominada de "Garupas", onde estão situados os mares de morros.

3.1.2 Delimitação político-administrativa

Esta abordagem subdivide o território em função da polarização da região, considerando a estruturação do pólo regional, de seus sub-pólos e de suas áreas de influência; sendo adotada na regionalização político-administrativa do Estado.

A partir do processo de regionalização político-administrativa do Estado de São Paulo, ficou estabelecido que a porção paulista do Vale do Paraíba está inserida na Região Administrativa de São José dos Campos.

Segundo Karin Matzkin (1993) apud Vitale (2000), a regionalização foi concebida como um instrumento capaz de promover relações mais efetivas entre o Estado e os Municípios, de integrar os interesses dos diferentes agentes que interagem no desenvolvimento das cidades e de contemplar as diversas realidades regionais para permitir uma maior eficiência da ação pública do Estado.

Inicialmente, em 1967, a partir dos estudos urbanísticos realizados pelo Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU) que visavam a regionalização da ação governamental e de seu planejamento, foram delimitadas as Regiões Administrativas. Porém sua implementação institucional ficou reduzida à configuração dos órgãos regionais, sem ter alcançado a efetiva descentralização que o Estado pretendia. Através desta regionalização, estabeleceu-se a Região Administrativa do Vale do Paraíba, composta das sub-regiões de São José dos Campos, Taubaté e Guaratinguetá.

Em 1984, com o propósito de estimular o processo de descentralização e dar maior autonomia ao nível local na gestão de seus interesses, foi instituída uma nova unidade de estruturação regional, denominada Região de Governo, nas áreas territoriais das Regiões Administrativas⁵ do Estado de São Paulo. No entanto, a definição desta regionalização também não permitiu uma ação conjunta do Estado e Municípios.

⁵ Para mais dados acerca do processo de delimitação regional do Estado de São Paulo, ver ZAHN, Carlos Eduardo. *Os nós e terminais do sistema de transporte – elementos estruturadores do espaço regional*. Tese de doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1988.

Em 1986 foram compatibilizados os limites das Regiões de Governo aos limites das Regiões Administrativas. Desde então, a Região Administrativa do Vale do Paraíba passou a ser a Região Administrativa de São José dos Campos, composta pelas Regiões de Governo de São José dos Campos, Taubaté, Caraguatatuba, Guaratinguetá e Cruzeiro; configuração que permanece até hoje.

- RG de São José dos Campos – composta por oito Municípios: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos.
- RG de Taubaté – composta por dez Municípios: Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luís do Paraitinga, Taubaté e Tremembé.
- RG de Caraguatatuba – composta por quatro Municípios: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba.
- RG de Guaratinguetá – composta por nove Municípios: Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Rozeira.
- RG de Cruzeiro – composta por oito Municípios: Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro e Silveiras.

Entretanto, tal regionalização ofereceu grandes dificuldades ao desenvolvimento de uma política regional articulada ao planejamento municipal, que efetivamente direcionasse a elaboração de planos e legislações locais em consonância com diretrizes regionais.

Figura 03 – Divisão político-administrativa do Estado de São Paulo

Regiões Administrativas, Regiões de Governo, Regiões Metropolitanas

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE

Figura 04 – Região Administrativa de São José dos Campos

A partir de 1988, a Constituição Federal estabeleceu recomendações a uma nova organização regional para os Estados, delegando-lhes o poder de instituir unidades regionais; além de fortalecer a instância municipal.

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989, por sua vez, indicou a organização de seu território estadual em: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões; constituídas por agrupamentos de Municípios limites, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, não eliminando, porém, as instituições anteriores (RAs e RGs).

Em estudos posteriores à promulgação desta Constituição, a região do Vale do Paraíba paulista destacou-se como uma das aglomerações urbanas do Estado com possibilidades de conformar uma região metropolitana. Entretanto, tal iniciativa não teve efetiva continuidade e a região foi delimitada como uma das quinze meso-regiões do Estado de São Paulo.

A meso-região do Vale do Paraíba é formada por 39 Municípios agrupados em seis micro-regiões: Bananal, Campos do Jordão, Caraguatatuba, Guaratinguetá, Paraibuna/Paraitinga e São José dos Campos.

- micro-região de Bananal é composta por cinco Municípios - Arapeí, Areias, Bananal, São José do Barreiro e Silveiras; com área total de 2.063,920 km². Sua população está estimada em 26.895 habitantes;
- micro-região de Campos do Jordão é composta por quatro Municípios - Campos do Jordão, Monteiro Lobato, Santo Antônio do Pinhal e São Bento do Sapucaí; com área total de 1.007,338 km². Sua população está estimada em 71.930 habitantes;
- micro-região de Caraguatatuba (área conhecida também por litoral norte) está dividida em quatro municípios - Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba; com área total de 1.947,702 km². Sua população está estimada em 281.532 habitantes;
- micro-região de Guaratinguetá está dividida em onze municípios - Aparecida do Norte, Cachoeira Paulista, Canas, Cruzeiro, Guaratinguetá,

Lavrinhas, Lorena, Piquete, Potim, Queluz e Roseira; com área total de 2.699,051 km². Sua população está estimada em 403.678 habitantes;

- micro-região de Paraibuna/Paraitinga está dividida em sete municípios - Cunha, Jambeiro, Lagoinha, Natividade da Serra, Paraibuna, Redenção da Serra e São Luiz do Paraitinga; com área total de 4.415,513 km². Sua população está estimada em 73.296 habitantes;
- micro-região de São José dos Campos está dividida em oito municípios - Caçapava, Igaratá, Jacareí, Pindamonhangaba, Santa Branca, São José dos Campos, Taubaté e Tremembé; com área total de 4.046,423 km². Sua população está estimada em 1.386.456 habitantes.

Percebe-se, assim, que a delimitação regional do Vale do Paraíba paulista apresenta configurações distintas, em função dos aspectos enfocados como critério de subdivisão do território.

3.1.3 Delimitação por bacias hidrográficas

Destacamos ainda a delimitação do Estado de São Paulo que baseia-se no recorte por bacias hidrográficas, proposta pelas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs), por ser a que melhor delimita a região do Vale do Paraíba paulista, ao tomar como referência a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul; além de não incluir na mesma região o Litoral Norte (composto pelos Municípios de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba), que apresenta características regionais distintas.

Figura 05 – Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs) – 2002
Estado de São Paulo

Fonte: Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras;
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE

3.2 O processo de ocupação do território e o desenvolvimento econômico no Vale do Paraíba paulista

A ocupação do território do Vale do Paraíba estruturou-se, ainda no século XVII, em função do Rio Paraíba do Sul, ao longo do qual se estabeleceram vários núcleos urbanos. Por sua posição estratégica e seu significado econômico e político desde o período de sua formação, durante os ciclos do ouro e do café, a região sempre se configurou como um eixo favorável ao desenvolvimento de atividades produtivas e de uma extensa rede linear de cidades.

No século XVII, em decorrência das doações de terras em locais que ocupavam posições geográficas privilegiadas, surgiram os primeiros núcleos urbanos da região no trecho do Médio Vale; assim como surgiram os percursos que os interligavam. A partir de Taubaté, os núcleos urbanos foram se formando desde Guararema até Guaratinguetá, passando por Jacareí, São José dos Campos, Tremembé e Pindamonhangaba.

No início de seu povoamento, o Vale do Paraíba passou por um longo período de economia de subsistência, com o cultivo de milho, feijão, arroz, amendoim, fumo e algodão. As causas fundamentais baseavam-se na posição geográfica que o Vale do Paraíba ocupava em relação às demais regiões, como uma região de passagem entre as altas serras mineiras e os campos de criação ao sul, constituindo-se num pólo de comunicação e articulação entre o planalto e o litoral. Os caminhos de passagem⁶ favoreceram o processo de colonização da região, ao longo dos quais foram surgindo e desenvolvendo-se numerosos ranchos por onde passavam e pernoitavam os viajantes, comerciantes e tropeiros.

Estes percursos foram intensificados no século XVIII, época do ciclo mineiro do ouro, quando o Vale do Paraíba tornou-se a principal via de circulação na ligação

⁶ Os mais importantes foram: "O caminho Velho de Paraty", ou Estrada Real, que ligava o litoral às passagens na serra da Mantiqueira; "O Caminho Velho dos Paulistas" que ligava a Vila São Paulo, passando pelo Vale do Paraíba, à região mineradora; e, o "Caminho Novo da Piedade", inaugurado em 1780, ligando Lorena à cidade do Rio de Janeiro.

do litoral ao território mineiro, responsável pelo abastecimento da região aurífera. A vila de Taubaté tornou-se o principal centro irradiador das bandeiras que atravessavam a Serra da Mantiqueira e desbravavam os sertões mineiros.

“Com a descoberta do ouro na região de Minas Gerais, no século XVIII, foram buscados caminhos que acessassem o litoral, tanto para o transporte do ouro para Portugal quanto para a vinda de suprimentos e produtos para o abastecimento da região aurífera. Assim, apesar do relevo acidentado, surge o caminho do ouro através da região serrana do Alto Paraíba – que margeia os costões da Serra do Mar – com o estabelecimento de alguns poucos núcleos urbanos nos locais de pouso e parada dos tropeiros, que faziam o transporte do ouro e dos produtos” (VITALE, 2000).

Ao longo deste caminho, transversal ao eixo do Vale, surgiram novos núcleos urbanos na região com funções de entrepostos que viviam da distribuição e comercialização do ouro, como Lorena, Cruzeiro, Cachoeira Paulista, Cunha, São Luís do Paraitinga, Paraibuna, Areias e Bananal.

O único núcleo urbano surgido no século XVIII que não se vinculava às vias de circulação foi Aparecida do Norte, que se formou em função do encontro da imagem de Nossa Senhora da Aparecida pelos pescadores no rio Paraíba do Sul.

Surgiram também caminhos alternativos de acesso às minas, através da Serra da Mantiqueira, ao longo do qual formaram-se povoados menores, que mais tarde se transformariam nas cidades de Campos do Jordão, São Bento do Sapucaí e Santo Antônio do Pinhal.

Mas com a descoberta deste caminho novo, que passava por áreas de menor dificuldade de acesso, o caminho do ouro que atravessava o Vale do Paraíba foi abandonado como principal via de comunicação, isolando os núcleos urbanos que ali se localizavam.

Com o esgotamento das minas, o êxodo dos bandeirantes para outras áreas e a disponibilidade da mão de obra escrava, o Vale do Paraíba intensificou a cultura da cana de açúcar, com a construção de um grande número de engenhos.

Mas foi a partir do desenvolvimento do ciclo cafeeiro no Vale do Paraíba paulista, no século XIX, que se deu um novo período de prosperidade econômica, modificando sua paisagem geográfica, ocupando os morros, induzindo em grande escala a migração interna para a região, desenvolvendo as vilas e cidades e, sobretudo, trazendo progresso econômico e social para toda a região. Com este deslocamento populacional, surgiram inúmeros outros núcleos urbanos ao longo do rio Paraíba do Sul, tais como São José do Barreiro, Santa Isabel, Santa Branca, Queluz, Silveiras, em uma primeira fase; e Lagoinha, Jambeiro, Piquete, Monteiro Lobato, Natividade da Serra e Redenção da Serra, em um segundo momento.

Aliado à formação das vias de circulação, este ciclo econômico constituiu-se no fator preponderante de indução da expansão e consolidação da vida urbana no Vale do Paraíba. Devido à limitação geográfica das áreas propícias ao cultivo do café e às formas inadequadas de produção, o ciclo cafeeiro na região logo entrou em decadência, com a rarefação do povoamento rural e o empobrecimento dos mercados regionais; cessando assim o surgimento de novos núcleos urbanos. No entanto, contribuiu para o início do processo de hierarquização das cidades, que mais tarde seria reforçado com a instalação do processo de industrialização na região.

Destaca-se que, com o ciclo do café, o fluxo de capitais ingleses, a construção da Estrada de Ferro Dom Pedro II, a navegação a vapor no rio Paraíba do Sul, o comércio intenso com o exterior, feito através dos portos de Angra dos Reis, Mambucaba, Parati, Ubatuba e São Sebastião, surgiram as primeiras tentativas de industrialização em algumas cidades do Vale do Paraíba.

"Com a decadência do café, o Vale do Paraíba, nas últimas décadas do século XIX, voltou à situação que já enfrentara em fins do século XVIII, de procurar novas formas de produção econômica. Nas áreas rurais, veio a substituição dos cafezais pelas pastagens, fenômeno generalizado, e, em uma ou outra área, procurou-se revalorizar a antiga cultura da cana de açúcar. Paralelamente, os núcleos urbanos, centros de áreas rurais, empobrecidas, descobriram, como ocorreu em todo o País, que havia uma nova possibilidade – a industrialização" (MULLER, 1969).

Com a decadência da cafeicultura, o Vale do Paraíba passou a buscar novas atividades econômicas. Na área rural, a economia regional passa a se apoiar na pecuária leiteira, voltada para o mercado interno; enquanto nas cidades tem início um lento processo de industrialização.

As primeiras indústrias surgiram na região nas últimas décadas do século XIX, exatamente quando se colocava o desafio de buscar novas opções, refletindo a realidade sócio-econômica da época: abolição da escravatura, disponibilidade de capital, melhoria do nível de consumo da população. Além disso, a situação geográfica da região, localizada entre os dois maiores centros produtores e consumidores – São Paulo e Rio de Janeiro – e as facilidades de comunicação, ampliadas com a construção da Estrada de Ferro Central do Brasil (antiga Dom Pedro II), foram fatores decisivos para o início da industrialização do Vale do Paraíba.

Entretanto, a região atinge sua fase de maior desenvolvimento sócio-econômico a partir da implantação da Rodovia Presidente Dutra, em 1951, que aliada às vantagens locais e naturais da região, impulsionou o processo de industrialização do Vale do Paraíba e a urbanização das cidades ao longo de seu percurso; pois reforçou a privilegiada posição geográfica da região com a configuração do principal vetor de conexão terrestre entre os dois maiores centros metropolitanos do país (SP e RJ).

“(...) o processo de industrialização só toma impulso a partir da instalação do Centro Técnico de Aeronáutica – CTA, e do Instituto de Tecnologia de Aeronáutica – ITA, em 1950, além da inauguração da Rodovia Presidente Dutra, em 1951. Isso permitiu o acesso mais rápido tanto para o Rio de Janeiro, quanto para São Paulo, os maiores centros industrializados do País, que já apresentavam alguns sinais de saturação. Esses fatores foram preponderantes para a atração de indústrias de grande porte nas décadas de 1960/1970 para a região” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 21).

No início do processo de industrialização, predominavam as indústrias têxtil e de produtos alimentícios, sendo que, após a década de 60, com o Milagre Econômico, verifica-se uma mudança do perfil industrial com a hegemonia das indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis, como a metal-

mecânica, química, de materiais de transporte e elétrico; e de tecnologia de ponta, como a aeronáutica.

Em um segundo momento, observa-se que a expansão e intensificação da industrialização valeparaibana, nos anos 70, deveu-se aos investimentos federais, durante o regime militar, no Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), na criação e expansão da Embraer e na implantação da refinaria da Petrobrás, em São José dos Campos; que resultaram na instalação de unidades da indústria automobilística e de auto-peças e da indústria de material bélico, especialmente no Município de São José dos Campos.

"A criação do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, em 1961, além do aprimoramento da estrutura educacional no Município, consolidou São José dos Campos como um pólo científico e tecnológico formador de mão-de-obra especializada, o que viabilizou a instalação de empresas nacionais de base tecnológica nos ramos aeroespacial, bélico e eletrônico, assim como nos setores automobilístico, farmacêutico e de telecomunicações" (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 21).

Mas a intensificação dos investimentos no setor industrial da região deveu-se também ao processo de desconcentração industrial sofrido pela Região Metropolitana de São Paulo em direção ao Vale do Paraíba.

De acordo com Piquet (2000),

"as profundas transformações que se vêm processando na economia brasileira têm provocado mudanças tecnológicas, gerenciais e nova formatação setorial. (...) A maior abertura a articulações internacionais e os diversos fatores que estimulam a fragmentação das cadeias produtivas têm fortalecido especializações regionais geradoras de focos dinâmicos" (PIQUET, 2000).

O processo de industrialização naturalmente foi acompanhado por uma evolução acentuada do setor terciário da economia (comércio e serviços), em função da rápida e intensa urbanização ocasionada pelas migrações inter e intra-regionais; superando já em 1960 o setor primário da economia.

Mas, por outro lado, a consolidação do eixo industrial da Via Dutra marginalizou os pequenos núcleos urbanos situados fora de sua área de abrangência, levando-os a uma situação de isolamento e estagnação do ponto de vista econômico; em função do deslocamento de grande parte de seus habitantes em busca de novas oportunidades de empregos nas maiores cidades.

Ao longo de seu processo de industrialização, a região do Vale do Paraíba paulista apresentou dois movimentos de êxodo rural. O primeiro movimento se dá nos anos 60 e 70, com a migração de populações do campo, dos pequenos municípios serranos da região, para os municípios localizados no eixo da Via Dutra, em busca de melhores condições de vida e trabalho; além da migração de populações de outras regiões do Estado e do país. Nas décadas seguintes, a migração interna na região é mantida, em um movimento das populações do campo, tanto em direção aos Municípios do eixo da Via Dutra, quanto em direção à área urbana do mesmo Município em que viviam.

Assim, em um primeiro momento, o setor primário passa a perder população para os setores secundário e terciário; e em seguida passa a perder terras para o processo de urbanização, que se consolida.

Alguns autores consideram que o processo de industrialização do Vale do Paraíba pode ser analisado em fases distintas:

- a primeira fase, compreendida no período de 1870 a 1914, caracterizou-se por um lento e tímido desenvolvimento, como uma opção para o emprego dos capitais que se desvinculam da exploração da terra após a crise da cafeicultura na região, em que predominaram as fábricas de produtos têxteis, alimentares e de cerâmica;
- a segunda fase, abrangendo o período de 1914 a 1943, caracterizou-se por uma grande ascensão das indústrias de transformação de minerais, de produtos agro-pecuários, têxteis e de madeira, notadamente em Taubaté e Guaratinguetá, em função da substituição dos produtos industriais antes importados dos países em guerra;

- a terceira fase, entre os anos de 1943 a 1970, caracteriza-se por um extraordinário desenvolvimento, notadamente nos municípios de São José dos Campos, Jacareí, Guaratinguetá, Cruzeiro e Caçapava, a partir da inauguração da Rodovia Presidente Dutra, da Usina Siderúrgica de Volta Redonda e do Centro Técnico Aeroespacial, que estimularam a implantação de grandes indústrias químicas, metalúrgicas e mecânicas⁷, além de propiciar a modernização das indústrias de bens de consumo e a criação de um pólo tecnológico em São José dos Campos, que constitui hoje o maior centro de tecnologia avançada na América do Sul;
- a quarta fase, de 1970 a 1996, é marcado pela aceleração brutal do processo industrial, com a consolidação definitiva da face fabril do Vale, e pelo início de uma profunda crise, em função de o crescimento estar atrelado ao capital externo e a investimentos estatais;
- a última fase, após 1996, configura uma lenta retomada dos investimentos na região, com a instalação de diversas empresas em todo o Vale.

No final da década de 1980 e início dos anos 90, em decorrência da situação recessiva que atravessou o país, a região do Vale do Paraíba paulista, inevitavelmente sensível aos altos e baixos da economia nacional, passou por uma grave crise econômica, principalmente no que diz respeito ao mercado de trabalho. Algumas empresas passaram por uma reestruturação organizacional e produtiva, e outras promoveram demissão em massa de trabalhadores, qualificados ou não. Nos Municípios, a crise econômica foi sentida, principalmente, com a queda de arrecadação e a conseqüente diminuição dos investimentos nos setores público e privado.

Em meados da década de 1990, com a estabilidade econômica alcançada, a região voltou a receber novos investimentos privados, o que proporcionou um crescimento econômico constatado por meio do contínuo aumento do valor

⁷ Esta fase assinala o aparecimento das indústrias modernas de grande porte: Johnson, Ford, General Motors, Volkswagen, Nestlé, Ericsson, Kodak, Villares, Fuji, Basf, Avibrás, Mafersa, Liebherr, Monsanto, etc.

adicionado que, a partir de 1994 em um período de dez anos, chegou a quadruplicar. O setor industrial foi beneficiado com a vinda de novas empresas ou mesmo com a estabilização do parque industrial existente.

“(...) destaca-se a atuação da Embraer, que no período de 1998-2005 teve um volume de investimentos na casa dos US\$ 2 bilhões, reafirmando assim o setor industrial como sendo o maior responsável pela situação de destaque alcançada pelo Município de São José dos Campos em nível nacional, principalmente quanto às exportações” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 22).

No início deste século, o setor industrial do Vale do Paraíba sofreu novamente com a crise energética do País, apresentando perdas de empresas industriais que variaram de -31,4% em São José dos Campos a -40,6% em Taubaté, ficando Pindamonhangaba em posição intermediária, com -34,3%.

Em geral, quando há queda das atividades industriais, nota-se também uma movimentação semelhante no setor de serviços. Porém, nos Municípios maiores do Vale do Paraíba, houve movimento contrário, com o aumento do número de empresas deste setor em 13,7% em Pindamonhangaba, 18,0% em Taubaté e 14,8% em São José dos Campos, no período de 1999 a 2003; em função da manutenção do crescimento populacional e do consumo nestas cidades.

Atualmente, com a estabilização da economia e o aumento da confiabilidade internacional no País, verifica-se a retomada do crescimento econômico da região. Com isso, há indicações de aumento do número de novas empresas e das atividades industriais no Vale do Paraíba.

Nessa nova fase da economia, que possibilita uma relocação de atividades produtivas no território nacional e, mais especificamente, dentro do Complexo Metropolitano Expandido, o Vale do Paraíba paulista destaca-se como uma das regiões com maiores vantagens comparativas para a instalação de novos investimentos; em função de sua localização privilegiada, entre os dois maiores e mais importantes centros metropolitanos do país, da infra-estrutura instalada em seus Municípios, e de seus índices de qualidade de vida.

Neste cenário, tem grande destaque o Município de São José dos Campos, que atualmente concentra cerca de metade do valor de transformação industrial da região e constitui o maior centro de tecnologia avançada na América do Sul.

E em menor escala, o Município de Pindamonhangaba vem apresentando crescente destaque, tanto na região do Vale do Paraíba como em âmbito nacional, por abrigar as três principais indústrias de reciclagem de alumínio⁸ do Brasil, formando o maior centro de reciclagem de alumínio da América Latina.

3.2.1 A influência do Rio Paraíba do Sul na ordenação territorial da rede de cidades da região

A Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul estende-se pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e de Minas Gerais e abrange uma área de 57.000 Km², sendo: 13.680 Km² no Vale do Paraíba paulista; 22.230 Km² no Vale do Paraíba fluminense; e 21.090 Km² no Vale do Paraíba mineiro.⁹

Ao longo da bacia hidrográfica estão situados 35 municípios paulistas¹⁰, 37 municípios fluminenses e 77 municípios mineiros que, em parte ou em sua totalidade, são drenados por qualquer dos cursos d'água que pertencem a esta bacia.

⁸ Em função da concentração das três maiores indústrias de reciclagem de alumínio – Novelis, Tomra Latasa e Imco, Pindamonhangaba apresentou um crescimento de 457% nos últimos dez anos; com o valor da produção industrial saltando de R\$ 311 milhões para R\$ 1,73 bilhão.

⁹ Fonte: "Relatório da Situação dos Recursos Hídricos", elaborados pela Câmara Técnica de Planejamento do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e Mantiqueira – 1995.

¹⁰ Além dos municípios de Guararema, Guarulhos e Mogi das Cruzes, que também estão relacionados com a bacia do rio Paraíba do Sul, mas não pertencem à região do Vale do Paraíba.

- o curso superior na parte serrana – desenvolve-se desde suas nascentes até o município de Guararema, em terrenos cristalinos e curso bastante encachoeirado;
- o curso médio superior – desenvolve-se em território do Estado de São Paulo, de Jacareí até Cachoeira Paulista, e apresenta curso calmo e sinuoso;
- o curso médio inferior – desenvolve-se de Cachoeira Paulista até a região de Itaocara (RJ), em trecho bastante longo e encachoeirado, pois atravessa outra região serrana;
- o curso inferior – desenvolve-se no Estado do Rio de Janeiro, de Itaocara até Atafona, onde deságua no Atlântico.

Este trabalho estuda, mais especificamente, o curso médio superior do Paraíba do Sul e parte do início de seu curso médio inferior, que drena as cidades paulistas do Vale do Paraíba paulista (de Jacareí a Queluz).

O Rio Paraíba do Sul tem grande destaque no processo de formação e ordenação territorial da rede de cidades do Vale do Paraíba paulista, pois ao longo de suas margens foram surgindo e evoluindo os principais núcleos urbanos. Em função da facilidade de penetração, através da navegação, o rio configurou um corredor que favoreceu a fixação do homem e o desenvolvimento de atividades econômicas.

A ocupação e utilização das várzeas do Rio Paraíba teve início na segunda metade do século passado, com a implantação de colônias agrícolas pelo governo provincial, a partir de 1850, em Lorena, Pindamonhangaba, Taubaté e Paraibuna. No final do Império, foram criadas mais cinco colônias agrícolas no Vale do Paraíba: Canas, em Lorena (1885); Boa Vista, em Jacareí (1888); Quiririm, em Taubaté (1890); Piagui, em Guaratinguetá (1892); e a de São José do Barreiro. A implantação destas colônias agrícolas resultava da necessidade de se ocupar as várzeas do Paraíba e as áreas livres dos Municípios, tendo em vista o domínio absoluto do café e as crises periódicas de abastecimento de cereais e legumes na região.

Assim, a região paulista banhada pelo rio Paraíba do Sul apresentou-se bastante propícia ao crescimento urbano, devido às suas peculiaridades de

localização e sítio, aliadas às questões sócio-econômicas, tecnológicas e políticas. No entanto, este crescimento ocorreu de forma desordenada, com várias consequências sociais, espaciais e ambientais.

Atualmente, a bacia do Paraíba do Sul tem sido palco para a implantação de uma série de aproveitamentos de usos múltiplos, visando a regularização de vazões¹¹, o controle de cheias e a geração de energia elétrica.

Os principais problemas enfrentados pelos Municípios da calha do rio Paraíba do Sul referem-se ao conflito de usos de sua várzea. Existem três utilizações básicas que disputam espaço na área: o uso urbano, a agropecuária e a mineração, todas elas com maiores ou menores restrições ambientais. Além disso, em grande parte dos Municípios, o controle do uso e ocupação do solo está carente de recursos legais, administrativos, sociais e financeiros para fazer frente aos conflitos gerados em torno desta questão e de outras mais que afetam as áreas urbanas da região.

Outro aspecto a ser destacado dentre os problemas urbanos que mais diretamente afetam os recursos hídricos é a ocorrência de inundações, hoje não mais decorrentes do transbordamento do rio Paraíba do Sul, já controlado, mas de seus afluentes, muitas vezes estrangulados por obras de infra-estrutura subdimensionadas. O caso mais recorrente refere-se às travessias da Rodovia Presidente Dutra e da ferrovia, dimensionadas para picos de cheia calculados para condições de permeabilidade do solo muito superiores às atualmente verificadas na área. A expansão urbana de Jacareí, São José dos Campos e Aparecida, a leste da Dutra, impermeabilizando grandes extensões do território, provocou o aumento dos picos de cheia, exigindo redimensionamento das obras de travessia da Via Dutra.

Finalmente, tem grande destaque o problema da contaminação das águas que abastecem as áreas urbanas da região, seja pelos esgotos sanitários¹², seja pela disposição inadequada dos resíduos sólidos.

¹¹ A partir do início da operação dos reservatórios de Paraibuna/Paraitinga e Jaguari, os que apresentam maiores volumes de regularização de vazões, as vazões ao longo do rio Paraíba passaram a ser influenciadas pelo efeito de regularização propiciado pelos mesmos, deixando de serem caracterizadas como vazões naturais.

¹² Tem destaque o caso de Aparecida, onde o ponto de captação de água para o abastecimento da cidade se localiza imediatamente a jusante do seu principal despejo de esgotos.

3.2.2 A infra-estrutura viária como suporte do desenvolvimento regional

“Inicialmente, destaca-se o papel que tiveram as ferrovias na estruturação da rede urbana paulista no processo de ocupação das frentes pioneiras e de consolidação dos pólos regionais” (ZAHN, 1988).

Entretanto, após a Segunda Guerra e, mais fortemente, com a implantação de políticas dos governos de Juscelino Kubitschek e do regime militar, que visavam o desenvolvimento industrial do país a partir de recursos do mercado financeiro internacional, observa-se a gradual inversão de papéis entre o sistema ferroviário e o rodoviário.

Nesse sentido, a indústria automobilística implantada pelo capital estrangeiro, em função do forte estímulo que provocou no desenvolvimento econômico do país, em muito contribuiu para determinar grande parte dos investimentos futuros no setor de infra-estrutura de transportes, priorizando a opção rodoviarista como forma de ampliar seu campo de atuação.

De acordo com Zahn (1988),

“a dinamização e expansão do setor rodoviário, iniciada na década de 30 e grandemente incentivada na década de 60, acarretou a estagnação do transporte ferroviário. As rodovias paulistas, no interior, seguiram traçados essencialmente paralelos às ferrovias, concorrendo com elas. Sendo o combustível, então, um elemento pouco relevante quanto ao seu custo, as vantagens oferecidas pelo transporte rodoviário foram cada vez mais levando a diminuir a utilização do transporte ferroviário” (ZAHN, 1988).

Na região do Vale do Paraíba, este mesmo processo de priorização do sistema rodoviário pode ser observado, com a consolidação da infra-estrutura viária (paralelamente ao rio Paraíba do Sul e à rede ferroviária já instalada) como elemento fundamental na formação e expansão da rede de cidades; seja propiciando os processos de desenvolvimento industrial e assentamento urbano, como permitindo a integração econômico-social dos Municípios que interliga.

O sistema rodoviário na região foi implantado sobre uma estrutura viária existente desde o período colonial, baseado em um eixo principal, que se desenvolve

ao longo do corredor natural da região, o Vale Médio do Rio Paraíba; e em vias transversais que interligam os núcleos urbanos localizados em pontos mais afastados do eixo principal da região.

Aliada às vantagens locais e naturais da região, a implantação da Rodovia Presidente Dutra, em 1951, impulsionou o processo de industrialização do Vale do Paraíba e a urbanização das cidades ao longo de seu percurso; já que reforçou a privilegiada posição geográfica da região com a configuração do principal vetor de conexão terrestre entre os dois maiores centros metropolitanos do país – São Paulo e Rio de Janeiro.

O setor rodoviário da região do Vale do Paraíba paulista conta com as seguintes vias de ligação:

- BR 116 – Rodovia Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, passando pelos municípios de Santa Isabel, Guararema, Jacareí, São José dos Campos, Caçapava, Taubaté, Pindamonhangaba, Roseira, Aparecida do Norte, Guaratinguetá, Lorena, Cachoeira Paulista, Cruzeiro, Silveiras, Lavrinhas e Queluz;
- SP 70 – Rodovia Ayrton Senna, paralela à Via Dutra, que liga São Paulo a Jacareí. Sua extensão se faz pela Rodovia Carvalho Pinto, que liga Jacareí a Taubaté;
- SP 66 – Rodovia Washington Luiz (Antiga Estrada Velha Rio - São Paulo), também paralela à Via Dutra, após Queluz constitui ligação entre Areias, São José do Barreiro, Arapeí e Bananal;
- SP 65 – Rodovia D. Pedro I, que liga Jacareí a Campinas, dando acesso ao interior do Estado.

Perpendicularmente a esse eixo, estruturaram-se as vias transversais, que viabilizam o acesso às cidades da Serra da Mantiqueira¹³, da Serra do Mar e do Litoral Norte¹⁴.

¹³ As vias transversais à rodovia Presidente Dutra que dão acesso às cidades da Serra da Mantiqueira são: SP 50, liga São José dos Campos a Campos do Jordão; SP 123, liga Taubaté a Campos do Jordão; SP 132, liga Pindamonhangaba a Santo Antônio do Pinhal; SP 52, liga Cruzeiro ao Sul de Minas; e BR 459, liga Lorena a Piquete e Itajubá (MG).

¹⁴ As vias transversais à rodovia Presidente Dutra que dão acesso às cidades da Serra do Mar e Litoral norte são: SP 99 (Rodovia dos Tamoios), liga São José dos Campos a Caraguatatuba; SP 125, liga Taubaté a Ubatuba; e SP 171, liga Guaratinguetá a Cunha.

Figura 07 – Mapa Rodoviário do Vale do Paraíba paulista

O setor ferroviário é constituído pelas seguintes ligações ao longo da região:

- Linha São Paulo / Rio de Janeiro – da R.F.F.S.A., a antiga Central do Brasil, com traçado acompanhando o eixo viário principal da região;
- Linha São Paulo / São José dos Campos – da FEPASA, passando por Mogi das Cruzes;
- Linha Pindamonhangaba / Campos do Jordão – da E.F.C.J., de caráter turístico.

- Linha Cruzeiro / Lavras – da R.F.F.S.A., a antiga Central do Brasil, com apenas parte da linha em funcionamento;

“No âmbito regional, a influência do transporte é marcante como fator de desenvolvimento rural (agrícola e pecuário) e industrial, possibilitando o acesso de insumos e o escoamento de produtos às áreas consumidoras, bem como a modalidade da mão-de-obra. No contexto urbano, o transporte tem papel relevante como fator de indução ao crescimento, favorecendo o adensamento populacional e a localização de atividades produtivas” (ZAHN, 1988).

Destaca-se, assim, o efeito polarizador que os sistemas de transportes desempenham no Vale do Paraíba; configurando-se como elementos que influenciam e orientam a estruturação e organização do espaço regional e local em que se implantam e em suas respectivas áreas de atuação.

Entretanto deve-se considerar que, apesar de tais configurações promoverem o desenvolvimento de determinadas áreas, privilegiam a destinação de investimentos públicos e privados para alguns setores, em detrimento de outros; consolidando o desenvolvimento desigual do território, tanto em nível urbano como em nível regional.

De acordo com Zahn (1988), a malha de transportes “leva a que o espaço regional não se apresente de modo homogêneo quanto às facilidades oferecidas pelo transporte mas, pelo contrário, se polarize através das concentrações regionais de equipamentos e recursos oferecidos pelo sistema de transportes”.

3.2.3 A rede de cidades do Vale do Paraíba paulista e os Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba

Conforme já analisado, a economia valeparaibana, até meados do século XX esteve baseada na agricultura e nas atividades ligadas à terra, com o cultivo de açúcar, café, algodão, fumo, milho, feijão e outros produtos secundários; possibilitada pelos abundantes recursos hídricos existentes na região.

Nesse sentido, o processo de formação e ordenação territorial da rede de cidades do Vale do Paraíba paulista deveu-se, em grande parte, ao Rio Paraíba do Sul, pois ao longo de suas margens foram surgindo e evoluindo os principais núcleos urbanos da região.

O ciclo econômico cafeeiro também desempenhou importante papel na expansão e consolidação da vida urbana no Vale do Paraíba, contribuindo para o início do processo de hierarquização das cidades, que mais tarde seria reforçado com a instalação do processo de industrialização na região.

Aliado à presença do rio Paraíba do Sul, como eixo principal de organização do espaço regional, tem destaque o sistema de ligações formadas ao longo do processo de ocupação e expansão do território; durante o período aurífero, quando a região configurou uma via de passagem entre o litoral e as serras mineiras; durante o ciclo cafeeiro, com a construção da Estrada de Ferro Dom Pedro II; e principalmente no início de seu processo de industrialização, com a construção da Rodovia Presidente Dutra.

Em função da acessibilidade, do escoamento da produção, da fixação e mobilidade populacional e das relações intra e inter-regionais que passou a viabilizar, a Rodovia Presidente Dutra se consolidou como um eixo de desenvolvimento industrial, responsável pela estruturação urbano-regional do Vale do Paraíba paulista nos últimos 50 anos.

Paralelamente, em função das vantagens locacionais oferecidas pela eficiente infra-estrutura de transportes da região e pelo desenvolvimento do setor industrial, verificou-se um intenso processo de urbanização das cidades situadas ao longo do eixo do rio Paraíba do Sul e da Via Dutra.

Grandemente estimulado pelas migrações inter e intra-regionais, em função das novas oportunidades de emprego oferecidas pelas indústrias, bem como pelo crescente setor de comércio e serviços; este processo de urbanização ocasionou a modificação dos hábitos e costumes da população, mas principalmente o

agravamento das disparidades sócio-econômicas e dos problemas sociais, espaciais e ambientais nas cidades situadas ao longo do eixo principal da região.

Por outro lado, os pequenos núcleos urbanos da região assumiram uma configuração de isolamento e estagnação, seja do ponto de vista econômico, seja em termos de crescimento populacional, decorrente da desarticulação de tais localidades em relação aos centros mais desenvolvidos do Médio Vale, gerada pela precariedade de suas vias de comunicação, que impedem a comercialização de produtos, a recepção de insumos, assim como o próprio fluxo populacional.

Atualmente, após cerca de cinquenta anos de intensas transformações no espaço urbano, que tiveram seu auge na década de 70, a região do Vale do Paraíba paulista passa por uma fase de estabilização de migrações inter-regionais.

Em nível urbano, observa-se uma dinâmica espacial de adaptações, com mudanças significativas no movimento demográfico da região, ocasionando o espraiamento da urbanização, tanto em decorrência do inchaço das cidades de maior porte, quanto do êxodo rural entre cidades.

Entretanto, os Municípios localizados ao longo da Rodovia Presidente Dutra – Jacareí, São José dos Campos, Taubaté, Pindamonhangaba, Guaratinguetá, Lorena e Cruzeiro continuam a apresentar os maiores índices de urbanização¹⁵ da região, em função do desenvolvimento de seus setores secundário e terciário, e de seus sistemas de comunicações inter e intra-regional.

Dentre eles, São José dos Campos e Pindamonhangaba registraram as maiores taxas de crescimento da população entre 1980 e 2005. São José dos Campos apresentou a taxa de crescimento populacional anual de 3,99% no período de 1980 a 1991, 2,29% no período de 1991 a 2000; e 1,95% no período de 2000 a 2005. Pindamonhangaba apresentou as taxas de 3,54% no período de 1980 a 1991, de 2,43% no período de 1991 a 2000, e de 2,14% no período de 2000 a 2005.

¹⁵ Em 1991, a população urbana da região do Vale do Paraíba paulista representava 90,37% da população regional total; sendo que esta proporção era ainda maior no que se refere às cinco principais cidades da região – São José dos Campos, Jacareí, Taubaté, Pindamonhangaba e Guaratinguetá, onde atingia 94,81%.

A propagação do desenvolvimento econômico de uma região, através das cidades de sua rede urbana, caracteriza a existência de uma interdependência entre as mesmas. Por sua vez, esta interdependência é responsável pela formação de vários tipos de fluxos e refluxos inter-cidades, de maior ou menor intensidade” (BRUNA, 1983, p. 106).

Consequentemente, os Municípios localizados ao longo da Via Dutra se mantêm como polarizadores de atividades econômicas e sócio-culturais na região; com principal destaque para o Município de São José dos Campos que exerce poder de dominância regional, em função do desenvolvimento de instituições de base científica e tecnológica, que estimulou novos investimentos e o aumento expressivo em sua produção econômica.

“Através da análise da rede urbana regional é possível destacar cidades que, devido a suas funções específicas, seu poder de atração e de oferecer bens e serviços a uma série de outras cidades situadas numa área de abrangência, comumente chamada ‘área de influência’, podem ser consideradas cidades pólos-regionais. (...) tais pólos regionais se caracterizam por exercer uma forte polarização sobre as determinadas cidades, em termos de ofertas de atividades econômicas, equipamentos assistenciais, educacionais e outros” (BRUNA, 1983, p. 105).

A posição estratégica do Município de São José dos Campos em relação às duas maiores regiões metropolitanas do país – São Paulo e Rio de Janeiro; a proximidade do Porto de São Sebastião, que apresenta grandes potencialidades para a movimentação de cargas especializadas; a implantação do Centro Técnico Aeroespacial – CTA e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE são alguns dos fatores responsáveis pelo desenvolvimento de um moderno Parque Industrial no Município, e pelo conseqüente crescimento das atividades de comércio e de prestação de serviços, conferindo a São José dos Campos uma condição de destaque em relação aos demais núcleos urbanos da região.

“Outro aspecto importante no novo desenho da economia de São José dos Campos é o incremento sentido pelo setor terciário, particularmente com relação à empregabilidade, onde comércio e serviços, juntos, respondem em 2003 por 68,2% da mão-de-obra ocupada, contra 19,4% do setor industrial, percentuais inversos aos verificados na década de 1980. O grande

crescimento desse setor é demonstrado pelo fato de São José dos Campos ser hoje um centro regional de compras e serviços do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Sul de Minas Gerais, atendendo uma população estimada em mais de dois milhões de habitantes” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 22).

Atualmente, São José dos Campos concentra cerca de metade do valor de transformação industrial da região do Vale do Paraíba paulista e constitui o maior centro de tecnologia avançada na América do Sul. Sua economia ainda se mantém fortemente apoiada no setor industrial¹⁶, com grande desenvolvimento da cadeia produtiva aeroespacial mediante a retomada do crescimento da Embraer, após sua privatização em 1994; da cadeia automotiva, que manteve uma certa estabilidade, principalmente em função das exportações; da cadeia petrolífera, através da Refinaria de Petróleo Henrique Lage/Petrobrás; e dos demais setores industriais (químico, de telecomunicações, eletrônico, farmacêutico, etc.).

Segundo pesquisa do IBGE¹⁷, o Município de São José dos Campos foi o 13º maior PIB do país, em 2003 (13.843.270 mil reais), e o 7º quando avaliado somente o indicador industrial. Quanto ao Valor Adicionado¹⁸, a indústria em São José dos Campos apresentou em 2003, o valor de 9.221.252 mil reais; seguida pelo setor de comércio e serviços, com 3.778.963 mil reais; e pela agropecuária, com 22.769 mil reais.

No que se refere ao Município de Pindamonhangaba, a intensificação dos investimentos em seu setor industrial também deveu-se ao processo de desconcentração industrial sofrido pela Região Metropolitana de São Paulo em direção ao Vale do Paraíba, que se iniciou a partir da década de 1970 e se aprofundou nas décadas seguintes. Entretanto, sua atividade industrial ainda se apresenta em processo de expansão, tendo apresentado maior crescimento nos últimos dez anos.

¹⁶ Entre as principais indústrias instaladas no Município de São José dos Campos estão: Embraer, General Motors, Ericsson, Johnson & Johnson, Kodak, Monsanto, Panasonic, Hitachi, Johnson Controls, Avibrás, Tecsate, Solectron, Kanebo, Philips, Eaton, Bundy e Refinaria de Petróleo Henrique Lage/Petrobrás.

¹⁷ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais – Malha municipal digital do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

¹⁸ O Valor Adicionado (VA), além de servir como indicador importante para avaliar o desempenho de uma economia, é a referência utilizada pelo governo estadual para calcular a alíquota de participação do Município no rateio do ICMS estadual. Entram no cálculo de cálculo da alíquota da cota-parte do município, o VA de todos os setores econômicos. Assim, quanto mais elevado o VA, maior a participação do Município no rateio do Estado.

Em 2003, Pindamonhangaba apresentou como Produto Interno Bruto – PIB o valor de 2.246.190 mil reais. Quanto ao Valor Adicionado, a indústria apresentou o valor de 1.393.071 mil reais; seguida pelo setor de comércio e serviços, com 563.676 mil reais; e pela agropecuária, com 33.071 mil reais.

Atualmente, o Município vem apresentando crescente destaque, tanto na região do Vale do Paraíba como em âmbito nacional, por abrigar as três principais indústrias de reciclagem de alumínio do Brasil – Novelis, Tomra Latasa e Imco, formando o maior centro de reciclagem de alumínio da América Latina.

Em função desta concentração industrial, o Município apresentou um crescimento de 457% nos últimos dez anos, com o valor da produção industrial saltando de R\$ 311 milhões para R\$ 1,73 bilhão em 2006; e assumiu atualmente a 35ª posição no ranking das 645 cidades do Estado de São Paulo quanto à maior arrecadação de ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços).

Quanto ao setor terciário da economia, Pindamonhangaba apresenta os segmentos de comércio e serviços voltados para o consumo local e polarizando s pequenos Municípios que se localizam em seu entorno; e sendo polarizado pelo Município de Taubaté, que apresenta maior expressão neste setor.

Assim, o Município de Pindamonhangaba configura um centro secundário da região do Vale do Paraíba, de médio porte, que vem apresentando crescente desenvolvimento econômico e expansão urbana, em função de sua localização e da dinamização regional verificada na última década.

4 O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de São José dos Campos

4 O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de São José dos Campos

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado 2006 do Município de São José dos Campos foi desenvolvido pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Planejamento Urbano, que assumiu a responsabilidade de coordenação do processo de elaboração e representação gráfica do Plano Diretor, a partir dos dados e pesquisas realizadas pela Prefeitura e instituições conveniadas e das informações coletadas junto à população, através do processo participativo.

O processo de atualização do Plano Diretor teve início em 2003, quando a Secretaria de Planejamento Urbano firmou convênios com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, para auxiliar na elaboração de um Plano de Estruturação Urbana para o Município; e com o Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas – NEPO/UNICAMP, para a elaboração da Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação do Déficit Habitacional do Município.

O processo de elaboração do Plano Diretor do Município de São José dos Campos foi desenvolvido segundo as seguintes etapas:

1ª Etapa	Leitura da cidade	Diagnóstico
2ª Etapa	Proposições	Diretrizes

Inicialmente, o processo contemplou o desenvolvimento de um Diagnóstico do Município, com a abordagem dos aspectos demográficos, sociais, econômicos, urbanos e ambientais, elaborado a partir de informações produzidas pelos diversos setores da administração pública.

Após a realização de reuniões públicas em diversas regiões do Município, denominadas Reuniões Preparatórias, que tiveram como objetivo apresentar e discutir o conteúdo do Diagnóstico junto à sociedade joseense foram desenvolvidas pelas Secretarias e seus respectivos Conselhos Municipais uma série de diretrizes setoriais, embasadas nos aspectos abordados no Diagnóstico, e que configuram a 2ª etapa do processo de elaboração do Plano Diretor – de Proposições.

Por fim, após a apresentação das Diretrizes Setoriais à população, em Audiências Públicas e análise das sugestões da comunidade pelas respectivas Secretarias Municipais, foram definidas as Diretrizes que compuseram o Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor, destinado à aprovação junto ao Legislativo.

Este capítulo tem como objetivo desenvolver um estudo descritivo acerca do conteúdo das etapas do processo de elaboração do Plano Diretor 2006 do Município de São José dos Campos, de modo a identificar quais são os principais problemas e conflitos que se apresentam no território, e que deverão ser enfrentados no contexto do Plano Diretor.

Em um primeiro momento, no item 4.1, é abordado o conteúdo do Diagnóstico do Município, a partir da apreensão do perfil da estrutura urbana, integrada às variáveis sociais, econômicas e ambientais, que atuam no processo de produção e apropriação do espaço urbano.

No item 4.2 são estudadas as proposições elaboradas para o Município, através do conteúdo da Lei Complementar nº 306/06, que aprova e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006 do Município de São José dos Campos, e compreende: os princípios e objetivos gerais; as diretrizes propostas para cada setor urbano; e os instrumentos urbanísticos de gestão da política urbana municipal.

Por fim, o item 4.3 descreve como se deu a participação da população ao longo das etapas do processo de elaboração do Plano Diretor, através de Oficinas, Plenárias e Audiências Públicas.

Dessa forma, as informações obtidas sobre as diferentes realidades verificadas nos espaços urbano e rural contribuirão para o desenvolvimento de análises pertinentes sobre o novo Plano Diretor do Município, de modo a verificar em que medida os princípios, diretrizes e instrumentos que enuncia atendem aos impasses urbanos identificados (pelo Plano Diretor) e aos princípios do Estatuto da Cidade, ou seja, estão voltados para a priorização do desenvolvimento sustentável, da função social da cidade e da propriedade urbana e da gestão democrática do território.

4.1 Diagnóstico:

Leituras técnicas e comunitárias da cidade

O Diagnóstico do Plano Diretor 2006 de São José dos Campos foi elaborado pela Secretaria de Planejamento Urbano, a partir de dados fornecidos pelas Secretarias Municipais e concessionárias públicas que prestam serviço ao Município, e pelas pesquisas realizadas por instituições conveniadas¹ à Prefeitura.

Este Diagnóstico compreendeu uma análise da atual situação do Município, em relação aos dados do Diagnóstico do PDDI-1995, no que se refere aos aspectos demográficos, sociais, econômicos e urbano-ambientais, promovendo uma leitura dos impasses urbanos a serem enfrentados no contexto do Plano Diretor.

Seu conteúdo foi apresentado, inicialmente, aos Conselhos Municipais dos diversos setores da administração pública, compostos por membros da sociedade civil; e finalmente à população, em 14 Reuniões Preparatórias, com o objetivo de discutir e reunir sugestões acerca dos problemas do Município.

O Diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado 2006 do Município de São José dos Campos foi estruturado em oito capítulos, sendo eles:

1. Princípios e Objetivos gerais do Plano Diretor
2. Caracterização geral do Município
3. Histórico – São José dos Campos
4. Organização territorial
5. Desenvolvimento econômico
6. Desenvolvimento social
7. Desenvolvimento urbano-ambiental
8. Monitoramento e controle do Plano Diretor

¹ A Secretaria de Planejamento Urbano de São José dos Campos firmou convênios com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, para auxiliar na elaboração de um Plano de Estruturação Urbana para o Município; e com o Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas – NEPO/UNICAMP, para a elaboração da Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação do Déficit Habitacional do Município.

A seguir, serão abordados os seguintes capítulos do Diagnóstico, que se relacionam mais diretamente com as questões de uso e ocupação do solo: 2) Caracterização geral do Município, que trata dos aspectos demográficos do Município; 4) Organização territorial, que trata do Macrozoneamento, das áreas de proteção ambiental e da setorização do Município; 5) Desenvolvimento econômico, que estuda os diversos setores econômicos e as finanças públicas; parte do capítulo 6) Desenvolvimento social, sendo abordados os itens habitação, saúde e educação; e 7) Desenvolvimento urbano-ambiental, que desenvolve uma análise inter-relacionada do meio ambiente, do perfil socioeconômico e do perfil da estrutura urbana do Município.

4.1.1 Caracterização geral do Município

O Município de São José dos Campos é composto por três distritos: São José dos Campos (subdividido em 1º Subdistrito de São José dos Campos e 2º Subdistrito de Santana do Paraíba), Eugênio de Melo e São Francisco Xavier.

Figura 08 – Organização distrital – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

Seu território abrange uma área de 1.099,6 Km². Cerca de 70% desta área está localizada ao norte da Rodovia Presidente Dutra e é constituída por montanhas, serras e picos, com exceção do platô da região central. Já a porção sul, que

compreende cerca de 30% do território, apresenta um relevo mais suave, com uma série de platôs entrecortados de pequenos vales.

De acordo com o Diagnóstico do PDDI 2006 de São José dos Campos, a existência de acidentes naturais e artificiais influi de forma decisiva nas possibilidades de expansão da cidade:

“Ao norte, o Rio Paraíba do Sul e sua várzea plana; assim como os trechos de topografia montanhosa limitam a expansão do sítio urbano atual. Os afluentes da margem direita do Paraíba do Sul, entre eles o córrego Serimbura, o ribeirão Vidoca, o ribeirão dos Putins, o Rio Alambari e o Rio Pararangaba também oferecem algumas limitações para a ocupação urbana, em decorrência dos fundos de vales. O Centro Técnico Aeroespacial – CTA, ao sul da Rodovia Presidente Dutra, ocupando uma área de 1.200 hectares, constitui outra barreira à expansão do sítio urbano, assim como a área ocupada pela Refinaria Henrique Lajes – REVAP, na região leste, que acabou por deslocar para o extremo leste o vetor de crescimento da cidade” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p.10).

O Município é cortado no sentido leste-oeste pela Rodovia Presidente Dutra (BR-116), e pela Rede Ferroviária Federal (RFFSA), antiga Estrada de Ferro Central do Brasil, que liga o Rio de Janeiro a São Paulo. No sentido norte-sul, atravessa o Município a Rodovia Estadual SP-50, que liga São José dos Campos a Campos do Jordão e ao sul de Minas Gerais; e a Rodovia dos Tamoios (SP-99), interligando São José dos Campos a Caraguatatuba, com conexão para os demais Municípios do Litoral Norte do Estado, e para o Porto de São Sebastião, através da Rodovia Doutor Manoel Hyppólito Rego (SP-55). Paralela à Rodovia Presidente Dutra, estende-se a Rodovia Carvalho Pinto (SP-70), que liga a Região Metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba, fazendo conexão com a Rodovia dos Tamoios e com a Rodovia Floriano Rodrigues Pinheiro (SP-123) que segue para Campos do Jordão.

Figura 09 – Localização – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

4.1.1.1 Aspectos demográficos

– Dinâmica e distribuição populacional

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2000, o Município de São José dos Campos apresentava naquele ano uma população de 539.313 habitantes. A projeção para o ano de 2005 estima uma população de 600.049 habitantes, calculada a partir da taxa geométrica de crescimento anual de 2,23% ocorrida no último período intercensitário. Para um cenário de 10 anos (ano de 2015), a ser considerado pelo Plano Diretor, estima-se uma população de 750.786 habitantes.

A evolução da população do Município foi marcada por um intenso crescimento demográfico, no período de 1950 a 1980², em função do grande número de migrantes atraídos pela industrialização e da alta taxa de natalidade verificada nestas décadas. A partir da década de 80, o crescimento populacional diminuiu, principalmente devido à redução do crescimento vegetativo³; mas o Município continuou a aumentar sua participação no conjunto da população do Estado de São Paulo e da Região Administrativa do Vale do Paraíba (Tabela 02).

Tabela 03 – Componentes da Evolução da População
São José dos Campos – 1981/2000

Ano	Crescimento vegetativo	Saldo migratório	Crescimento vegetativo %	Saldo migratório %
1981	8.987	2.740	3,02	0,92
1982	8.464	3.679	2,74	1,19
1985	8.235	5.221	2,36	1,50
1986	8.366	5.550	2,31	1,53
1991	7.997	8.368	1,82	1,91
1992	7.605	3.699	1,69	0,82
1996	7.291	3.271	1,48	0,66
1998	8.278	3.126	1,61	0,61
2000	7.349	3.714	1,37	0,69

Fonte: Fundação Seade e Secretaria de Planejamento Urbano – PMSJC

Tabela 04 – População de São José dos Campos: absoluta e relativa

Ano	População absoluta	População relativa %	
	São José dos Campos	Região Administrativa Vale do Paraíba	Estado de São Paulo
1980	287.513	23,54	1,15
1991	442.370	26,78	1,40
2000	539.313	27,07	1,46

Fonte: Censos Demográficos e Secretaria de Planejamento Urbano – PMSJC

² O crescimento demográfico do Município de São José dos Campos atingiu o pico de 6,84% ao ano durante a década de 70, sendo uma taxa superior à registrada no Estado de São Paulo no mesmo período.

³ A redução do crescimento vegetativo deveu-se principalmente à redução da taxa de natalidade no Município. Enquanto em 1980 a taxa era de 35,15 nascidos vivos por mil habitantes, em 2000 esse número cai para 18,88.

Quanto à urbanização, os dados censitários de 2000 indicaram que o Município de São José dos Campos apresentava, naquele ano, 98,78% de sua população total residindo em área urbana.

Entretanto, o crescimento populacional vem ocorrendo com intensidades diferentes nas seis regiões geográficas que compõem o Município, resultando em distintas formas de ocupação do espaço urbano. Segundo o Censo Demográfico de 2000, a Região Sul concentra o maior volume populacional – 37,55% da população total do Município, tendo crescido a uma taxa de 2,74% ao ano, no período entre 1991 e 2000. A Região Leste, com 25,88% da população total, e taxa de crescimento de 3,46% ao ano no mesmo período; apresenta a segunda maior concentração populacional do Município. Em seguida, posicionam-se a Região Centro, com 13,31% da população total e taxa de crescimento negativa (–0,68% ao ano), indicando um processo de esvaziamento dessa área e a provável substituição do uso dos domicílios, de residenciais para comerciais; e a Região Norte, com 11,55% da população total e taxa de crescimento de 1,39% ao ano. As regiões menos populosas são a Região Sudeste, com 7,28% da população total (taxa de crescimento de 2,71% ao ano); e a Região Oeste, com 4,73% da população total e a maior taxa de crescimento do Município (6,44% ao ano), embora este crescimento não represente um ganho de população muito elevado, devido ao baixo número de habitantes no período.

Tabela 05 – População segundo Regiões Urbanas – São José dos Campos – 2000

Região	População 2000	Distribuição relativa (%)	Domicílios ocupados	Distribuição relativa (%)	Número de pessoas por domicílio
Centro	70.863	13,31	21.586	15,07	3,28
Norte	61.504	11,55	16.436	11,48	3,74
Leste	136.180	25,58	35.753	24,95	3,81
Sudeste	38.761	7,28	9.598	6,7	4,04
Sul	199.913	37,55	52.698	37,8	3,79
Oeste	25.182	4,73	7.147	4,99	3,52

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano – PMSJC

com base no Censo Demográfico de 2000 – IBGE

– Migração

Segundo o Relatório Final da Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação do Déficit Habitacional em São José dos Campos (2003), elaborado pelo Núcleo de Estudos de População NEPO/UNICAMP, quase $\frac{1}{4}$ dos responsáveis por domicílios, não nascidos em São José dos Campos, são migrantes (não natural que reside no Município há dez anos); sendo que desta população quase a metade se enquadra na categoria de migrante recente, com até três anos de residência no Município.

Quanto às trocas migratórias intra e interestaduais, no período de 1995 a 2000, verificou-se que o Município apresentou ganhos migratórios com o Município de São Paulo e com o conjunto dos estados nordestinos; e trocas migratórias negativas com os municípios que compõem a Região de Governo de São José dos Campos.

Tabela 06 – Imigração e Emigração Intra e Interestaduais

São José dos Campos – 1995-2000

Áreas	Emigração	Imigração	Trocas migratórias
Total geral	31.852	49.984	18.132
Estado de São Paulo	17.201	24.210	7.009
Outros estados	14.651	24.719	10.068
País estrangeiro	-	1.055	-
Brasil (não especificado)	-	69	-
Ignorado - SP	-	979	-
Interestadual			
Nordeste	3.254	8.623	5.369
Bahia	664	2.214	1.550
Pernambuco	761	1.890	1.129
Outros estados	-	-	-
Minas Gerais	5.652	6.586	934
Paraná	2.025	2.028	3
Rio de Janeiro	1.404	2.665	1.261
Intra-estadual			
Município de São Paulo	1.643	7.486	5.843
Caraguatatuba	665	1.054	389
Região de Governo de São José dos Campos	4.490	3.115	-1.375
Caçapava	774	717	-57
Igaratá	123	67	-56
Jacareí	2.510	1.807	-703
Jambeiro	297	36	-261
Monteiro Lobato	258	88	-170
Paraibuna	442	211	-231
Santa Branca	86	189	103

Fonte: Relatório Final da Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação do Déficit Habitacional PMSJC (2003), elaborado pelo NEPO/UNICAMP.

4.1.1.2 Desenvolvimento Humano

“O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é um indicador que procura avaliar o bem estar de uma população, focalizando três dimensões de análise: a longevidade, a educação e a renda. Cada Município é classificado de acordo com o índice alcançado, calculado entre 0 e 1, sendo que os valores mais elevados indicam níveis superiores de desenvolvimento humano” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 18).

Para analisar os aspectos humanos do Município de São José dos Campos, o Diagnóstico do PDDI-2006 tomou como base o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, que consiste em um indicador que procura dimensionar as melhorias de condições de vida de determinada população, e é analisado segundo as seguintes categorias:

- A – baixo desenvolvimento humano, quando o IDHM for menor que 0,500;
- B – médio desenvolvimento humano, com valores entre 0,500 e 0,800;
- C – alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800.

O IDH Municipal é composto da média aritmética simples de três indicadores, que abordam as seguintes dimensões: IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda.

Em relação à dimensão Longevidade, o índice utiliza a esperança de vida ao nascer (número médio de anos em que as pessoas viveriam a partir do nascimento), que sintetiza as condições de saúde e salubridade do Município.

O aspecto Educação considera a taxa combinada de matrículas nos três níveis de ensino (com peso um) e a taxa de alfabetização da população adulta, acima de 15 anos (com peso dois).

E em relação à dimensão Renda, o índice adota a renda *per capita* municipal (soma da renda de todos os residentes, dividida pelo total de residentes do Município).

“Segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro e o IPEA, com base em dados do Censo 2000, São José dos Campos apresenta-se como Município de elevado desenvolvimento humano, ocupando a 32ª posição no

ranking do IDH-M entre todos os Municípios do Brasil e a 11ª posição entre os 645 Municípios paulistas” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 18).

A análise da evolução do IDH-M e seus componentes, no período de 1991-2000, indicou que a dimensão Educação foi a que mais contribuiu para a elevação do IDH de São José dos Campos (no período, a taxa de analfabetismo da população adulta diminuiu cerca de 35%); enquanto a dimensão Renda ofereceu a menor contribuição para o incremento do IDH do Município.

Tabela 07 – Evolução do IDH-M e seus componentes

São José dos Campos – 1991-2000

Ano	1991	2000
IDH-M	0,805	0,849
IDH-M Longevidade	0,776	0,815
IDH-M Educação	0,877	0,933
IDH-M Renda	0,763	0,800

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – FJP – IPEA – PNUD

4.1.2 Organização territorial

4.1.2.1 Macrozoneamento territorial

No Plano Diretor de 1995 foram estabelecidas, a partir das diretrizes constantes da Carta das Unidades Territoriais de Características Físicas e Antrópicas Homogêneas, três tipos de macrozonas territoriais: a Macrozona Urbana, que compreende a área de urbanização contínua; a Macrozona de Expansão Urbana, subdividida em Macrozona de Expansão Urbana I, indicada ao desenvolvimento urbano intensivo, e Macrozona de Expansão Urbana II, apropriada às atividades de turismo e ocupação urbana de baixa densidade; e a Macrozona Rural, destinada à proteção ambiental dos mananciais e imprópria ao desenvolvimento urbano. E a

Carta Geotécnica de São José dos Campos⁴, elaborada em 1996 pelo IPT, foi utilizada para embasar o processo de revisão da legislação municipal de uso, ocupação e parcelamento do solo em 1997.

De acordo com o Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 30), “a definição dos novos perímetros das Macrozonas Urbana e de Expansão Urbana, em 1995, teve como objetivo a incorporação dos loteamentos clandestinos situados na Região Leste, Sudeste e Norte do Município, possibilitando a futura regularização urbanística e fundiária dos mesmos”.

Entretanto, o crescimento urbano e as direções de expansão da ocupação urbana verificadas ao longo dos anos de vigência do PDDI-1995 tornaram necessária a elaboração de uma nova delimitação para os perímetros do Macrozoneamento do Município.

Nesse sentido, o Plano Diretor de 2006 promoveu a revisão do perímetro das Macrozonas de Expansão Urbana I e II, que resultou na incorporação de parte de seu perímetro pela Zona Urbana e na retração do perímetro urbano na Região Norte em decorrência das restrições da legislação ambiental.

O Macrozoneamento territorial do PDDI-2006 resultou na subdivisão do território do Município de São José dos Campos em: Zona Rural, Zona Urbana de São José dos Campos, Eugênio de Mello e São Francisco Xavier e Zona de Expansão Urbana de São Francisco Xavier (ver Figura 18 – Macrozoneamento territorial).

4.1.2.2 Áreas de proteção ambiental

“A Lei Federal nº 9.985/00, regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002, alterado pelo Decreto nº 5.566/2005, define em seu Art. 15 que a Área de Proteção Ambiental compreende áreas em geral extensas, constituídas por terras públicas ou privadas, com um certo grau de ocupação humana,

⁴ Segundo o Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 30), “a Carta Geotécnica de São José dos Campos contém informações sobre as características do meio físico, identificando os problemas referentes à erosão, escorregamento de terra, inundação, alagamento, recalques do solo, nível do lençol freático, bem como as recomendações para uso e ocupação do solo, informações essenciais para as ações de planejamento e gestão do uso do solo”.

dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais, especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar da população e, nas quais se deve proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 31).

Segundo o Diagnóstico do PDDI-2006, o Município de São José dos Campos apresenta Áreas de Proteção Ambiental criadas pelo Município, pelo Estado e pela União.

No âmbito municipal, foram criadas três Áreas de Proteção Ambiental⁵, dentro do perímetro da Macrozona Rural:

- Área de Proteção Ambiental Um (APA I): APA Serra da Mantiqueira, situada ao norte do Distrito de São Francisco Xavier, apresenta serras e escarpas com expressiva cobertura vegetal e abundantes cabeceiras de drenagem com declividades acentuadas, sendo inadequada ao desenvolvimento urbano devido a seu alto potencial de riscos geológicos e fenômenos erosivos;
- Área de Proteção Ambiental Dois (APA II): APA Rio do Peixe compreende os terrenos da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, que apresentam alto potencial de riscos geológicos e forte erodibilidade, sendo inadequados a qualquer instalação urbana ou viária; além da presença de significativas áreas de recarga dos aquíferos subterrâneos e vasta rede hidrográfica, que devem ser preservadas em volume e qualidade;
- Área de Proteção Ambiental Três (APA III): APA Serra do Jambeiro, localizada entre a Rodovia Carvalho Pinto e as divisas com os Municípios de Jacareí, Jambeiro e Caçapava, caracterizada por áreas de relevo ondulado com alto potencial de riscos geológicos e acentuado grau de erodibilidade, que abrigam cabeceiras de drenagem dos principais cursos d’água que atravessam a malha urbana, sendo

⁵ As Áreas de Proteção Ambiental foram delimitadas com base nas informações da Carta das Unidades Territoriais de Características Físicas e Antrópicas Homogêneas.

imprescindível sua preservação para a garantir a qualidade das águas e prevenir enchentes na malha urbana consolidada a jusante.

Na Macrozona Urbana, foi delimitada a Área de Proteção Ambiental Quatro (APA IV), cujos terrenos (áreas do Banhado e da Vargem Grande) correspondem à planície aluvial dos rios Paraíba do Sul e Jaguari, que apresentam alta vulnerabilidade e problemas de drenagem devido à proximidade do lençol freático na superfície, resultando em áreas restritas à implantação de atividades urbanas.

No âmbito estadual, foi estabelecida em 2002 (Lei Estadual nº 11.262⁶) a Área Estadual de Proteção Ambiental de São Francisco Xavier, cujo perímetro corresponde quase que integralmente à APA I, da Serra da Mantiqueira; e a Área Estadual de Proteção Ambiental do Banhado e do Jaguari, que engloba os terrenos da Área de Proteção Ambiental IV.

E no âmbito federal, o Decreto 85.561/82, que dispõe sobre as medidas de recuperação e proteção ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, declarou como Áreas de Proteção Ambiental os mananciais, encostas, cumes e vales da Serra da Mantiqueira⁷; apesar de ainda não ter sido regulamentado pelos órgãos federais.

⁶ A Lei Estadual nº 11.262/2002 veda o parcelamento do solo para fins urbanos; a instalação de indústria poluente; a ampliação da área das indústrias existentes; o uso de técnicas de manejo do solo capazes de provocar a erosão das terras ou o assoreamento dos cursos d'água; a remoção da cobertura vegetal; a exploração mineral; e a utilização da área para chácaras de recreio.

⁷ No Município de São José dos Campos, abrange parcialmente as bacias hidrográficas do Rio do Peixe e do Rio Buquira, as cabeceiras do Córrego Vidoca e do Ribeirão dos Putins e o entorno do Reservatório do Jaguari.

4.1.2.3 Setorização do Município

No sentido de planejar a área urbana e de expansão urbana do Município de São José dos Campos, o Plano Diretor 2006 de São José dos Campos assumiu o conceito das Unidades de Planejamento⁸ – UP, estabelecido no PDDI-1995, assim como a nova setorização proposta para o Município, que permitiu a compatibilização dos limites das Unidades de Planejamento com os Setores Socioeconômicos e com os Setores Censitários do IBGE.

“O trabalho de revisão da setorização socioeconômica do Município compreendeu a unificação e atualização das listagens de bairros e loteamentos, com o intuito de eliminar a multiplicidade de listas existentes, padronizar a nomenclatura e mapear os loteamentos. Envolveu, também, a análise dos setores objetivando verificar sua homogeneidade interna e superar problemas de incompatibilidade entre as Unidades de Planejamento e os setores socioeconômicos” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 34).

Esta nova setorização do Município resultou na reestruturação das Unidades de Planejamento e dos setores socioeconômicos como unidades de estudo; e na criação de seis Regiões Geográficas (Lei Municipal nº 6.378/03), sendo elas: Centro, Norte, Sul, Leste, Oeste e Sudeste.

De acordo com o Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 34), as Regiões Geográficas “contêm os setores socioeconômicos, que por sua vez abrangem os setores censitários, de forma a manter a integridade e a perfeita associação das informações obtidas através dos censos e das pesquisas sociais da Prefeitura, para a melhor definição das políticas públicas”.

⁸ As Unidades de Planejamento constituem áreas com continuidade geográfica definidas a partir de indicadores de integração e compartimentação, como bacias hidrográficas, uso e ocupação do solo, abastecimento, tipologia de edificações, sistema de circulação, custo da terras e barreiras físicas.

Figura 10 – Setores Socioeconômicos – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

4.1.3 Desenvolvimento Econômico

“O desenvolvimento econômico pode ser definido como uma combinação de crescimento sustentado, reestruturação produtiva com aprofundamento tecnológico e melhoria nos indicadores sociais da população em geral” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 36).

No final dos anos 80 e início dos 90, o Município de São José dos Campos, que tinha sua economia calcada basicamente no setor industrial, enfrentou uma crise econômica provocada, principalmente, pelas demissões em massa nas indústrias bélica, automobilística e aeronáutica.

“Diante desta realidade, o PDDI-95, no capítulo do Desenvolvimento Econômico Urbano, definiu como diretrizes fortalecer e consolidar o Parque Industrial existente; incentivar a implantação de pequenas e micro empresas; e fomentar o desenvolvimento de tecnologia de ponta no Município, buscando o máximo de efeitos encadeadores na geração de empregos e serviços à população” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 35).

Tais diretrizes também contribuíram para definição de novos parâmetros para a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município (Lei Complementar 165/97), de modo a permitir uma maior flexibilização de usos no solo urbano.

O Município passou a apresentar melhorias em seu crescimento econômico a partir do desenvolvimento de uma nova fase na economia nacional,

“(...) em decorrência da estabilidade alcançada pelo Plano Real, dos Programas de Privatização dos Governos Federal e Estadual, do crescimento das exportações com aumento da participação de produtos manufaturados e da retomada dos investimentos estrangeiros (...), associados à união de lideranças empresariais locais e às ações do Poder Público Municipal” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 35 e 36).

Por outro lado, esses fatores também contribuíram para o fortalecimento do setor de comércio e serviços no Município, com a instalação de pequenas e médias empresas, de grandes redes dos setores comercial e hoteleiro, de estabelecimentos de ensino de nível técnico e superior; além do aquecimento do mercado imobiliário e do setor da construção civil.

“O incentivo para a abertura de novas empresas e a qualificação da mão-de-obra, principalmente desempregada, a atuação da Municipalidade na captação de novos investimentos e a melhoria da infra-estrutura urbana, com ampliação das redes de fibra óptica e de gás natural, a transformação do aeroporto da Cidade em um terminal internacional de cargas e a adequação do sistema viário contribuíram para a retomada do crescimento econômico do Município”. (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 36).

Entretanto, conforme dados do Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 36), “o Município ainda tem sua economia fortemente apoiada no setor industrial, com grande desenvolvimento da cadeia produtiva aeroespacial mediante a retomada do crescimento da EMBRAER, após sua privatização em 1994; da cadeia automotiva, que manteve uma certa estabilidade, principalmente em função das exportações; da cadeia petrolífera, através da REVAP e; de demais setores industriais como o de telecomunicações, eletrônico, químico, farmacêutico e outros”.

4.1.3.1 Desenvolvimento Rural

A Zona Rural do Município de São José dos Campos, definida pelo PDDI-95, ocupa cerca de 61% do território (681,6 Km²), e apresentava no ano de 2000, conforme dados do Censo IBGE, uma população de 6.506 habitantes (1,22% do total da população, em 2000).

“O relevo acidentado da Zona Rural é determinante na ocupação e utilização do solo, sendo inadequado ao cultivo intensivo, o que contribui para o exercício de uma pecuária leiteira extensiva, através do uso de pastagens naturais, com predomínio de pequenos produtores; e para o reflorestamento com o uso do eucalipto”. (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 37).

Em função das dificuldades impostas pelo relevo acidentado da Zona Rural e da ausência de uma política que integre as ações do Governo Federal e Estadual com o Municipal, de modo a facilitar o acesso dos produtores rurais aos financiamentos, o setor agropecuário representou no ano de 2003, segundo o IBGE, cerca de 0,18% do valor adicionado total de São José dos Campos, ou seja, uma participação mínima na arrecadação municipal.

4.1.3.2 Finanças públicas

As finanças do Município de São José dos Campos foram analisadas, no Diagnóstico do PDDI-2006, tanto isoladamente como a partir da comparação do desempenho do Município com os demais Municípios do Estado de São Paulo com mais de 300 mil habitantes⁹, no período de 1999 a 2003, com a análise de vários parâmetros relacionados ao PIB – Produto Interno Bruto, às receitas e às despesas dos Municípios¹⁰.

O primeiro aspecto analisado diz respeito à evolução do PIB e PIB *per capita*. Os dados mostram que São José dos Campos subiu da 5ª colocação em 1999, para a 4ª em 2003, quanto ao volume do PIB; e manteve a 1ª colocação ao longo de todo o período analisado, quanto ao PIB *per capita* (Tabela 7). Entretanto, como a riqueza caracterizada pelo PIB não se concentra inteiramente no Município que a gerou, São José dos Campos classificou-se em 10º lugar no quesito renda *per capita* (Tabela 6).

⁹ Esta opção é justificada em função de o tamanho da população estar associado a outras variáveis que afetam de modo semelhante o desempenho das finanças de um Município, tornando a comparação válida.

¹⁰ Os dados e informações utilizadas foram retirados da Revista Finanças dos Municípios Paulistas, Ano 3, 2004.

Tabela 08 – Renda *per capita* dos Municípios do Estado de São Paulo

Município	Renda per capita (Reais de 2000)
Santos	729,62
Campinas	614,86
São Paulo	610,04
Jundiaí	549,96
Ribeirão Preto	539,84
Santo André	512,87
São José do Rio Preto	512,01
São Bernado do Campo	505,45
Bauru	500,27
São José dos Campos	470,02
Piracicaba	455,87
Sorocaba	448,22
Osasco	390,45
Mogi das Cruzes	386,11
Franca	359,60
Guarulhos	343,91
São Vicente	330,52
Diadema	292,40
Carapicuíba	275,56
Mauá	274,82
Itaquaquecetuba	193,01

Fonte: Fundação Seade

No que se refere à receita total do Município, no período, verificou-se que São José dos Campos ficou bem acima da média dos Municípios, subindo para a 4ª posição em 2003; sendo que este crescimento deveu-se, principalmente, às receitas de transferências decorrentes do aumento das atividades produtivas (73%), e em menor escala, às receitas tributárias (18%).

Tabela 09 – Evolução do PIB e PIB *per capita* entre os Municípios com mais de 300 mil habitantes – 1999 a 2003 (Preços médios de 2003 – IPCA)

Município	1999		2000		2001		2002		2003	
	PIB	PIB/capita	PIB	PIB/capita	PIB	PIB/capita	PIB	PIB/capita	PIB	PIB/capita
São Paulo	160.134,4	15.401	169.387,3	16.155	167.088,3	15.805	160.676,7	15.072	146.855,3	13.661
Guarulhos	15.342,6	14.477	16.267,9	14.909	17.034,3	15.174	15.976,5	13.839	16.010,4	13.491
São Bernardo do Campo	14.888,1	21.361	14.793,4	20.778	13.906,9	19.128	13.034,0	17.559	14.583,2	19.246
São José dos Campos	13.858,5	25.908	17.939,8	32.883	16.700,7	30.022	15.602,0	27.511	13.843,3	23.946
Campinas	14.046,7	14.574	13.306,3	13.616	13.207,9	13.332	12.412,8	12.359	13.005,6	12.774
Santo André	8.471,8	13.077	9.075,9	13.933	9.179,4	14.015	8.845,4	13.431	8.816,8	13.313
Osasco	7.516,5	11.586	7.300,9	11.095	7.812,3	11.706	6.485,3	9.582	8.149,7	11.874
Sorocaba	5.943,7	12.174	5.827,9	11.636	6.062,8	11.806	5.545,4	10.537	7.472,9	13.857
Jundiaí	6.235,0	19.373	7.031,3	21.595	6.460,7	19.615	6.883,0	20.658	6.123,0	18.166
Santos	4.706,0	11.260	4.256,3	10.182	4.123,1	9.862	4.650,7	11.123	5.602,2	13.396
Ribeirão Preto	5.189,4	10.347	5.193,6	10.190	4.812,5	9.292	4.659,9	8.856	5.020,8	9.393
Diadema	5.442,2	15.342	5.176,8	14.365	5.416,6	14.795	5.050,1	13.579	4.737,1	12.539
Mauá	4.038,3	11.209	4.364,1	11.866	4.233,7	11.279	15.890,2	11.537	4.430,7	1.339
Piracicaba	4.016,6	12.289	4.039,4	12.151	4.202,0	12.432	4.530,7	13.185	4.353,6	12.462
São José do Rio Preto	3.154,1	8.884	3.144,4	8.650	3.033,2	8.154	3.015,4	7.922	2.263,2	6.917
Mogi das Cruzes	2.912,7	8.890	2.977,5	8.916	3.084,1	9.064	3.171,1	9.149	2.344,8	6.641
Bauru	2.878,8	9.184	2.849,5	8.916	2.538,2	7.793	2.398,2	7.227	2.341,8	6.927
Franca	2.096,9	7.352	1.926,0	6.613	1.845,3	6.207	1.815,2	5.982	1.848,3	5.970
Itaquaquecetuba	1.551,5	5.788	1.362,5	4.867	1.405,3	4.815	1.459,7	4.803	1.347,9	4.263
Carapicuíba	1.534,5	4.489	1.422,0	4.081	1.387,9	3.906	1.514,3	4.183	1.318,4	3.573
São Vicente	1.578,4	5.227	1.423,9	4.656	1.322,9	4.272	1.282,0	4.088	1.199,4	3.777

Fonte: Fundação Seade

Quanto às despesas, São José dos Campos apresentou um crescimento acima da média dos Municípios, em função de seu crescimento econômico no período; principalmente com despesas de pessoal e de custeio (76%), tendo em vista o aumento da demanda por serviços municipais decorrentes do aumento da população.

Por fim, o Diagnóstico do PDDI-2006 teceu considerações quanto ao possível impacto de fatores externos nas finanças municipais, sendo destacados: a instituição do FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico, dentro de 4 anos, que ocasionará uma perda orçamentária anual de cerca de 4% da receita projetada para aquele ano; o comprometimento com precatórios, caso os processos judiciais em andamento sejam julgados favoráveis aos impetrantes; e as reformas previdenciária e tributária.

4.1.4 Desenvolvimento social

4.1.4.1 Habitação

No ano de 2004, a Prefeitura de São José dos Campos elaborou, em parceria com a Universidade Estadual de Campinas, através do Núcleo de Estudos de População, uma pesquisa para identificar o déficit habitacional do Município; sendo estimado um déficit imediato de 2.560 residências.

Em 1997, foi definida a Política Habitacional do Município de São José dos Campos, que “tem como objetivo diminuir o déficit habitacional estimado, atendendo em ordem de prioridade aos munícipes em piores condições sociais, dentro de critérios pré-estabelecidos” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 48).

Em relação às áreas de favelas, que surgiram ao longo da década de 90, em função da inexistência de uma política habitacional para o Município, foram definidas ações que incluíram o levantamento cadastral de todos os núcleos, para se obter avaliação real do problema, e seu congelamento, visando desenvolver um programa para cada um deles. Foram cadastrados 11 núcleos¹¹, nos quais viviam mais de 1.700 famílias, ou quase 10.000 pessoas; e desde então são monitorados pelos programas habitacionais.

Quanto aos loteamentos clandestinos, a ausência de uma política habitacional para a população de baixa renda e a burocracia para a aprovação de loteamentos imposta pelo Poder Público fez com que, nas décadas de 80 e 90, surgissem inúmeros loteamentos clandestinos no Município de São José dos Campos. Em grande parte dos casos, tais ocupações irregulares não se formaram a partir de invasões, mas do parcelamento de glebas da zona rural em lotes cada vez menores, sem nenhum tipo de infra-estrutura e com a ocupação de áreas de proteção ambiental e de risco.

¹¹ Galpão da Campoy; Creche invadida; Salinas; Miracema; Morro do Regaço ou Nova Tatetuba; Interlagos; Santa Cruz I, Nova Detroit; Antônio Aleixo; Praça Natal; Caparão.

O levantamento cadastral, realizado pelo Município em 2000, constatou a existência de 94 loteamentos clandestinos que, desde então, têm sido objeto de uma fiscalização efetiva, visando promover a regularização fundiária destes loteamentos, com a implantação da infra-estrutura mínima, e coibir o surgimento de novos parcelamentos clandestinos.

4.1.4.2 Saúde

“As ações de saúde são de natureza pública e integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único que segue as diretrizes da descentralização, atendimento integral e participação da comunidade, cabendo ao Município dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 52).

Segundo dados do Diagnóstico PDDI-2006, a rede física municipal de saúde dispõe de 65 unidades de saúde, com 414 leitos na rede própria e 446 leitos na rede conveniada e com 152 consultórios que fazem o atendimento primário em saúde; sendo que, ao longo dos últimos dez anos, o quadro de recursos humanos foi ampliado em 42,9%, a fim de atender à crescente demanda dos serviços.

4.1.4.3 Educação

O Plano Municipal de Educação compreende as metas para os próximos dez anos, definidas com base nos dados do Censo Escolar 2002 e do Censo Demográfico 2000 do IBGE, que indicam escopos que dependem de ação direta do Poder Municipal, nos níveis e modalidades que lhe cabem por força de determinação normativa.

“Pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, o artigo 211 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, sendo que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Portanto, apesar de não prioritária em sua ação, o

Município deve articular atividades cooperativas referentes ao ensino médio (de ação prioritária dos Estados) e superior (de ação prioritária da União)” (DIAGNÓSTICO PDDI 2006, p. 61).

No que se refere à Educação Infantil¹², os dados do Censo Escolar 2005 indicaram que em São José dos Campos são atendidas 24.829 crianças de até seis anos em creches e pré-escolas; enquanto 5.916 crianças aguardam vagas nas instituições públicas de Educação Infantil, sendo que as maiores demandas foram verificadas em bairros que se localizam na Região Sul e Leste da cidade.

Em relação ao Ensino Fundamental¹³, os dados da Pesquisa de Ensino e Educação, realizada pela Divisão de Pesquisa e Teoria da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, indicaram que o número de matrículas da 1º a 4º séries vem diminuindo desde 1980, em função da diminuição da população infantil joseense; ocasionando o decréscimo da demanda de alunos para o Ensino Fundamental (07 a 14 anos). Segundo dados do Diagnóstico do PDDI-2006, o Município conta com 174 escolas, distribuídas nas diferentes regiões da cidade, para atender à demanda do Ensino Fundamental. A maior concentração de unidades escolares (56) e alunos se encontra na Região Sul, seguida pela Região Leste, que possui 37 unidades. Na Região Centro há 29 escolas, apesar do número de alunos ser inferior ao da Região Norte, que possui 19 unidades. As Regiões Sudeste e Oeste possuem 13 unidades cada, e a Zona Rural possui 7 escolas.

Quanto ao Ensino Médio, o Censo Escolar 2005 indicou que a rede pública estadual predomina com 76,5% das matrículas, cabendo à rede particular 23,5% desse atendimento; sendo 46 escolas estaduais e 25 particulares que oferecem o Ensino Médio.

Segundo o Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 60), “embora o número de escolas já existentes no Município seja suficiente para atender a essa demanda, é importante verificar se a sua localização geográfica facilita o acesso, a frequência e a

¹² De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Educação Infantil é um direito da criança e uma obrigação do Estado.

¹³ De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Ensino Fundamental é obrigatório e gratuito, sendo competência do Poder Público recensear os educandos do Ensino Fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar junto aos pais ou responsáveis pela frequência dos alunos às aulas.

permanência dos alunos nesses locais, levando-se em consideração a problemática econômica decorrente de gastos com transporte e alimentação”.

Quanto à Educação Profissional, apesar de sua procura ter crescido nos últimos anos, de acordo com o Censo Escolar, a demanda atual é atendida basicamente pela rede particular de ensino.

No que se refere à Educação Superior, o número de matrículas vem apresentando um rápido crescimento nos últimos anos, com a superação da participação do ensino particular no oferecimento da graduação, em relação ao ensino público federal e estadual; o que exige ações do Município no sentido de estimular o Estado e a União a aumentar as vagas públicas na Região.

4.1.5 Desenvolvimento urbano-ambiental

“O Desenvolvimento urbano-ambiental, compreendido pelo Meio Ambiente, pelo Perfil Socioeconômico e pelo Perfil da Estrutura Urbana, consiste em uma leitura da cidade, quanto aos aspectos do uso do solo, do sistema viário e do transporte coletivo, permeando-se a todos esses, as variáveis sociais, econômicas e ambientais, de forma a obter um diagnóstico dos problemas urbanos do Município” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 70).

Este enfoque de leitura dos aspectos urbano-ambientais do Município, que promove o inter-relacionamento das informações sobre a estrutura urbana com os aspectos socioeconômicos e ambientais, foi adotado, segundo o Diagnóstico do PDDI-2006, com o objetivo de se:

“(...) obter subsídios técnicos para a definição da política urbana, em especial quanto à definição de locais mais adequados ao adensamento, ao fortalecimento de setores de comércio, serviços e indústria, visando a absorção de mão-de-obra e a garantia da mobilidade urbana, em especial do sistema de transportes públicos” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 71).

4.1.5.1 Meio Ambiente

Tendo em vista que a busca da sustentabilidade ambiental nos centros urbanos e a formulação de estratégias preventivas e corretivas para a redução de impactos ambientais são os maiores desafios a serem enfrentados neste século, o Diagnóstico do PDDI-2006 estabeleceu que o sistema de gestão ambiental urbana do Município deve estar apto a atender a quatro conjuntos de demandas: planejamento ambiental; desenvolvimento de áreas verdes; controle da qualidade ambiental; e educação ambiental.

Quanto às questões relacionadas à integração do meio ambiente com as políticas de uso e ocupação do solo, que deverão ser equacionadas no âmbito do Plano Diretor, foram destacadas pelo Diagnóstico do PDDI-2006 de São José dos Campos (p. 71):

- persistência, no ambiente urbano, de alguns conflitos de uso (residência x outras atividades);
- questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável das áreas de proteção ambiental, em especial das várzeas dos Rios Paraíba do Sul e Jaguari;
- efetiva proteção dos fundos de vales dos rios e córregos que atravessam a malha urbana e dos aquíferos subterrâneos;
- existência de áreas de topografia acidentada na Zona de Expansão Urbana Norte sujeitas à aplicação do Código Florestal, em especial quanto às restrições de topo de morro;
- mineração e atividades sujeitas aos Estudos de Impacto Ambiental e de Análises de Riscos, que aguardam o processo de regulamentação da Lei Orgânica.

4.1.5.2 Perfil socioeconômico

Para o estabelecimento do Perfil Socioeconômico dos setores que compõem a área urbana e de expansão urbana do Município de São José dos Campos, a Secretaria de Planejamento Urbano selecionou um conjunto de variáveis, a partir da base de dados da Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação

do Déficit Habitacional em São José dos Campos (2003), e das informações censitárias.

O conjunto de variáveis selecionadas compreendeu variáveis demográficas, habitacionais, de circulação, socioeconômicas e de percepção, definidas no sentido de possibilitar o monitoramento dos vetores de crescimento da cidade, o conhecimento dos aspectos socioeconômicos da população e a percepção dos problemas que possam estar diretamente relacionados com o uso e ocupação do solo.

O resultado desta pesquisa possibilitou a definição de perfis socioeconômicos para as Regiões Geográficas do Município de São José dos Campos – Norte, Centro, Leste, Sudeste, Sul e Oeste; e para os setores socioeconômicos que as compõe.

Figura 11 – Regiões Geográficas – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

Região Norte

A Região Norte abrange pouco mais de 10% da população urbana do Município, sendo formada pelos setores socioeconômicos: Setor 1 – Alto da Ponte; Setor 2 – Santana; Setor 24 – Freitas/Sertãozinho¹⁴; e Setor 21 – São Francisco Xavier, que se localiza na área urbana do Distrito de São Francisco Xavier. A Região também abriga as APA's do Jaguari (24 A); e da Vargem Grande (25 A).

- **Setor 1 – Alto da Ponte:** setor de grande população, com crescimento populacional abaixo da média da cidade nos dois últimos períodos intercensitários. O perfil etário apresenta participação de crianças acima do parâmetro geral. O desemprego encontra-se dentro da média elevada da cidade e a escolaridade é inferior ao padrão geral. A população ocupada encontra-se no ramo da prestação de serviços (54%). Há predominância das classes de consumo C e D. Em 45% dos domicílios não há automóvel, o que implica dependência do transporte público para parcela importante da população. Há boa acessibilidade ao transporte coletivo. Com relação às variáveis de habitação, o setor apresenta uma configuração basicamente horizontal. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave em mais de 30% dos domicílios.
- **Setor 2 – Santana:** setor médio, em termos de tamanho populacional, com crescimento negativo no último período censitário. O perfil etário é caracterizado por um percentual elevado de idosos. O desemprego encontra-se dentro da média elevada da cidade e a escolaridade também dentro da média de anos de estudo. O ramo de atividade da população ocupada é o de serviços em 48,5% dos casos, sendo que os empregados no setor público aparecem em percentual acima da média. Há a predominância das classes de consumo C e D. Não existe automóvel em 57% dos domicílios, o que indica grande dependência do transporte coletivo neste setor. Há boa acessibilidade ao transporte coletivo. Quanto às variáveis ligadas à habitação, o setor apresenta uma distribuição de domicílios tipo “casa” e “apartamento” dentro do perfil geral da cidade, com presença de cômodos. Observa-se um percentual mais elevado de domicílios alugados que a média geral.
- **Setor 24 – Freitas/Sertãozinho:** setor de pequena população, porém com alta taxa de crescimento na última década, notadamente nos bairros de ocupação clandestina. O perfil etário é caracterizado por elevado percentual de crianças. O desemprego apresenta-se dentro da média elevada da cidade e a escolaridade bem abaixo da média. A população encontra-se empregada principalmente no setor de serviços. Predominam as classes de consumo D e C, sendo presente também a B e E. Há deficiência na acessibilidade ao transporte coletivo, sendo que em 57% dos domicílios não existe automóvel. A distribuição dos domicílios quanto ao tipo indica que o setor é de configuração horizontal e há presença de cômodos acima da média da cidade. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave em mais de 30% dos domicílios.
- **Setor 21 – São Francisco Xavier:** setor de pequena população, que apresentou crescimento populacional acima da média da cidade no último período intercensitário. A estrutura etária é marcada por elevado percentual de idosos. A taxa de desemprego é bem menor que a média da cidade e o nível de escolaridade apresenta padrão inferior. A população encontra ocupação principalmente no setor de serviços, mas a absorção pelo setor público também se destaca (24%). Metade dos domicílios pertence à classe de consumo D, sendo também importante a classe C. A acessibilidade ao transporte coletivo é deficiente em 10% dos domicílios, sendo que

¹⁴ Este setor foi formado a partir do agrupamento dos setores 23 - Freitas, 24 - Caeté e 25 – Sertãozinho; composto por ocupação predominantemente clandestina.

em 60% não há automóvel. Quanto às variáveis ligadas à habitação, trata-se de um setor totalmente horizontal, com predominância dos domicílios “próprios já pagos”.

Região Centro

A Região Centro abriga cerca de 12% da população urbana do Município, sendo formada por três setores socioeconômicos: Setor 3 – Centro; Setor 4 – Jardim Paulista; e Setor 20 – Vila Adyanna/Esplanada¹⁵; além da existência da APA do Banhado (3 A).

- **Setor 3 – Centro:** setor de tamanho populacional médio, que apresentou crescimento populacional negativo nas duas últimas décadas. Seu perfil etário caracteriza-se pelo elevado percentual de idosos. A taxa de desemprego é inferior à média da cidade e o nível de escolaridade apresenta-se acima do padrão geral. A população ocupada está concentrada no setor de serviços (55,5%). Predominam as classes de consumo C e B. Não há automóvel em 41% dos domicílios. Quanto às variáveis de habitação, há uma ocorrência de edificações tipo “apartamento” acima da média geral. O maior percentual de domicílios alugados está localizado aqui.
- **Setor 4 – Jardim Paulista:** setor médio quanto ao tamanho populacional, que apresentou taxas negativas de crescimento nas duas últimas décadas. O perfil etário é caracterizado por elevado percentual de idosos. A taxa de desemprego apresenta-se na média elevada da cidade e o nível de escolaridade também é compatível com o padrão geral. Os ocupados concentram-se no setor de serviços (49,5%) e comércio (24,2%). Predominam as classes de consumo C e B. Há boa acessibilidade ao transporte coletivo, sendo que em 44% dos domicílios não há automóvel. Quanto às variáveis habitacionais, trata-se de um setor de configuração predominantemente horizontal, com elevada presença de domicílios “próprios já pagos” e de cômodos.
- **Setor 20 – Vila Adyana/Esplanada:** setor de grande população, apresentou diferenças internas com relação ao crescimento populacional (Vila Adyana com crescimento negativo e Esplanada com crescimento positivo). O perfil etário apresenta predomínio de população adulta e idosa. A taxa de desemprego apresenta-se bem abaixo da média bem acima do padrão geral. A população está empregada principalmente no setor de serviços, mas há elevado percentual também no setor público. As classes de consumo predominantes são B e A. A média de automóveis por domicílio é elevada, com boa acessibilidade ao transporte coletivo. As variáveis habitacionais indicam uma configuração predominantemente vertical, com elevada ocorrência de domicílios alugados.

Região Leste

Segunda Região mais populosa do Município, a Região Leste é formada por seis setores socioeconômicos: Setor 5 – Vila Industrial; Setor 6 – Eugênio de Melo; Setor 7 – Parangaba/Campos de São José; Setor 8 – Vista Verde; Setor 27 – Novo Horizonte; e Setor 30 – Capão Grosso/Bom Retiro/Serrote¹⁶; além da presença de duas APA’s na Várzea do Rio Paraíba do Sul (setores 5 e 6).

¹⁵ Setor formado pelo agrupamento dos setores 20 – Vila Adyanna, e 26 – Esplanada.

¹⁶ Setor formado pelo agrupamento dos setores 30 – Capão Grosso e 31 – Serrote; com ocupação basicamente clandestina.

- **Setor 5 – Vila Industrial:** setor com grande população que apresentou crescimento negativo na última década. O perfil etário é marcado pela predominância de população adulta. A taxa de desemprego e o nível de escolaridade são similares à média da cidade. Entre os ocupados, 47% se concentra no setor de serviços. A classe de consumo predominante é a C, seguida pela B. Cerca de 36% dos domicílios não dispõe de automóveis, mas a acessibilidade ao transporte público é ampla. As variáveis de habitação indicam que 30% dos domicílios são do tipo “apartamento”.
- **Setor 6 – Eugênio de Melo:** setor de porte médio quanto à população, que apresentou crescimento positivo na última década. O perfil etário indica percentual pouco mais elevado de crianças e jovens do que a média da cidade. O desemprego é superior à média da cidade e o nível de escolaridade é inferior. O percentual de população ocupada na indústria é bem superior à média da cidade. Predominam as classes de consumo C, seguida pela D. Em 45% dos domicílios não há automóvel, mas há ampla acessibilidade ao transporte público. Quanto às variáveis de habitação, o setor é predominantemente horizontal, com elevado percentual de domicílios próprios.
- **Setor 7 – Parangaba/Campos de São José:** setor com grande população que apresentou alta taxa de crescimento na última década. O perfil etário é caracterizado por um elevado percentual de crianças. O desemprego apresenta-se na média elevada da cidade e a escolaridade é inferior. A população ocupada concentra-se no setor de serviços (49,4%) e comércio (22%). Predominam as classes de consumo C e D. Cerca de 50% dos domicílios não possuem automóveis, mas há boa acessibilidade ao transporte público. Quanto às variáveis habitacionais, trata-se de um setor de configuração horizontal, com elevado percentual de domicílios próprios. Em quase 50% dos domicílios a falta de áreas verdes é considerada um problema grave.
- **Setor 8 – Vista Verde:** setor com população de tamanho médio que quase não apresentou crescimento na última década. O perfil etário indica a predominância de população adulta. A taxa de desemprego é inferior à média da cidade e o nível de escolaridade é superior. Embora o setor de serviços absorva grande parte da população ocupada, o percentual dos que estão no setor industrial é mais elevado do que a média geral. Há uma distribuição equilibrada das classes de consumo A, B, C e D. A média de automóveis por domicílio é elevada e há ampla acessibilidade ao transporte público. Quanto às variáveis habitacionais, os domicílios tipo “casa” correspondem a cerca de 87% do total.
- **Setor 27 – Novo Horizonte:** setor de grande população que apresentou taxa de crescimento acima da média da cidade na última década. O perfil etário é caracterizado por um percentual elevado de crianças. O desemprego encontra-se dentro do parâmetro elevado da cidade e a escolaridade, abaixo da média. O setor de prestação de serviços absorve mais da metade da população. Predomina a classe de consumo C, seguida pela D e com presença da E acima da média. Em cerca de 48% dos domicílios não há automóvel, sendo média a acessibilidade ao transporte público. As variáveis habitacionais indicam que o setor tem uma configuração horizontal, com predominância de domicílios próprios. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave em mais de 30% dos domicílios.
- **Setor 30 – Capão Grosso/Bom Retiro/Serrote:** setor de tamanho médio em termos populacionais, que apresentou forte crescimento nas duas últimas décadas. Quanto ao perfil etário, destaca-se o elevado percentual de crianças. A taxa de desemprego é bem acima da média da cidade e a escolaridade é bem inferior. A população ocupada está inserida principalmente no setor de serviços (65,2%). Há a predominância da classe de consumo D, seguida pela C e com presença da E acima da média. Não há automóvel em 60% dos domicílios e a acessibilidade ao transporte coletivo é inferior ao padrão geral. As variáveis habitacionais indicam a configuração horizontal do setor e a presença de cômodos.

Região Sudeste

A Região Sudeste abrange pouco mais de 7% da população urbana do Município, e é formada por três setores socioeconômicos: Setor 9 – Jardim da Granja; Setor 29 – Putim; e Setor 10 – CTA, que não foi objeto da Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação do Déficit Habitacional em São José dos Campos.

- **Setor 9 – Jardim da Granja:** setor de tamanho populacional médio, onde praticamente não ocorreu crescimento populacional no último período intercensitário. O perfil etário é caracterizado pelo predomínio da população adulta. A taxa de desemprego é compatível com a média da cidade, assim como o nível de escolaridade. A maioria da população ocupada está no setor de serviços (52%), sendo que o setor público também absorve uma parcela (14%). A classe de consumo C é predominante. Em 46% dos domicílios não existe automóvel e a acessibilidade ao transporte público é pouco inferior à média. As variáveis habitacionais apresentam um setor de configuração horizontal.
- **Setor 29 – Putim:** setor médio quanto à população, que apresentou crescimento acima da média nos dois últimos períodos intercensitários. O perfil etário é marcado por grande percentual de crianças. A taxa de desemprego está na média da cidade e a escolaridade é inferior. A grande maioria dos ocupados está no setor de serviços. Predominam as classes de consumo C e D. Não há automóvel em cerca de 60% dos domicílios e a acessibilidade ao transporte público é ampla. As variáveis habitacionais indicam que o setor é basicamente horizontal. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave em 38% dos domicílios.

Região Sul

Região mais populosa do Município, com cerca de 40% de sua população urbana, a Região Sul é formada por seis setores socioeconômicos: Setor 11 – Vila São Bento/Torrão de Ouro; Setor 12 – Campo dos Alemães; Setor 13 – Bosque dos Eucaliptos; Setor 14 – Jardim Satélite; Setor 15 – Jardim Oriente/Morumbi; e Setor 16 – Parque Industrial.

- **Setor 11 – Vila São Bento/Torrão de Ouro:** setor médio quanto à população, caracterizado por diferenças internas quanto ao crescimento populacional: enquanto a região da Vila São Bento registrou crescimento negativo na última década, o Torrão de Ouro cresceu de forma expressiva. O perfil etário é marcado por percentual elevado de crianças. A taxa de desemprego apresenta-se dentro da média elevada da cidade e a escolaridade abaixo da média. A maior parte da população ocupada está inserida no setor de serviços (62,3%). Há a predominância das classes de consumo C e D, com presença significativa da E. Não há automóvel em cerca de 54% dos domicílios e a acessibilidade ao transporte público é inferior ao padrão da cidade. Com relação às variáveis habitacionais, o setor é basicamente horizontal. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave por cerca de 28% dos domicílios.
- **Setor 12 – Campo dos Alemães:** setor que apresenta a maior população da cidade, com crescimento acima da média na última década. O perfil etário apresenta elevado percentual de crianças e jovens. Registra taxa de desemprego acima da

média da cidade e nível de escolaridade bem inferior. O setor de prestação de serviços absorve a maior parte dos ocupados (56,3%). Predominam as classes de consumo C e D, havendo a presença de E acima da média. Não há automóvel em 62% dos domicílios e a acessibilidade ao transporte público é inferior ao padrão geral. Quanto aos aspectos habitacionais, o setor apresenta configuração basicamente horizontal. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave por cerca de 46% dos domicílios e o excesso de pessoas é considerado um problema por 27% dos domicílios.

- **Setor 13 – Bosque dos Eucaliptos:** setor de grande população, com taxa de crescimento acima da média da cidade no último período intercensitário. O perfil etário caracteriza-se por percentuais maiores de população adulta e jovem. A taxa de desemprego está dentro da média, assim como o nível de escolaridade. Embora a maior parte da população esteja ocupada no setor de serviços, o comércio e a indústria também absorvem parcelas importantes. Predominam as classes de consumo C e B. A média de carros por domicílio é superior ao padrão da cidade e a acessibilidade ao transporte público é ampla. As variáveis habitacionais indicam que o setor apresenta um padrão de verticalização superior ao da cidade e um maior percentual de domicílios alugados.
- **Setor 14 – Jardim Satélite:** setor de grande população, com taxa de crescimento negativa na última década. Predomina a população adulta e idosa. A taxa de desemprego é inferior à média da cidade e o nível de escolaridade é superior. Embora a maior parte da população esteja ocupada no setor de serviços, o comércio e a indústria também absorvem parcelas importantes. As classes de consumo que mais ocorrem são a C e B. A média de carros por domicílio é superior ao padrão da cidade. Com relação aos aspectos habitacionais, a distribuição, o tipo de domicílio e a forma de ocupação seguem o padrão da cidade.
- **Setor 15 – Jardim Oriente/Morumbi:** segundo maior setor em termos populacionais, com taxa de crescimento próxima à média da cidade no último período intercensitário. O perfil etário apresenta uma população com predominância de adultos e jovens. A taxa de desemprego e o nível de escolaridade apresentam-se na média da cidade. O setor de serviços absorve a maior parte dos ocupados (50%), mas o percentual dos que trabalham na indústria é bem elevado. Predominam as classes de consumo C e B. A média de carros por domicílio é inferior à média e há ampla acessibilidade ao transporte público. Os aspectos habitacionais indicam a predominância de casas e domicílios próprios. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave por cerca de 28% dos domicílios.
- **Setor 16 – Parque Industrial:** setor de grande população, que quase não apresentou crescimento no último período intercensitário. O perfil etário destaca uma elevada população adulta. O desemprego e a escolaridade estão dentro da média da cidade. O setor de serviços absorve a maior parte dos ocupados (56,9%), mas o percentual dos que trabalham na indústria é bem elevado. Predomina a classe de consumo C, seguida pela B. A média de carros por domicílio é inferior à média e há ampla acessibilidade ao transporte público. Os aspectos habitacionais indicam elevado percentual de domicílios ainda em pagamento. A falta de áreas verdes é considerada um problema grave por quase 30% dos domicílios.

Região Oeste

Região menos populosa do Município (6,6% da população urbana de São José dos Campos), porém de maior crescimento relativo no último período intercensitário (6,5% ao ano), a Região Oeste é formada por dois setores socioeconômicos: Setor

17 – Jardim das Indústrias; e Setor 18 – Urbanova/Aquáriu¹⁷; além da existência da APA Oeste do Rio Paraíba do Sul (setor 17).

- **Setor 17 – Jardim das Indústrias:** setor médio em termos populacionais, que apresentou crescimento acima da média da cidade. Tem maior destaque a população adulta. O desemprego é pouco inferior à média da cidade e a escolaridade acima da média. A população ocupada distribui-se principalmente entre os setores de serviços e indústria. Predomina a classe de consumo B. Apresenta uma média de automóveis por domicílio superior ao padrão geral e possui ampla acessibilidade ao transporte público. Com relação às variáveis de habitação, trata-se de um setor com aspecto mais vertical do que o padrão geral. A falta de áreas verdes é considerada um problema por 26% dos domicílios.
- **Setor 18 – Urbanova/Aquáriu:** setor pequeno em termos populacionais, que apresentou crescimento acima da média da cidade. Quanto ao perfil etário, destaca-se por um maior percentual de população adulta. Apresenta a menor taxa de desemprego da cidade e o nível de escolaridade é bem acima da média. O setor de prestação de serviços absorve quase a metade dos ocupados, mas a parcela de empregados no setor público é superior ao padrão geral. Predomina a classe de consumo A. A média de automóveis por domicílio é alta e a acessibilidade ao transporte público é bem inferior à média da cidade. As variáveis habitacionais apontam uma configuração bem mais vertical do que a média geral, sendo que a Urbanova é predominantemente horizontal e o Aquáriu, vertical.

4.1.5.3 Perfil da estrutura urbana

O Diagnóstico do PDDI-2006 desenvolveu uma leitura do ambiente urbano do Município de São José dos Campos, por Regiões Geográficas, mediante análises sobre o uso e ocupação do solo urbano; sobre as condições de mobilidade da população, a partir do sistema viário e da abrangência do transporte público; e da infra-estrutura urbana, em especial quanto aos aspectos ambientais, de saneamento básico e macrodrenagem, com o objetivo de adquirir subsídios técnicos para a definição da política urbana do Município.

– Uso e ocupação do solo

“No período de 1995 a 2005, a urbanização do Município vem ocorrendo, em linhas gerais, mediante um processo de consolidação da urbanização horizontal da Região Sul; consolidação do processo de verticalização do Parque Residencial Aquáriu e do Residencial Floradas de São José; e

¹⁷ Setor formado pelo agrupamento dos setores 18 – Urbanova e 19 – Aquáriu.

ocorrência do parcelamento do solo nas áreas de expansão urbana das Regiões Leste e Sudeste, voltados para uma população de menor poder aquisitivo, e nas Regiões Oeste e Norte, mais precisamente Urbanova e nas colinas da Vargem Grande, a ocorrência de loteamentos “fechados”, para a população de médio e alto poder aquisitivo” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 84).

Região Norte

A Região Norte apresenta três setores distintos, no que se refere à configuração da ocupação do solo, sendo eles: Santana, Alto da Ponte – Vila Paiva, e Zona de Chácaras de Recreio; além do Distrito de São Francisco Xavier, situado a cerca de 50 Km da sede do Município.

O setor Santana apresenta predominantemente o uso residencial unifamiliar, com um forte sub-centro de comércio e serviços. Abriga a planta industrial da Rhodia, atualmente transformada em condomínio industrial e ocupada por várias empresas; o Parque da Cidade, com área de 550.000 m²; e parte da área do Banhado, que apresenta em alguns trechos um processo de parcelamento clandestino.

A ocupação urbana do setor Alto da Ponte – Vila Paiva encontra-se limitada pelo Rio Buquira e pelo relevo de morros, com um predomínio do uso residencial unifamiliar popular, a ocorrência de parcelamentos sob o regime de cooperativas e de loteamentos clandestinos; além de uma concentração de comércio de âmbito local ao longo do bairro Alo da Ponte.

O setor Zona de Chácaras de Recreio, que compreende a maior parte da Região Norte, caracteriza-se pela topografia acidentada de morros, ocorrência de loteamentos clandestinos e grandes vazios predominantemente rurais.

O setor compreendido pelo Distrito de São Francisco Xavier caracteriza-se como uma localidade tipicamente rural, com economia baseada na pecuária leiteira, que tem sido procurada por turistas e moradores de outras cidades com o propósito do lazer, em decorrência de sua belíssima paisagem e de seus atributos naturais. Com o objetivo de assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais e disciplinar o

uso e ocupação do solo, deu-se a criação das APA's I e II, que abrangem todo o território de São Francisco Xavier, com exceção do núcleo urbano do distrito.

Região Centro

A Região Centro abrange, além do centro consolidado, as regiões do Jardim Paulista, Vila Ady-anna e Jardim Esplanada. O centro consolidado caracteriza-se pela alta concentração de comércio e serviços, com um processo de verticalização pouco significativo; sendo que houve um direcionamento do setor de comércio e serviços mais sofisticado para os bairros da Vila Ady-anna e São Dimas, além da presença de um sub-centro de comércio e serviços no Jardim Paulista.

A Região também é ocupada por residências de alto padrão, que vem pleiteando o fechamento dos bairros, em função dos problemas de segurança. E tem como grande destaque o Banhado, extensa planície aluvial contígua ao centro urbano, de grande beleza paisagística e ambiental, considerado Área de Proteção Ambiental municipal e estadual, e que se encontra parcialmente ocupado pela favela Nova Esperança.

Região Leste

No que se refere à configuração da ocupação do solo, a Região Leste apresenta cinco setores distintos, sendo eles: Vila Industrial/General Motors; Fazenda Ronda/Res. Galo Branco; Várzea do Rio Paraíba do Sul, no trecho Fazenda Marson-Eugênio Mello, Mato Dentro/Divisa intermunicipal com Caçapava e Mato Dentro/Cajuru.

O setor compreendido pela Vila Industrial/General Motors caracteriza-se pelo adensamento populacional decorrente da implantação de inúmeros conjuntos habitacionais verticais e horizontais¹⁸. Observa-se um processo de substituição do uso residencial pelo comercial nas vias principais, em especial ao longo da Av. Juscelino Kubitschek de Oliveira, corredor de transporte coletivo e sub-centro comercial da Região. Apresenta também diversos equipamentos públicos, como o

¹⁸ São exemplos de conjuntos habitacionais verticais o Conjunto Integração, o Parque das Américas e o Intervale; e de conjuntos horizontais o Residencial Planalto e Tatetuba.

Hospital Municipal, o Corpo de Bombeiros, o Tiro de Guerra e a Urban; e a planta industrial da General Motors, grande empregador do Município. Destaca-se ainda a descaracterização da várzea do Rio Paraíba do Sul, pelo processo de ocupação urbana, que compromete a paisagem local.

O setor compreendido pela Fazenda Ronda/Res. Galo Branco caracteriza-se pela existência do núcleo urbano do Distrito de Eugênio de Mello, que manteve suas características originais; pela expansão urbana de uso residencial na direção da divisa intermunicipal com Caçapava a partir da implantação dos loteamentos Parque Itapuã e Res. Galo Branco; pela presença de grandes plantas industriais, como Ericsson, Embraer, Hitashi, Orion; e por diversos vazios urbanos.

O setor compreendido pela Várzea do Rio Paraíba do Sul, no trecho Fazenda Marson-Eugênio Mello, constitui Área de Proteção Ambiental do Município, e caracteriza-se atualmente pela ociosidade das terras, anteriormente ocupadas pelo cultivo da rizicultura, o que contribuiu para o surgimento de parcelamentos clandestinos, como o Sol Nascente, Renascer I e II.

O setor compreendido pela estrada Mato Dentro/Divisa intermunicipal com Caçapava encontra-se em franca expansão urbana, estruturado sobre as estradas municipais¹⁹, com um predomínio da residência unifamiliar popular e do comércio linear de âmbito local; além da existência de extensos vazios urbanos, permeados por loteamentos clandestinos. Abriga o Jardim São José II, que recebeu as comunidades transferidas das favelas Caparaó, Nova Detroit e Nova Tatetuba, do Programa Habitacional Habitar-Brasil. Tem destaque a presença das engarrafadoras de gás GLP, que transformaram suas adjacências em locais considerados de risco pela CETESB; bem como do aterro para resíduos sólidos industriais, que demandou uma faixa sanitária de 500 m ao seu redor, restrita ao uso residencial.

O setor compreendido pela estrada Mato Dentro/Cajuru, estruturado exclusivamente sobre a Estrada Municipal do Cajuru, apresenta franca expansão urbana de caráter popular e vazios permeados por loteamentos clandestinos. Por estar contíguo à propriedade da Refinaria Henrique Lage – REVAP, grandes áreas

¹⁹ Em especial a Av. Tancredo Neves, via responsável pela integração da Região Leste ao restante da cidade.

foram estabelecidas como ZUPI e ZETI, para a criação de estoques de áreas industriais e coibir a ocupação residencial junto à Rodovia Carvalho Pinto.

Região Sudeste

A configuração da ocupação do solo na Região Sudeste indica a presença de quatro setores distintos: Jardim Granja/Res. Flamboyant; Res. Flamboyant/Jardim do Lago; Putim/ Pernambuco do Alto; e CTA.

O setor compreendido pelo Jardim Granja/Res. Flamboyant apresenta um predomínio do uso residencial, apesar de apresentar um zoneamento misto, com atividades comerciais de âmbito local.

O setor Res. Flamboyant/Jardim do Lago apresenta difícil acessibilidade, carência por infra-estrutura, e casos de parcelamento clandestino. Caracteriza-se pela existência de um extenso vazio urbano, cortado pela Estrada Municipal do Putim; e do cone de aproximação do aeroporto, que limita o gabarito de altura das edificações.

O setor compreendido pela região Putim/Pernambuco do Alto tem sua malha urbana apoiada em uma única via, a Av. João Rodolfo Castelli, sendo que o acesso ao setor é dificultado pela transposição em nível na Rodovia dos Tamoios. Apesar de possuir zoneamento misto, apresenta predominantemente o uso residencial unifamiliar popular; o que torna a população residente totalmente dependente do transporte coletivo para deslocar-se para as funções de trabalho e consumo. Em função da existência de grandes vazios, apresenta intensa expansão urbana por meio de loteamentos populares; e a ocorrência de parcelamentos clandestinos próximos à faixa estabelecida como Zona Industrial ao longo da Rodovia Carvalho Pinto. A região do Pernambuco, originalmente ocupada por chácaras de lazer, vem apresentando a descaracterização deste uso, em decorrência da instalação da Cadeia Pública Estadual.

Por fim, a Região Sudeste abriga o setor compreendido pelo CTA, e pelas empresas ligadas à aeronáutica, que constitui grande barreira física ao processo de urbanização da Região.

Região Sul

A Região apresenta cinco setores distintos, quanto à ocupação do solo: Chácaras Reunidas; Parque Industrial/Jardim Morumbi; Campo dos Alemães/Parque Dom Pedro I e II; Jardim Satélite/Bosque dos Eucaliptos; e Torrão de Ouro.

O setor da região das Chácaras Reunidas apresenta dois loteamentos industriais voltados para empresas de médio porte; além da planta industrial de grandes empresas já consolidadas no Município, como a Gerdau, a Eaton e a LG.

O setor compreendido pelo Parque Industrial/Jardim Morumbi caracteriza-se como uma Zona Mista, onde convivem os usos residenciais (conjuntos habitacionais unifamiliares e verticalização junto às principais vias); comerciais e de serviços (distribuição linear ao longo dos principais corredores viários); e industriais de pequeno porte.

O setor compreendido pelo Campo dos Alemães e Parque Dom Pedro I e II é caracterizado pela predominância de conjuntos habitacionais populares, recentemente implantados pelo Programa Habitacional da Prefeitura; e por loteamentos já consolidados. O processo de expansão urbana ainda se faz presente por meio de loteamentos populares nas glebas remanescentes, junto à divisa intermunicipal com Jacareí. Tem destaque a reserva de áreas destinadas ao uso industrial, classificadas como ZUPI (Zona Predominante Industrial), ao longo da Rodovia Carvalho Pinto, que ainda não foram ocupadas em função de sua precária acessibilidade.

O setor compreendido pelo Jardim Satélite/Bosque dos Eucaliptos, assim como o setor Parque Industrial/Jardim Morumbi, caracteriza-se por ser uma Zona Mista, onde convivem os usos residenciais, comerciais, de serviços e industriais de pequeno porte. Apresenta como diferencial um sub-centro comercial e de serviços bastante expressivo e consolidado, que continua em expansão pela substituição do uso residencial pelo comercial; e a intensificação do processo de verticalização para o uso industrial, em especial no loteamento Floradas de São José e ao longo da Av. Cidade Jardim.

O setor denominado Torrão de Ouro foi classificado como ZEPA-1 (Zona Especial de Proteção), em função da acentuada declividade e do potencial de erodibilidade de seus terrenos. Sua ocupação inicial foi através de chácaras de recreio de alto padrão, onde posteriormente foi implantado o loteamento Jardim Torrão de Ouro (Parque Interlagos), ocupado por residências geminadas onde é permitida a instalação de usos comerciais e de serviços de caráter local. Em área contígua, verifica-se a presença de loteamentos clandestinos. O setor ainda apresenta grandes vazios urbanos e o Aterro Sanitário Municipal, para onde são destinados todos os resíduos sólidos coletados pelo serviço de coleta pública do Município.

Região Oeste

A Região Oeste apresenta três setores distintos no que se refere à configuração da ocupação do solo: Jardim Aquáriu/Jardim das Indústrias; Limoeiro/Várzea do Rio Paraíba; e Urbanova.

O setor compreendido pelo Jardim Aquáriu/Jardim das Indústrias encontra-se atualmente em franco processo de adensamento. O Jardim Aquáriu caracteriza-se por diversos loteamentos residenciais unifamiliares fechados e de alto poder aquisitivo, com intenso processo de verticalização; por abrigar uma área com possibilidade de se tornar um novo centro de serviços do Município; e pela presença de vazios urbanos. O Jardim das Indústrias, mais antigo, é tipicamente residencial, com a presença de residências unifamiliares e edifícios de baixa densidade, e atividades comerciais concentradas em algumas vias caracterizadas como corredores.

O setor compreendido pelo Limoeiro/Várzea do Rio Paraíba caracteriza-se pelo esgotamento das áreas para fins industriais, restando poucos vazios junto à Rodovia Presidente Dutra; e pela implantação da Universidade Paulista – UNIP na região. O Bairro do Limoeiro vem apresentando um crescimento desordenado, ocupando e descaracterizando a várzea do Rio Paraíba do Sul.

O setor Urbanova caracteriza-se pela consolidação das áreas residenciais de caráter unifamiliar, por meio da concentração de loteamentos fechados, bem como pela ausência de atividades comerciais e de serviços; e apresenta uma grande

valorização dos imóveis, o que vem contribuindo para um forte processo de expansão imobiliária nos extensos vazios existentes. A acessibilidade à região, feita exclusivamente por uma via de acesso, vem sendo comprometida devido à crescente expansão urbana e do campus da Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP.

Figura 12 – Uso e Ocupação do Solo – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

– Sistema viário e transporte público

“O processo de urbanização de São José dos Campos caracterizou-se, ao longo do tempo, pelas transposições de obstáculos físicos existentes, a exemplo das Rodovias Presidente Dutra, SP-50, Rodovia dos Tamoios (SP-99) e SP-66, Estrada de Ferro Central do Brasil e o Rio Paraíba do Sul, que tiveram papel determinante na formação do arranjo urbano atual do Município, sendo fundamentais para garantir a circulação da população e permitir a comunicação entre Regiões” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 89).

Além dos obstáculos físicos acima mencionados, são citados outros como as áreas ocupadas pelo Centro Técnico Aeroespacial – CTA e pela Refinaria Henrique Lage – REVAP, que dificultam a integração urbana e a mobilidade da população; além da própria configuração geográfica da cidade, composta por platôs, planícies aluvionares e fundos de vale.

Sendo assim, a urbanização do Município de São José dos Campos se desenvolveu ao longo dos eixos rodoviários, o que ocasionou a incorporação da rodovia ao sistema viário local, e dos problemas de tráfego decorrentes da concorrência destes dois sistemas distintos: o urbano e o rodoviário.

Para minimizar o impacto do tráfego na acessibilidade às regiões, foram construídas vias marginais à Rodovia Presidente Dutra, destinadas ao tráfego local; e vem sendo implantado o Anel Viário de São José dos Campos, com o objetivo de facilitar a integração entre a Região Centro e as Regiões Sul, Leste e Norte, sem a utilização da malha viária intra-urbana e da Via Dutra.

De acordo com o Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 90), a macroestrutura viária integrante do PDDI-95 “precisa ser readequada à nova dinâmica urbana, de forma a garantir a integração regional, a melhor mobilidade do sistema viário e a eficiência do transporte coletivo”.

Nesse sentido, foram analisados pelo Diagnóstico os aspectos do sistema viário de forma regional, com a análise da acessibilidade e das peculiaridades de cada localidade.

Região Norte

A acessibilidade dessa Região, composta por bairros tipicamente residenciais, está estruturada num binário radial em relação à área central, com travessias da linha férrea por viadutos, e do Rio Paraíba do Sul por duas pontes, onde já apresenta sinais de saturação. No sentido centro-bairro, a Av. Olivo Gomes, com cinco faixas, e a Av. Princesa Isabel, com três faixas, oferecem um bom desempenho viário. No sentido bairro-centro, a Av. Rui Barbosa, via estreita, já apresenta certa saturação

nos horários de pico. Para suprir esta demanda, está em fase de projeto a ligação Centro-Norte, denominada Via Norte.

A área de expansão urbana da Região, situada na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, está apoiada também nas estradas municipais (antigas estradas rurais).

Região Centro

A Região Centro apresenta um sistema viário já consolidado, estruturado pelas Avenidas Ademar de Barros, João Guilhermino, Francisco José Longo, São José e Madre Tereza e Ruas Dolzani Ricardo, Cel. Moraes, Francisco Rafael e Siqueira Campos, responsáveis pela ligação centro-regiões, do transporte coletivo; sendo que o trânsito inter-regional é desviado para um anel viário.

No centro comercial da Região, em decorrência da proibição de tráfego pesado nas vias internas, o transporte coletivo e de cargas é feito por um pequeno anel viário formado por ruas circundantes ao centro.

Região Leste

Na Região Leste, as restrições impostas pela topografia e pela ruptura da malha urbana, decorrente da ocupação de grandes glebas industriais e de barreiras físicas criadas pela ferrovia e rodovia e pelas faixas de alta tensão, provocaram a descontinuidade de traçado das vias, sobrecarregando o trânsito do eixo viário formado pelas Avenidas Juscelino Kubitschek, Pedro Friggi e Tancredo Neves. O acesso à Região também está apoiado nas estradas municipais e na Rodovia Presidente Dutra.

Região Sudeste

A Região Sudeste, limitada pelas barreiras físicas do CTA, REVAP e empresas aeronáuticas e pelas Rodovias dos Tamoios e Carvalho Pinto, está estruturada radialmente à área central, transpondo a Rodovia Presidente Dutra.

Sua rede viária está apoiada nas estradas municipais, em especial na Av. João Rodolfo Castelli, via estreita que serve de apoio à malha urbana existente e que se

encontra em franca expansão urbana, por meio da implantação de loteamentos populares.

Região Sul

Apesar de estar apoiada em vias estruturais como a Av. Andrômeda, Av. Cidade Jardim, Av. Bacabal, Av. João Batista de Souza Soares e a Estrada Velha Rio-São Paulo, a Região Sul ainda apresenta uma certa dificuldade de integração entre alguns bairros.

Quanto à sua acessibilidade, a implantação do anel viário, associada ao traçado e dimensão das principais vias da Região, proporcionou maior fluidez ao tráfego local.

Região Oeste

A Região apresenta um sistema viário apoiado em vias radiais. O setor do Jardim das Indústrias e Jardim Aquáriu é atendido pela Av. Cassiano Ricardo; mas também pela Via Dutra, em função da carência viária local. O setor da Urbanova é acessado somente pelo eixo viário formado pela Av. Lineu de Moura e pela ponte sobre o Rio Paraíba do Sul, apresentando sinais de saturação em horário de pico; além de não ter integração com os bairros Jardim das Indústrias e Limoeiro, em decorrência da segmentação causada pela presença da várzea do Rio Paraíba do Sul.

Figura 13 – Sistema Viário – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

Quanto ao sistema de transporte público, desde 1995 vem sendo identificada a queda na demanda de passageiros, mesmo com o aumento de viagens e quilometragens. De acordo com os dados do Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 91), “em 1993 eram transportados aproximadamente 200.000 passageiros em 1.800 viagens

(57.000 Km); já em 2005 são transportados aproximadamente 192.000 passageiros em 2.480 viagens (83.000 Km)''.

Dentre os fatores que interferiram no sistema de transporte, contribuindo para a queda deste índice, foram destacados o aumento do transporte individual, do transporte clandestino e de bicicletas, a criação de linhas diametrais que ligam uma região à outra e de linhas longas para atendimento aos loteamentos distantes; acarretando o aumento da quilometragem percorrida, sem o aumento do número de passageiros.

Nesse contexto, com o objetivo de otimizar o sistema de transportes do Município, com a diminuição da quilometragem e o aumento da oferta de viagens, foi contratada uma empresa para elaboração do mapa do sistema de transporte em funcionamento, que norteará o desenvolvimento de um novo Plano Municipal de Transporte.

– Áreas verdes e sistemas de lazer públicos

Segundo o Diagnóstico PDDI-2006, (p. 92), "as áreas verdes e sistemas de lazer públicos são aspectos importantes na avaliação da qualidade de vida dos habitantes de uma cidade''.

Para avaliar a qualidade do sistema de áreas verdes e lazer público apresentado pelos setores socioeconômicos e Regiões que compõem o Município de São José dos Campos, foi adotado, pelo Diagnóstico, o índice potencial de áreas verdes e sistemas de lazer públicos por habitante²⁰; sendo considerado aceitável o índice de 12 m² por habitante.

Considerando a cidade como um todo, o índice potencial de áreas verdes e sistemas de lazer públicos é de 13,68 m²/habitante, estando acima do padrão

²⁰ O índice considera as áreas públicas, urbanizadas ou não, como: áreas verdes, praças, parques, jardins, sistemas recreacionais e de lazer. Os dados sobre as áreas verdes e sistemas de lazer públicos foram extraídos do Levantamento de Áreas Públicas, de 2005, elaborado pela Secretaria de Planejamento Urbano; e os dados sobre a população foram coletados da Pesquisa de Instrumentação do Planejamento Urbano e Avaliação do Déficit Habitacional, de 2003.

aceitável. Porém, quando analisados separadamente, os setores socioeconômicos e as Regiões Geográficas do Município apresentam índices bastante variados.

Conforme demonstrado no Diagnóstico do PDDI-2006:

“As Regiões Norte (composta pelos setores socioeconômicos 1; 2 e 24); Leste (composta pelos setores socioeconômicos 5; 6; 7; 8; 27 e 30); e Oeste (composta pelos setores socioeconômicos 17 e 18) atendem o índice potencial de áreas verdes e sistemas de lazer públicos. As Regiões Centro (composta pelos setores socioeconômicos 3; 4 e 20); Sudeste (composta pelos setores socioeconômicos 9; 10 e 29) e a Região Sul (composta pelos setores socioeconômicos 11; 12; 13; 14; 15 e 16) não atendem o índice potencial de áreas verdes e sistemas de lazer públicos” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 93).

Tabela 10 – Índice Potencial de áreas verdes e lazer públicos/habitante por Região

Região Socioeconômica	Área (m²)	População Estimada **	Índice Potencial de Área verde e lazer públicos / habitante
Norte (01 + 02 + 24)	817.312,42 (Incluso Pq da Ciade - 516.000 m² e não inclso a Reserva Ecológica Augusto Ruschi - 2.460.000 m²)	55.116	14,8
Centro (03 + 04 + 20)	696.351,17	67.188	10,4
Leste (05 + 06 + 07 + 08 + 27 + 30)	1.956.221,42	137.305	14,25
Sudeste (09 + 10 + 29)	379.114,74	39.146	9,68
Sul (11 + 12 + 13 + 14 + 15 + 16)	2.442.017,42	203.806	11,98
Oeste (17 + 18)	1.029.873,79	30.108	34,20

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano – PMSJC

Figura 14 – Índice Potencial de áreas verdes – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

– Saneamento ambiental e macrodrenagem urbana

Segundo o Diagnóstico do PDDI-2006, as quatro atividades do Saneamento Ambiental consideradas básicas são: abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza pública; e macrodrenagem urbana.

Sistema de Abastecimento de Água

Desde 1976, o Município de São José dos Campos é atendido pela SABESP, responsável pelos serviços de abastecimento de água e de coleta, afastamento e tratamento de esgoto sanitário.

Segundo a Concessionária, os principais problemas com relação à política de uso e ocupação do solo devem-se à dificuldade de dimensionamento da infraestrutura adequada à densidade populacional dos loteamentos ao longo do tempo; à expansão ou adensamento de loteamentos clandestinos, que resulta na saturação da rede dimensionada; e ao posicionamento físico dos sistemas de infra-estrutura subterrânea sob as vias públicas, e não sob as calçadas, dificultando e encarecendo sua manutenção.

O abastecimento de água utiliza mananciais de superfície (Rio Paraíba do Sul e Rio das Couves) e mananciais subterrâneos²¹ compondo vários subsistemas, que podem ser integrados ou independentes; e tem como principal abastecedor o subsistema Paraíba, que encaminha a água captada à Estação de Tratamento de Água 2 (ETA 2).

A Rede de Abastecimento de Água atende em cerca de 100% da área urbanizada do Município, que considera os loteamentos regulares, e 32 dos 94 loteamentos clandestinos existentes; estando projetada para atender a uma demanda de 750.000 habitantes.

²¹ Segundo dados do Diagnóstico do PDDI-2006, os mananciais de superfície, Rio Paraíba do Sul e Rio das Couves, apresentam uma produção de água de 1.912 l/s; e os mananciais subterrâneos, que totalizam 57 poços em operação, apresentam uma vazão média de 769 l/s.

Figura 15 – Sistema Abastecimento de Água – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

Sistema de Esgotos Sanitários

O esgotamento sanitário do Município de São José dos Campos, composto de estações elevatórias de esgoto, redes coletoras, interceptores, emissários e estações de tratamento de esgotos, é feito através de 6 subsistemas: Lavapés, Eugênio de Melo, Urbanova, Jardim das Flores, Vista Verde e São Francisco Xavier.

De acordo com dados do Diagnóstico do PDDI-2006, o Município é atendido por cerca de 91% de Rede Coletora de Esgoto, sendo que a área não atendida refere-se a 92, dos 94 loteamentos clandestinos existentes. Quanto ao sistema de tratamento de esgotos, o percentual de abrangência, em relação à área atendida por rede coletora de esgoto, passou de 10% em 1995, para 45% em 2005; com capacidade de tratamento de 1.213 l/s.

Figura 16 – Sistema Esgotamento Sanitário – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

Sistema de Limpeza Pública

Segundo o Diagnóstico do PDDI-2006 (p. 101), “a problemática do lixo no meio urbano abrange alguns aspectos relacionados à sua origem e produção, assim como o conceito de inesgotabilidade e os reflexos de comprometimento do meio ambiente, principalmente a poluição do solo, do ar e dos recursos hídricos”.

O sistema de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos gerados no Município de São José dos Campos é composto por um Aterro Sanitário, um Centro de Triagem dos materiais recicláveis e uma Usina de Compostagem.

O Aterro Sanitário Municipal está localizado no bairro Torrão de Ouro e é operado pela URBAM, uma autarquia do Município. Em área contígua, está localizada

a Usina de Compostagem, que produz um composto orgânico comercializado como adubo.

O Município conta também com um Aterro Industrial, de propriedade particular, localizado na Estrada Municipal SJC 451, Km 5, que recebe resíduos sólidos industriais Classe II e Classe I (perigosos) de indústrias da região.

Macro drenagem Urbana

De acordo com o Diagnóstico do PDDI-2006:

“O desenvolvimento urbano do Município ao longo das três últimas décadas e o processo de adensamento urbano junto às bacias hidrográficas dos afluentes da margem direita do Rio Paraíba do Sul vem promovendo a expansão do tecido urbano para Regiões mais a montante, nas direções Sul, Sudeste e Sudoeste, onde se encontram as nascentes e áreas de recarga destes corpos d’água” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 96).

Nesse contexto, os corpos d’água apresentam picos de vazões cada vez maiores, devido à impermeabilização do solo e à ocupação das várzeas inundáveis, tornando as canalizações existentes ineficientes e obsoletas e aumentando a probabilidade da ocorrência de enchentes.

Além disso, a estimativa de que a população continue a crescer a taxas de 2,23% ao ano (IBGE), com o conseqüente adensamento e expansão do tecido urbano, principalmente nas Regiões Leste, Sul e Oeste, e em direção às áreas de maior fragilidade ambiental, como nascentes, áreas de recarga de aquíferos e cabeceiras das bacias hidrográficas, levou à implantação de um Programa de Macro drenagem²², associado à política de proteção dos recursos naturais²³ já em curso no Município.

²² O Programa de Macro drenagem, que teve início em 1999, foi desenvolvido pela Secretaria de Planejamento Urbano em parceria com a Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica – FCTH (USP/DAEE), Universidade Vale do Paraíba – UNIVAP, Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo – FUSP, Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT e a Fundação de Ciências, Aplicações e Tecnologia Espaciais – FUNCATE.

²³ A política de proteção dos recursos naturais teve início no PDDI-1995, com a criação de Áreas de Proteção Ambiental (APA) e delimitação de Áreas de Preservação Permanente (APP), onde é restrita a ocupação urbana.

De acordo com o Diagnóstico do PDDI-2006 de São José dos Campos, o Programa de Macrodrenagem busca a manutenção da rede hidrológica no Município,

“(...) contempla o levantamento dos dados das bacias hidrográficas do Município, quanto à vazão dos cursos d’água, às áreas de recarga de aquíferos subterrâneos e superficiais e sua vulnerabilidade à poluição, efeitos da impermeabilização do solo, erosão e transportes de sedimentos, determinação das curvas de chuvas regionais, com modelação matemática de vazões e de bacias de retenção ao longo das bacias” (DIAGNÓSTICO PDDI-2006, p. 98).

O desenvolvimento deste programa contribuiu no sentido de determinar os parâmetros necessários à manutenção da permeabilidade do solo, à delimitação e proteção dos fundos de vales dos cursos d’água e à implantação de bacias de retenção ao longo das bacias hidrográficas; norteando a política de uso e ocupação do solo.

Figura 17 – Macrodrenagem Urbana – Município de São José dos Campos

Fonte: Diagnóstico PDDI 2006 São José dos Campos

4.1.5.4 Impasses urbanos

A partir da análise das características ambientais presentes no território do Município, das variáveis relacionadas ao Perfil Socioeconômico dos setores urbanos, e do Perfil da Estrutura Urbana, o Diagnóstico do PDDI-2006 de São José dos Campos (p. 104) identificou quais são os principais impasses apresentados pela estrutura urbana do Município, a serem enfrentados no contexto do Plano Diretor, descritos a seguir:

- a ocupação descontínua das áreas de expansão urbana vem promovendo um distanciamento da infra-estrutura, aumentando os custos de manutenção da cidade e estabelecendo um processo de periferização;
- a existência de setores da cidade apresentando taxa de crescimento demográfico negativa;
- a existência de setores da cidade com infra-estrutura urbana subutilizada;
- a concentração, em setores da cidade, de população de baixa renda, com baixo nível de escolaridade em relação à média da cidade e elevada taxa de desemprego;
- a integração viária comprometida ou subdimensionada entre as Regiões do Município;
- a utilização de parâmetros de uso e ocupação do solo inadequados às vias estruturais do Município, prejudicando a fluidez do tráfego e do transporte coletivo;
- a utilização de um coeficiente de aproveitamento alto, em média 3, permitido na quase totalidade da cidade, possibilita que o processo de verticalização adense locais inadequados sob a ótica da infra-estrutura urbana, propiciando a saturação do sistema viário, da ocupação de áreas ambientalmente frágeis, comprometendo a paisagem, o conforto ambiental urbano, e a descaracterização dos bairros residenciais;
- a ausência de novos subcentros em decorrência do atual modelo de uso e ocupação do solo;
- a ineficiência de critérios para coibir a ocupação inadequada aos fundos de vale, várzeas e áreas de recarga de aquíferos;
- o modelo atual de ocupação urbana no Município envolve altas taxas de impermeabilização, não considera os limites de sustentabilidade do

sistema hídrico superficial e subterrâneo, em especial quanto à permeabilidade do solo;

- a implantação de loteamentos com tamanhos de lotes inadequados em relação à topografia;
- a ausência de critérios que garantam a proteção efetiva dos bosques e matas remanescentes públicos e privados;
- a insuficiência de áreas de lazer e recreação para a comunidade;
- a ocorrência de grandes vazios com características predominantemente rurais no perímetro da Macrozona de Expansão Urbana II;
- a existência de conflitos entre os usos residencial, comercial, de prestação de serviços e industrial em algumas áreas do Município.

4.2 Proposições:

Formulação de propostas e diretrizes para a cidade

Este capítulo tem como objetivo abordar os princípios, objetivos gerais, diretrizes e instrumentos definidos e consolidados na Lei Complementar nº 306/06, de 17 de novembro de 2006, que aprova e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006 do Município de São José dos Campos, em conformidade com o artigo 182 da Constituição Federal e com a Lei Federal nº 10.257 – o Estatuto da Cidade.

De acordo com o art. 2º,

“o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade de São José dos Campos e é o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano do Município, sendo obrigatório para todos os agentes públicos, privados e sociais que atuam na cidade”.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos foi estruturado em 7 (sete) capítulos, sendo eles:

- I) Princípios e Objetivos gerais – art. 3º a 7º;
- II) Organização Territorial – art. 8º a 15;
- III) Desenvolvimento Econômico – art. 16 a 23;
- IV) Desenvolvimento Social – art. 24 a 53;
- V) Desenvolvimento Urbano-Ambiental – art. 54 a 83;
- VI) Sistema Municipal de Informação – art. 84 a 88;
- VII) Controle e Revisão do Plano Diretor – art. 89 a 93;

O capítulo dos Princípios e Objetivos Gerais estabelece a cidade como um direito de todos e busca reforçar os aspectos da função social da propriedade, da participação da população na construção da cidade, da priorização do bem-estar coletivo e da proteção do ambiente natural.

Com relação à Organização Territorial, o plano indica uma readequação do Macrozoneamento Territorial definido pelo PDDI-95, especialmente quanto à retração do perímetro urbano na Região Norte do Município em decorrência das restrições da legislação ambiental, e à incorporação das áreas de expansão urbana à Zona Urbana; além de propor Setores Socioeconômicos como unidades específicas para a coleta e análise de dados socioeconômicos do ambiente urbano.

A política de desenvolvimento econômico propõe, em linhas gerais, a dinamização da geração de emprego, trabalho e renda, nos diversos setores econômicos (Ciência e Tecnologia, Indústria, Comércio e Serviços, Turismo, Rural), buscando promover uma melhor qualificação da mão-de-obra e fortalecer uma cultura empreendedora no Município.

A política municipal de desenvolvimento social apresenta como objetivo geral a promoção social, de forma a gerar melhorias na qualidade de vida da população, através da articulação das políticas públicas nas áreas de Habitação, Saúde, Educação, Esportes, Cultura e Assistência Social.

O capítulo do Desenvolvimento Urbano-Ambiental objetiva a superação dos Impasses Urbanos, identificados na etapa do Diagnóstico, a partir da proposição do Plano de Estruturação Urbana – PEU, que compreende diretrizes nas seguintes áreas:

- Estruturação viária e transporte público;
- Saneamento ambiental e macrodrenagem urbana;
- Meio ambiente e parques urbanos;
- Uso e ocupação do solo e instrumentos urbanísticos.

Por fim, os capítulos VI e VII asseguram o caráter democrático do processo de controle e monitoramento do Plano Diretor, por meio de instâncias de participação.

4.2.1 Princípios e Objetivos gerais do Plano Diretor de 2006

De acordo com o artigo 3º da Lei Complementar nº 306/06, que aprova e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos, os agentes públicos, privados e sociais responsáveis pelas políticas e normas explicitadas nesta Lei devem observar e aplicar os seguintes princípios:

- I. direito de todos ao acesso à terra urbana, moradia, saneamento ambiental saúde, educação, assistência social, lazer, trabalho e renda, bem como a espaços públicos, equipamentos, infra-estrutura urbana e serviços urbanos, transporte, ao patrimônio ambiental e cultural da cidade;*
- II. preservação, proteção e recuperação do meio ambiente natural;*
- III. respeito às funções sociais da cidade e à função social da propriedade;*
- IV. participação da população nos processos de decisão e de planejamento; e*
- V. priorização do bem estar coletivo em relação ao individual.*

E para que sejam cumpridas as funções sociais da cidade, a política de desenvolvimento fixou, no artigo 4º, os seguintes objetivos gerais:

- I. elevar a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere à saúde, à educação, à cultura, às condições habitacionais, à infra-estrutura e aos serviços públicos, de forma a promover a inclusão social e a redução das desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da cidade;*
- II. promover o desenvolvimento sustentável e a equidade social no Município;*
- III. elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;*
- IV. democratizar o acesso à terra e à habitação, estimulando os mercados acessíveis às faixas de menor renda;*
- V. orientar a distribuição espacial da população, das atividades econômicas, dos equipamentos e dos serviços públicos no território do Município, conforme as diretrizes de crescimento, vocação, infra-estrutura, recursos naturais e culturais;*
- VI. aumentar a eficiência econômica da cidade, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais para o setor público por meio do aperfeiçoamento administrativo;*
- VII. racionalizar o uso da infra-estrutura instalada, em particular a do sistema*

viário e dos transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;

- VIII. recuperar os investimentos feitos pelo poder público municipal na realização de infra-estrutura pública que proporcione a valorização de imóveis urbanos;*
- IX. incorporar as diretrizes e prioridades contidas neste Plano Diretor ao Plano Plurianual de Aplicação, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual; e*
- X. permitir a participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização, mediante a utilização de instrumentos urbanísticos diversificados, compatíveis com as funções sociais da cidade.*

Por fim, o Capítulo I – dos Princípios e dos objetivos gerais estabeleceu, em seu artigo 6º, que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município abrange a totalidade de seu território, estabelecendo diretrizes gerais para as políticas de desenvolvimento econômico, social, urbano-ambiental e para a gestão democrática.

4.2.2 Diretrizes do Plano Diretor de 2006

4.2.2.1 Da Organização Territorial

O Capítulo II da Lei Complementar nº 306/06 trata da Organização Territorial do Município, sendo composto pela Seção I – do Macrozoneamento Territorial; e Seção II – da Setorização Urbana.

O Macrozoneamento²⁴ estabeleceu, para a ordenação do uso e ocupação do solo, que o território do Município de São José dos Campos fica dividido em: Zona Rural²⁵, Zona Urbana²⁶ dos Distritos de São José dos Campos, Eugênio de Mello e São Francisco Xavier, e Zona de Expansão Urbana²⁷ de São Francisco Xavier, delimitadas no Mapa – *Macrozoneamento Territorial* (Figura 18).

Foram delimitadas, dentro do perímetro da Zona Rural do Município, as Áreas de Proteção Ambiental APA I, APA II e APA III; e a Zona de Amortecimento da Reserva Florestal Augusto Ruschi – ZA-RFAR, criada através da Lei Complementar nº 280, de 11 de maio de 2.004.

No perímetro da Zona Urbana, foi delimitada a Área de Proteção Ambiental IV – APA IV que, pelas características de seu solo e de suas condições hídricas, apresenta alta restrição à implantação de atividades urbanas, necessitando de normas específicas de uso e ocupação, com o objetivo da proteção ambiental.

²⁴ Os perímetros das Zonas Rural, Urbana e de Expansão Urbana e das APAs I, II, III e IV estão descritos nos Anexos 01 e 02, integrantes da Lei Complementar nº 306/06.

²⁵ De acordo com o art. 9º desta Lei, “considera-se Zona Rural toda a porção de território do Município destinada predominantemente a atividades econômicas não urbanas, à proteção ambiental dos mananciais existentes e das cabeceiras de drenagem, indicada às atividades agrícolas, pecuárias, florestais e agroindustriais”.

²⁶ De acordo com o art. 10º desta Lei, “considera-se Zona Urbana toda a porção do território do Município, apropriada predominantemente às funções urbanas”.

²⁷ De acordo com o art. 11º desta Lei, “considera-se Zona de Expansão Urbana de São Francisco Xavier a porção do território do Distrito de São Francisco Xavier apropriada às atividades urbanas de baixo impacto, em especial de turismo e lazer”.

Figura 18 – Macrozoneamento Territorial – PDDI-2006 São José dos Campos

Quanto aos parcelamentos clandestinos ou assentamentos informais com características urbanas, localizados na Zona Rural do Município, foi estabelecido que poderão ser transformados em bolsões urbanos para fins de regularização fundiária e urbanística, através de legislação específica, desde que justificado o interesse público e social junto aos órgãos competentes.

A seção II – da Setorização Urbana estabeleceu, em seu artigo 14, que a Zona Urbana do Município de São José dos Campos fica dividida nas regiões geográficas: Centro, Norte, Leste, Oeste, Sul, Sudeste e São Francisco Xavier, delimitadas no Mapa – *Regiões Geográficas* (Figura 19). As Regiões Geográficas Urbanas foram conceituadas como unidades territoriais definidas pelo posicionamento em relação aos pontos cardeais, e seus perímetros estão descritos no Anexo 03, parte integrante da Lei Complementar nº 306/06.

Estabeleceu também que cada região é composta por Setores Socioeconômicos, conceituados como agrupamentos de loteamentos e/ou bairros contíguos que apresentam características socioeconômicas semelhantes e criados como unidades específicas para coleta e análise de dados socioeconômicos. Os Setores Socioeconômicos foram delimitados no Mapa – *Setores Socioeconômicos* (Figura 20).

Figura 19 – Regiões Geográficas – PDDI-2006 São José dos Campos

Figura 20 – Setores Socioeconômicos – PDDI-2006 São José dos Campos

4.2.2.2 Do Desenvolvimento Econômico

O Capítulo III trata da Política de Desenvolvimento Econômico, sendo composto pela Seção I – do Desenvolvimento Econômico; e Seção II – das Finanças Públicas.

A Seção I estabeleceu, no artigo 16, com base nos princípios de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico local, os seguintes objetivos da política municipal de desenvolvimento econômico:

- I. aumentar a competitividade regional;*
- II. dinamizar a geração de emprego, trabalho e renda;*
- III. desenvolver potencialidades locais;*
- IV. consolidar a posição do Município como "pólo tecnológico de desenvolvimento das atividades aeronáuticas e espaciais";*
- V. estimular o surgimento de novos negócios, especialmente daqueles que se enquadram nas vocações do Município;*
- VI. fortalecer e difundir a cultura empreendedora;*
- VII. realizar parcerias e ações integradas com outros agentes promotores do desenvolvimento, públicos e privados, governamentais e institucionais;*
- VIII. aperfeiçoar continuamente o modelo adotado a partir da perspectiva sistêmica, considerando os desafios do crescimento econômico, a equidade social e o respeito ao meio ambiente.*

Em seguida (art. 17 a 22), foram descritas as diretrizes gerais e específicas da política de desenvolvimento econômico na área de Ciência e Tecnologia, Inovação e Qualificação Profissional; para os setores da Indústria, Comércio, Serviços e Construção Civil; para o setor Rural; e na área de Turismo.

A Seção II apresentou como diretrizes gerais da política de desenvolvimento econômico na área de Finanças Públicas: promover o incremento e a justiça fiscal da receita tributária do Município, através da atualização e recadastramento mobiliário e imobiliário; melhorar a eficiência da cobrança do Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza – ISSQN e do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; aperfeiçoar os mecanismos de cobrança da Dívida Ativa; e incentivar o agronegócio e as indústrias que potencializem o aumento do valor agregado, priorizando-se as sustentáveis.

4.2.2.3 Do Desenvolvimento Social

O Capítulo IV trata da Política Municipal de Desenvolvimento Social que, de acordo com o artigo 24, “tem como objetivo geral a promoção social, de forma a gerar melhoria na qualidade de vida da população, preservando e incentivando as potencialidades regionais e locais, através da articulação das políticas públicas em suas várias dimensões”; sendo composto pelas Seções I – Da Habitação; II – Da Saúde Pública; III – Da Educação; IV – Do Esporte e Lazer; V – Da Cultura; VI – Da Assistência Social; e VII – Dos Serviços Públicos.

Assim como no item 4.1, a seguir serão abordadas apenas as diretrizes de Habitação, Saúde Pública e Educação, que se articulam diretamente com as políticas de uso e ocupação do solo.

Segundo o artigo 25, “a política municipal de habitação tem por objetivo orientar as ações do Poder Público e da iniciativa privada propiciando o acesso à moradia, priorizando famílias de menor renda, num processo integrado às políticas de desenvolvimento urbano e regional e demais políticas municipais”.

Foram definidas, no artigo 26, como diretrizes gerais da política de desenvolvimento social na área da Habitação: a garantia do acesso ao solo urbano e à moradia, especialmente para a população de baixa renda; a integração da Política Municipal de Habitação com outras políticas públicas; o estímulo à construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda pela iniciativa privada; o estabelecimento de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificações para assentamentos de interesse social, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de menor renda; e o fortalecimento da Política de Controle e Fiscalização dos loteamentos clandestinos e irregulares; dentre outras.

A política municipal de saúde, abordada nos art. 27 e 28, “visa à promoção da saúde da população pela gestão e regulação dos serviços próprios e conveniados, pelo monitoramento de doenças e agravos, pela vigilância sanitária, integrada às políticas de controle da qualidade ambiental”; e definiu como diretrizes gerais, para

alcançar tais objetivos: garantir o fornecimento de medicamentos básicos; ampliar a oferta de consultas e exames especializados; executar os serviços de Vigilância em Saúde; promover a melhoria dos índices de morbidade e mortalidade no Município; promover a melhoria constante da infra-estrutura pública dos serviços de saúde; ampliar e implantar novas Unidades de Saúde; implementar o atendimento odontológico; dentre outras.

A política municipal da educação, abordada nos art. 29 a 36, tem como fundamento assegurar ao aluno educação de qualidade para o exercício da cidadania, e estabeleceu as diretrizes gerais para os diversos níveis de ensino: Ensino Infantil; Ensino Fundamental; Educação Especial; Ensino para Jovens e Adultos; Ensino Médio; Educação Profissional; e Educação Superior.

4.2.2.4 Do Desenvolvimento Urbano-Ambiental

O Capítulo V trata do Desenvolvimento Urbano-Ambiental, que tem como objetivo geral (art. 54):

"a estruturação urbana, através da integração da política físico-territorial e ambiental com a política socioeconômica, buscando a melhoria das condições de mobilidade da população, do uso racional dos recursos naturais, da distribuição das atividades de acordo com a capacidade de infra-estrutura, do aumento das áreas verdes e de lazer e da preservação do Patrimônio Cultural, Paisagístico, Arquitetônico do Município".

Este capítulo é composto pela Seção I – Do Plano de Estruturação Urbana (PEU), que se subdivide nas seguintes subseções:

- Subseção I – Do Meio Ambiente;
- Subseção II – Do Transporte Público;
- Subseção III – Do Saneamento Ambiental;
- Subseção IV – Do Sistema Viário;
- Subseção V – Da Macrodrenagem Urbana;
- Subseção VI – Das Áreas Verdes e dos Sistemas de Lazer
- Subseção VII – Do Uso e Ocupação do Solo;

O art. 55 instituiu o Plano de Estruturação Urbana – PEU, que visa ordenar o desenvolvimento físico-territorial da cidade, estabelecendo um conjunto de diretrizes e projetos relativos ao Meio Ambiente, Transporte Público, Saneamento Ambiental, Estruturação Viária, ao Sistema de Macrodrenagem Urbana, ao Sistema de Áreas Verdes e de Lazer e ao ordenamento do Parcelamento, Uso e Ocupação do solo, incluindo os aspectos relativos aos instrumentos de Política Urbana.

Para a política de meio ambiente foram indicadas, no artigo 56, as seguintes diretrizes gerais:

- I. elaborar e implementar, em parceria com os órgãos afins, especialmente com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMEA e o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM, a Agenda 21 local, visando a sustentabilidade do Município;*
- II. regulamentar o Fundo Municipal de Conservação Ambiental - FUMCAM, criado através da Lei Municipal nº 4.618, de 12 de setembro de 1994, para abrigar os recursos provenientes dos instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente e/ou das medidas compensatórias ambientais;*
- III. capacitar os servidores públicos sobre as questões ambientais e de sustentabilidade do Município;*
- IV. revisar as leis ambientais municipais, visando consolidar a política municipal de meio ambiente;*
- V. reformular e valorizar o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, adequando-o às novas atribuições e regulamentações;*
- VI. estudar a implantação do licenciamento ambiental no âmbito municipal, conforme prevê a legislação estadual e federal vigente;*
- VII. produzir instrumentos e/ou parâmetros para o controle dos conflitos de usos existentes, como a criação do Estudo de Impacto de Vizinhança -EIV no Município;*
- VIII. reforçar a fiscalização ambiental, consolidar e ampliar a Guarda Ambiental prevista na legislação municipal;*
- IX. elaborar, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMEA e do COMAM, o inventário das principais fontes fixas de poluição do ar, da água e dos resíduos sólidos instalados no Município, em especial das fontes que contribuem com a geração dos gases do efeito estufa, em parceria com os órgãos técnicos afins;*
- X. criar redes próprias simplificadas de monitoramento de qualidade do ar, das águas, da flora e da fauna, em coordenação com a rede de serviços*

- públicos existentes e como parte dos programas de educação ambiental;*
- XI. realizar, em conjunto com os órgãos afins, estudo investigativo da ocorrência de Ozônio em São José dos Campos e região, indicando se necessário, planos de controle visando à qualidade do ar;*
 - XII. realizar, em parceria com os órgãos afins e a sociedade civil, um estudo das condições climáticas da Região, em especial do comportamento da circulação atmosférica no Município;*
 - XIII. implementar o Plano Integrado de Educação Ambiental, em parceria com os órgãos municipais, estaduais, ONGs, dentre outros, para uma ação conjunta efetiva;*
 - XIV. dar continuidade e estabelecer novos programas, projetos e campanhas de educação ambiental visando à proteção da arborização, das nascentes dos rios e córregos e da cobertura vegetal nativa, limpeza e conservação das áreas e bens públicos, redução da poluição veicular, combate às queimadas, entre outros;*
 - XV. realizar, em parceria com os órgãos afins, organizações não governamentais - ONGS e sociedade civil, campanhas de proteção e posse responsável dos animais e implementar programas e/ou ações de apoio à proteção dos animais domésticos abandonados;*
 - XVI. promover a implantação de parques lineares, de lazer e/ou ecológicos e manter a permeabilidade do solo adequada, nas regiões de cabeceiras de cursos d'água e recarga de aquíferos subterrâneos, através da criação de índices e mecanismos de controle e monitoramento;*
 - XVII. elaborar um Plano de Integração dos Parques Urbanos com a zona rural, através da criação de corredores ecológicos;*
 - XVIII. adotar métodos e controle tecnológico, ambientalmente mais eficazes, para as obras de terraplenagem;*
 - XIX. promover a proteção das várzeas do Rio Paraíba do Sul e do Jaguari, principalmente nas regiões de contato com áreas em processo de urbanização;*
 - XX. implementar, em conjunto com o órgão estadual competente, o Plano de Manejo da APA de São Francisco Xavier, previsto na Lei Estadual nº 11.262, de 08 de novembro de 2.002, visando a sustentabilidade econômica e a proteção dos ecossistemas locais; e*
 - XXI. compatibilizar as diretrizes do Plano de Manejo da APA de São Francisco Xavier e da lei específica para os Mananciais da Bacia do Reservatório do Jaguari com a legislação que trata do uso, controle e ocupação do solo.*

A política municipal do transporte público definiu, no artigo 57, as seguintes diretrizes gerais: priorizar no espaço viário o transporte coletivo em relação ao transporte individual; organizar o serviço de transporte coletivo no Município como um sistema único; possibilitar às pessoas com necessidades especiais condições adequadas e seguras de acessibilidade autônoma aos meios de transporte urbano; implantar um novo sistema de terminais rodoviários, que serão distribuídos regionalmente; e estimular a adoção de novas tecnologias que visem à redução de poluentes, resíduos ou suspensão e de poluição sonora; dentre outras.

Na subseção III, que trata do Saneamento Ambiental, foram indicadas as diretrizes gerais da política de Abastecimento de Água e do Sistema de Esgoto Sanitário (art. 58), que descrevem as obras de infra-estrutura a serem implantadas ou ampliadas no período de vigência do Plano Diretor, além de indicar o interesse do Município em: eliminar, gradativamente, os sistemas isolados de poços, através da integração destes sistemas ao sistema centralizado de água superficial; promover a expansão da rede de abastecimento de água e rede de esgoto em consonância com o programa de regularização dos loteamentos clandestinos; e prever nos projetos dos loteamentos novos, espaços destinados ao adensamento vertical com previsão da infra-estrutura adequada e calçadas públicas com dimensões adequadas para o recebimento da infra-estrutura subterrânea de água e esgoto.

E as diretrizes gerais da política de gestão de resíduos sólidos urbanos foram tratadas no artigo 59:

- I. ampliar o Aterro Sanitário Municipal em consonância com a legislação;*
- II. elaborar estudos de alternativas tecnológicas para o tratamento e disposição final dos resíduos sólidos do Município, considerando o esgotamento do tempo de vida útil do Aterro Sanitário Municipal;*
- III. estimular ações relativas à geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, visando à proteção da saúde humana e a qualidade dos recursos naturais;*
- IV. ampliar a coleta seletiva visando atingir todos os bairros do Município;*
- V. promover ações de educação ambiental, visando ampliar a conscientização da importância da coleta seletiva;*

- VI. realizar estudo para o reaproveitamento do gás proveniente do Aterro Sanitário;*
- VII. reconhecer e regulamentar a catação ambulante de materiais recicláveis no Município;*
- VIII. ampliar a fiscalização dos órgãos públicos competentes no sentido de combater os pontos clandestinos de lixões e de entulhos; e*
- IX. instituir e regulamentar o Sistema Municipal para a Gestão Sustentável de Resíduos da Construção Civil e dos Resíduos Volumosos.*

O sistema viário estabeleceu como diretrizes gerais (art. 60): propiciar o melhor deslocamento de veículos, bicicletas e pedestres, atendendo às necessidades da população; modernizar o sistema de controle de tráfego, de redução de acidentes e de informação nas vias de circulação do Município; definir e adequar a estrutura do pavimento viário de acordo com a hierarquização das vias; e estimular a adoção de redes elétricas e de telefonia subterrâneas para reduzir a intrusão visual e os problemas de interferências com a arborização urbana.

Com o objetivo de promover a integração regional e a melhor mobilidade no Município, foi definido o Sistema Estrutural do Município, por meio da identificação das vias estruturais existentes e projetadas (art. 61), constante do Mapa – *Macroestrutura Viária / Hierarquia das Vias* (Figura 21).

Figura 21 – Macroestrutura Viária/Hierarquia Viária – PDDI-2006 São José dos Campos

De acordo com o artigo 62, o sistema viário do Município deverá atender à seguinte hierarquização viária:

- Via Expressa: via de circulação caracterizada por acessos especiais com trânsito livre sem intersecções em nível, sem acessibilidade direta aos lotes e sem travessia de pedestres em nível. É prioritária ao transporte individual e de carga;
- Via Arterial: via de percurso longo de ligação inter-regiões, com intersecções em nível. Acesso direto aos lotes, com prioridade ao transporte coletivo;
- Via Coletora: via que permite a ligação intra-bairros, recebendo e distribuindo o tráfego entre as vias locais e arteriais. Intersecções em nível, acesso direto aos lotes e com possibilidade de faixa exclusiva para estacionamento paralelo a via.
- Via Local: via destinada a promover a distribuição do tráfego local do bairro, apresentando baixa fluidez de tráfego, com acesso direto aos lotes.

E, no artigo 63, foi instituído, no contexto da Macroestrutura Viária, o Sistema Cicloviário Estrutural do Município, constante do Mapa – *Sistema Cicloviário Estrutural* (Figura 22).

Figura 22 – Sistema Ciclovário Estrutural – PDDI-2006 São José dos Campos

Na subseção V, foi abordada a política de Macrodrenagem Urbana que, de acordo com o artigo 64:

"consiste em criar mecanismos de gestão de infra-estrutura urbana relacionados com o escoamento das águas pluviais e dos rios em áreas urbanas da cidade, tendo como meta, planejar a distribuição da água pluvial no tempo e no espaço, com base na tendência de ocupação urbana, compatibilizando o desenvolvimento e a infra-estrutura para evitar prejuízos econômicos e ambientais e tendo como mecanismos para atingir essa meta o controle ambiental, o esgotamento sanitário, a disposição de material sólido e tráfego, a não ampliação do escoamento natural nos eventos de chuvas, o controle da drenagem urbana para não transferência de impactos, a minimização do impacto ambiental no escoamento pluvial, o gerenciamento preventivo das consequências econômicas e sociais futuras e a utilização de medidas estruturais e não estruturais para o controle das cheias".

Foram indicadas as seguintes diretrizes gerais da política de Macrodrenagem Urbana para o Município (art. 65):

- I. estabelecer plano de uso e ocupação das bacias hidrográficas, em especial quanto à proteção das áreas de fundos de vale, dos corpos d'água e de áreas de recarga de aquíferos;*
- II. instituir e regulamentar o Plano Municipal de Manejo e utilização de recursos hídricos;*
- III. definir as áreas alagáveis e as áreas para implantação das bacias de retenção no Córrego Senhorinha, Ribeirão Vidoca, Ribeirão Cambuí/ Putins, Rio Alambarí, Rio Pararangaba, Rio Comprido, Córrego Nossa Senhora da Ajuda do Bom Retiro e Rio Buquira;*
- IV. inserir os parâmetros necessários à manutenção da permeabilidade do solo e ao sistema de retenção de águas das chuvas na política de parcelamento, uso e ocupação do solo;*
- V. promover obras de manutenção de infra-estrutura, como a limpeza e o desassoreamento dos rios, córregos e canais, o redimensionamento de obras de micro-drenagem, a recuperação estrutural de obras de infra-estrutura;*
- VI. executar obras de ampliação de infra-estrutura como a construção de galerias, pontes e travessias e a proteção das margens dos rios, córregos e canais;*

- VII. promover e incentivar a implantação de vegetação apropriada ao longo dos corpos d'água, nas nascentes, nas cabeceiras e nas áreas de recarga de aquíferos; e*
- VIII. promover e incentivar programa para conservação do solo e combate à erosão, no meio rural e no meio urbano.*

E com o objetivo de estabelecer parâmetros necessários à manutenção da permeabilidade do solo, à proteção dos fundos de vale dos córregos urbanos, e ao controle do escoamento das águas pluviais, foi definido o Mapa – *Macro drenagem Urbana* (Figura 23).

Figura 23 – Macrodrenagem urbana – PDDI-2006 São José dos Campos

A subseção VI indicou as diretrizes gerais da política municipal de áreas verdes e sistema de lazer (art. 67): implantar sistemas de lazer e recreação públicos, em especial ao longo dos cursos d'água e das Áreas de Preservação Permanentes; promover o aumento do índice de Áreas Verdes por habitante no Município e intensificar a arborização urbana em todas as vias; criar incentivos para a preservação de áreas privadas revestidas de vegetação significativa, em especial aquelas destinadas à implantação de parques urbanos; identificar as áreas verdes particulares com potencial de bosques e de fragmentos florestais, para fins de preservação; e criar mecanismos de compensação ambiental para os casos de remoção ou supressão de vegetação de porte arbóreo.

E definiu (art. 68) um conjunto de áreas, distribuídas de forma regionalizada, que deverão ser destinadas à implantação de Parques Urbanos, conforme indicado no Mapa – *Parques Urbanos* (Figura 24), com o objetivo de promover o incremento de Áreas Verdes e Sistema de Lazer Públicos.

Figura 24 – Parques Urbanos – PDDI-2006 São José dos Campos

As diretrizes gerais da política de uso e ocupação do solo foram tratadas na subseção VII (arts. 69 e 70), considerando que a revisão da legislação específica que trata do controle do parcelamento, do zoneamento, uso e ocupação do solo deverá obedecer às seguintes diretrizes:

- I. otimizar a infra-estrutura existente, respeitando a topografia e a capacidade de suporte natural do solo, de forma a promover a renovação urbana de setores com infra-estrutura subutilizada;*
- II. disciplinar o adensamento nas áreas de infra-estrutura deficitária e de maior concentração populacional com menor poder aquisitivo e altas taxas de desemprego;*
- III. estabelecer parâmetros especiais de uso e ocupação do solo visando à proteção dos recursos naturais, em especial das áreas de recarga de aquíferos;*
- IV. proteger as orlas e contornos das várzeas e fundos de vale, objetivando a manutenção da paisagem natural;*
- V. estabelecer parâmetros de ocupação para o parcelamento do solo, adequados às variações topográficas da Cidade;*
- VI. garantir a utilização de parâmetros de uso e ocupação adequados à hierarquia viária do Município;*
- VII. promover a distribuição espacial das atividades urbanas de forma a evitar os conflitos de usos;*
- VIII. promover a integração de usos, com a diversificação de atividades compatíveis, de modo a reduzir os deslocamentos da população e incentivar a distribuição da oferta de emprego e trabalho na Cidade;*
- IX. promover uma maior diversificação de usos comerciais e de serviços nas áreas com população de menor poder aquisitivo e altas taxas de desemprego; e*
- X. estimular a implantação de habitações e atividades econômicas de lazer e diversão no Centro Urbano, objetivando sua requalificação.*

4.2.2.5 Dos Instrumentos da Política Urbana

Os instrumentos da política urbana, previstos no artigo 4º da Lei Federal nº 10.257 - Estatuto da Cidade, adotados pelo PDDI-2006 com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, estão descritos na Subseção VIII do Capítulo V. Segundo a Lei Complementar nº 306/06, a aplicação dos instrumentos dependerá de regulamentação por legislação específica ou de uso, ocupação e parcelamento do solo do Município.

I – Outorga onerosa do direito de construir

De acordo com o artigo 72, “o Município poderá outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, conforme disposições dos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e de acordo com os critérios e procedimentos definidos em lei específica”; sendo que as áreas sujeitas à aplicação do instrumento serão estabelecidas na revisão da legislação que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo.

II – Transferência do direito de construir

O artigo 73 dispõe que “o Município poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano privado, a exercer em outro local ou alienar, parcial ou totalmente, mediante escritura pública, o direito básico de construir em seu terreno para fins de: recuperação, proteção e restauração de edificações privadas de interesse histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico, que poderão ser incorporados ao Patrimônio Público Municipal através de doação”.

III – Direito de preempção

O artigo 74 estabelece que “o Poder Público Municipal poderá fazer uso do direito de preempção, que lhe confere a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme disposto nos artigos 25, 26 e 27 da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade”; sendo que as áreas sujeitas à aplicação do instrumento serão estabelecidas na revisão da legislação que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo.

IV – Zonas especiais de interesse social – ZEIS

Segundo o artigo 75, o Poder Público Municipal dará continuidade à política que trata das Zonas Especiais de Interesse Social²⁸ – ZEIS, as quais serão delimitadas na revisão da legislação que trata do parcelamento, uso e ocupação do solo do Município.

V – Concessão de incentivo para implantação de habitação de interesse social

O artigo 76 dispõe que “o Município poderá criar incentivo para implantação de habitação de interesse social, ou seja, na implantação de lotes populares, através da redução da dimensão de lote em determinada região, onde a expansão urbana apresenta-se como um grande vetor de crescimento”.

VI – Operações urbanas consorciadas

O artigo 77 estabelece que “as Operações urbanas consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhoria de infra-estrutura e sistema viário, num determinado perímetro”. E devem ser aprovadas por leis específicas que atendam às finalidades previstas, nas disposições especiais de cada intervenção, e aos termos dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

VII – Estudo de impacto de vizinhança – EIV

O artigo 78 estabelece que o Município deverá instituir e regulamentar os critérios para exigência e elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança²⁹ – EIV, na forma e aspectos estabelecidos pela Lei Federal n.º 10.257 de 10 de Julho de 2.001.

²⁸ A Lei Comp. 306/06 define que as ZEIS são áreas destinadas a projetos à população de baixa renda, enquadrando-se nesta categoria as áreas ocupadas por sub-habitações/favelas, loteamentos clandestinos, onde haja interesse social em promover a regularização fundiária e urbanística, e glebas no perímetro urbano destinadas a atender o programa habitacional do Município para a população de baixa renda.

²⁹ A Lei Comp. 306/06 define Estudo de Impacto de Vizinhança como o documento que apresenta o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, mitigação e compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento ou atividade, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existiriam com a implantação do mesmo e as que existiriam sem essa ação.

VIII – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

O artigos 79 a 83 instituem e regulamentam a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que será destinado a custear as obras necessárias ao desenvolvimento urbano³⁰ e à aquisição das áreas e/ou implantação para a finalidade de parques urbanos. O Fundo será gerido pelo Conselho Gestor, formado por um representante de cada uma das seguintes Secretarias: Secretaria de Planejamento Urbano, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Assuntos Jurídicos e Secretaria da Fazenda.

As receitas do Fundo serão constituídas a partir de: “dotações do Orçamento do Município; recursos financeiros ou terrenos da outorga onerosa do direito de construir; quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados; recursos direcionados provenientes de doações, empréstimos e outras operações financeiras; rendas provenientes de aplicação de seus próprios recursos; recursos provenientes da aplicação das penalidades previstas nesta lei”.

4.2.2.6 Do Monitoramento e Controle do Plano Diretor

O sistema de monitoramento e controle do Plano Diretor é tratado nos capítulos VI – Do Sistema Municipal de Informação; e VII – Do Controle e Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Ficou estabelecido, no artigo 84, que:

“o Executivo manterá atualizado, permanentemente, o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o município, progressivamente georreferenciadas em meio digital”.

Para a modernização tecnológica de instrumentos para o planejamento, estudos e projetos são previstas: a produção de bases cartográficas digitais

³⁰ Segundo a Lei Comp. 306/06, os recursos do Fundo serão aplicados segundo o Plano Plurianual de Aplicação, a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Orçamento Anual e será anexado e aprovado juntamente com a proposta de lei orçamentária anual.

permanentemente atualizadas; a implantação de um sistema de informações georreferenciadas; e a instalação de bancos de dados digitais.

Ficou também definido, no artigo 86, que *"os agentes públicos e privados, em especial os concessionários de serviços públicos que desenvolvem atividades no município, deverão fornecer ao Executivo Municipal, no prazo que este fixar, todos os dados e informações que forem considerados necessários ao sistema municipal de informações"*.

Quanto ao controle e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, foi definido, no artigo 89, que:

"caberá à Prefeitura Municipal de São José dos Campos, através da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, assessorada pelos órgãos e demais secretarias afins, o controle executivo de aplicação dos dispositivos urbanísticos instituídos pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como as alterações, modificações e acréscimos de novos instrumentos e dispositivos de ordenação urbanística do território".

As propostas de alteração, acompanhadas das respectivas justificativas técnicas, deverão ser objeto de audiências públicas abertas à participação de todos os representantes da comunidade, após sua ampla divulgação; e somente então serão redigidas na forma de projeto de lei e encaminhadas à Câmara Municipal.

4.3 A participação popular ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor

Conforme exposto anteriormente, o processo de atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado 2006 de São José dos Campos contemplou, inicialmente, o desenvolvimento de um Diagnóstico do Município; e, posteriormente, a formulação de uma série de diretrizes setoriais, que resultaram na Lei Complementar nº 306/06, que instituiu o PDDI-2006.

No que se refere à participação da sociedade civil, esta foi verificada em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor de São José dos Campos, descritas a seguir:

1ª Etapa	Leitura da cidade	Diagnóstico
2ª Etapa	Proposições	Diretrizes

A participação popular ao longo da etapa do Diagnóstico – leituras técnicas e comunitárias foi viabilizada através da realização de reuniões públicas, denominadas Reuniões Preparatórias. Foram realizadas 14 (quatorze) Reuniões Preparatórias em todas as regiões do município e nos distritos de São Francisco Xavier e Eugênio de Melo, ao longo dos meses de fevereiro de 2006, que apresentaram e discutiram o conteúdo do Diagnóstico do Município, elaborado pelos diversos setores da administração pública, com o objetivo de identificar os anseios da população, obter sugestões, críticas e comentários, para um melhor desenvolvimento das propostas e diretrizes a serem contempladas no âmbito do Plano Diretor.

As Reuniões Públicas Preparatórias foram organizadas em cinco partes, sendo: 1ª) Abertura, com apresentação de vídeo institucional que expôs conceitos do Plano Diretor Municipal, Estatuto da Cidade, Lei de parcelamento e uso do solo e algumas informações do Município; 2ª) Apresentação do Diagnóstico do Município, composto pela caracterização geral do Município, organização territorial e desenvolvimento

econômico, social e urbano-ambiental; 3ª) Manifestação dos presentes; 4ª) Respostas e comentários por parte dos técnicos da Secretaria de Planejamento Urbano; e 5ª) Encerramento.

As sugestões e críticas expressas pela população presente em cada uma das reuniões (média de 150 pessoas por reunião, totalizando 1.409 sugestões) foram analisadas setorialmente, pelas Secretarias e seus respectivos Conselhos Municipais, e resultaram na elaboração de uma série de diretrizes setoriais, embasadas nos aspectos abordados no Diagnóstico, que configuraram a 2ª etapa do processo de elaboração do Plano Diretor – Proposições.

A gestão democrática ao longo da etapa de Proposições – formulação de propostas e diretrizes foi desenvolvida em Audiências Públicas, realizadas nos dias 11, 13, 16 e 17 de setembro de 2006 na Câmara Municipal de São José dos Campos, que tiveram como objetivo apresentar e discutir junto à população as Diretrizes Setoriais, que compõem o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos.

Entretanto, a não-realização de audiências públicas regionalizadas, conforme ocorreu na primeira fase de discussão do Plano Diretor, que permitiriam a participação mais abrangente da população das diversas regiões da cidade e o debate de questões e interesses locais, gerou muitos protestos por parte de entidades sociais e associações de bairros. Os vereadores petistas Amélia Naomi e Wagner Balieiro encaminharam uma representação ao Ministério Público, para a ampliação das audiências públicas, mas o processo participativo não sofreu alterações.

Assim como as Reuniões Preparatórias, as Audiências Públicas foram organizadas em cinco partes, sendo: 1ª) Abertura; 2ª) Apresentação de resumo das diretrizes pelos técnicos das diversas secretarias envolvidas; 3ª) Manifestação dos presentes; 4ª) Respostas e comentários por parte dos técnicos envolvidos; e 5ª) Encerramento.

Após a análise das sugestões da população, pelas respectivas Secretarias Municipais, foram definidas as Diretrizes que compuseram o Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor, encaminhado à Câmara Municipal em 26 de setembro de 2006 para a apreciação e aprovação junto ao Legislativo.

Segundo o Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal para matérias de grande complexidade, como é o caso do Plano Diretor, ao receber o documento, enviado pela administração municipal, a Câmara Municipal estabelece o prazo de 30 dias para emendas dos vereadores e, findo este prazo, 15 dias para o parecer de cada membro das comissões legislativas pertinentes ao processo – Justiça e Redação; Economia e Planejamento Urbano.

A Câmara de São José dos Campos apresentou 15 emendas ao Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor, com propostas de alterações principalmente nas diretrizes para o setor de planejamento urbano. Das 15 emendas, 14 foram de autoria da bancada de oposição, formada por três vereadores do PT, além de uma proposta do vereador Cristiano Ferreira, do PSDB. Entre as principais emendas propostas pelo PT estão a delimitação de um prazo de 180 dias para apresentação de legislação específica para regulamentações citadas pelo Plano Diretor; a priorização de áreas com infra-estrutura para ordenar o crescimento; e a integração do desenvolvimento econômico com outras cidades da região. A questão da regulamentação da extração minerária no Município também gerou intensos debates e conflitos, resultando na exclusão da diretriz referente à atividade.

Finalmente, em 17 de novembro de 2006 foi votada e aprovada a Lei Complementar nº 306/06, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006 do Município de São José dos Campos, em conformidade com o artigo 182 da Constituição Federal e com a Lei Federal nº 10.257 – o Estatuto da Cidade. O pouco tempo dado à Câmara para a discussão e votação do Projeto de Lei do Plano Diretor, de 24 dias, foi bastante criticado tanto pelas entidades sociais e associações de bairro quanto pelo setor da construção civil³¹.

³¹ O setor da construção civil, representado pela Aconvap (Associação dos Construtoras do Vale do Paraíba) teve diversas reivindicações não contempladas durante a análise do Plano Diretor (como a não-adoção de medidas mais restritivas em relação ao Uso e Ocupação do Solo) as quais, segundo a Secretária de Planejamento Eliana Pinheiro, serão consideradas na discussão da revisão da Lei de Zoneamento.

5 O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba

5 O processo de elaboração do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo 2006 do Município de Pindamonhangaba teve início em 2005, quando a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Planejamento, contratou uma empresa de consultoria¹, que assumiu a responsabilidade de condução do processo de formulação e representação gráfica do Plano Diretor, a partir dos insumos recebidos da Prefeitura e das informações coletadas junto à população, através do processo participativo.

O processo de elaboração do Plano Diretor de Pindamonhangaba foi desenvolvido segundo as seguintes etapas:

1ª Etapa	Pré-Plano	Pré-Diagnóstico
2ª Etapa	Leitura da cidade	Caracterização Interpretação
3ª Etapa	Proposições	Propostas

¹ A empresa Valente, Valente Arquitetos.

Conforme tabela acima, o Diagnóstico, que compreende as leituras técnicas e comunitárias da cidade, foi subdividido em 2 (duas) etapas: Pré-Plano, que resultou no Pré-Diagnóstico do Município; e Leitura da cidade, que resultou nos relatórios de Caracterização e Interpretação do Município.

Os relatórios do Pré-Diagnóstico e de Caracterização apresentaram conteúdo bastante semelhante, com a abordagem dos seguintes temas: caracterização geral do Município, meio ambiente, desenvolvimento urbano, desenvolvimento sócio-econômico e desenvolvimento humano.

Após a realização de Oficinas Técnicas e Comunitárias de Leitura da Cidade e de Seminários Temáticos de Caracterização, que tiveram como objetivo apresentar e discutir as características e problemas do Município, sob diversos ângulos, foi elaborado o relatório de Interpretação², que diagnosticou os fatores geradores das situações problematizadas, visando fornecer subsídios para a elaboração de diretrizes e propostas na 3ª etapa – Proposições.

Por fim, a 3ª etapa – Proposições consistiu na formulação de propostas para o Município, na forma de diretrizes setoriais, as quais foram apresentadas e discutidas pela população em Audiências Públicas e, então, resultaram no Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor, destinado à aprovação junto à Câmara Municipal.

Este capítulo tem como objetivo desenvolver um estudo descritivo acerca do conteúdo das etapas do processo de elaboração do Plano Diretor 2006 do Município de Pindamonhangaba, de modo a identificar quais são os principais problemas e conflitos que se apresentam no território, e que deverão ser enfrentados no contexto do Plano Diretor.

No item 5.1 é abordado o conteúdo do Diagnóstico do Município, composto pelo Pré-Diagnóstico, Caracterização e Interpretação, a partir da apreensão do perfil da estrutura urbana, integrada às variáveis sociais, econômicas e ambientais que atuam no processo de produção e apropriação do espaço urbano.

² A maneira de se proceder a interpretação deu-se pela análise comparativa dos dados temáticos em confrontação com os aspectos de qualidade de vida pesquisados a partir do IBGE e da Fundação Seade, ou levantados junto à população nas Oficinas de Leitura Comunitária.

Em seguida, no item 5.2, são estudadas as proposições elaboradas para o Município, através do conteúdo da Lei Complementar do Plano Diretor 2006, que compreende os princípios e objetivos gerais do Plano, as diretrizes propostas para cada setor urbano e os instrumentos urbanísticos de gestão da política urbana municipal.

Por fim, este capítulo descreve no item 5.3 como se deu a participação da população ao longo das etapas do processo de elaboração do Plano Diretor, através de Oficinas, Plenárias e Audiências Públicas.

Nesse sentido, as informações obtidas sobre o Município contribuirão para o desenvolvimento de análises pertinentes sobre o Plano Diretor, de modo a verificar em que medida os princípios, diretrizes e instrumentos de política urbana nele enunciados vão de encontro aos princípios do Estatuto da Cidade; propondo soluções aos problemas urbanos identificados e possibilitando um maior controle sobre o processo de produção e apropriação do espaço urbano.

5.1 Diagnóstico:

Leituras técnicas e comunitárias da cidade

O Diagnóstico do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba, subdividido nos relatórios de Pré-Diagnóstico, Caracterização e Interpretação do Município, foi elaborado a partir de dados fornecidos pela Prefeitura e das informações coletadas junto à população, através do processo participativo.

Os relatórios de Pré-Diagnóstico e de Caracterização do Diagnóstico compreenderam uma análise da atual situação do Município, sendo compostos de seis capítulos, sendo eles:

1. Introdução
2. Apresentação do Município
3. Meio Ambiente
4. Desenvolvimento Urbano
5. Desenvolvimento Sócio-Econômico
6. Desenvolvimento Humano

Após a realização de Oficinas Técnicas e Comunitárias de Leitura da Cidade e de Seminários Temáticos de Caracterização, que tiveram como objetivo apresentar e discutir as características e problemas do Município, sob diversos ângulos, foi elaborado o relatório de Interpretação, que diagnosticou os fatores geradores das situações problematizadas, visando fornecer subsídios para a elaboração de diretrizes e propostas na 3ª etapa – Proposições.

A maneira de se proceder a Interpretação deu-se pela análise comparativa dos dados temáticos em confrontação com os aspectos de qualidade de vida pesquisados a partir do IBGE e da Fundação SEADE, ou levantados junto à população nas Oficinas de Leitura Comunitária.

A seguir, serão abordados os itens que se relacionam mais diretamente com as diretrizes de uso e ocupação do solo: 2) Apresentação do Município; 3) Meio

Ambiente, trata das áreas de conservação ambiental e dos recursos hídricos do Município; 4) Desenvolvimento Urbano, estuda as questões de uso do solo, sistema viário e transporte público; 5) Desenvolvimento Sócio-Econômico, aborda os aspectos demográficos, sociais, humanos e econômicos; e 6) Desenvolvimento Humano, com enfoque nas áreas de habitação e infra-estrutura.

5.1.1 Caracterização geral do Município

O Município de Pindamonhangaba situa-se no Vale do Paraíba paulista, às margens da Rodovia Presidente Dutra, e é cercado por ramificações da Serra do Mar (Serra Quebra-Cangalha) e da Serra da Mantiqueira. Seus limites são confrontantes com os Municípios de Campos do Jordão, Santo Antônio do Pinhal, Monteiro Lobato, Taubaté, Lagoinha, Roseira, Potim e Guaratinguetá.

Figura 25 – Situação do Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

De acordo com o Pré-Diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba, o Município é composto pelos distritos do Centro e de Moreira César. Seu território abrange uma área total de 730,17 Km², com densidade demográfica de 172,17 hab/km². Atualmente, Pindamonhangaba apresenta uma população total de 126.026 habitantes, sendo que 118.793 habitantes estão na zona urbana e 6.929 habitantes na zona rural³.

³ Dados fornecidos pela Leitura Técnica - Caracterização do PDP 2006 de Pindamonhangaba.

O Município é cortado pela Rede Ferroviária Federal (RFFSA), antiga Estrada de Ferro Central do Brasil, que liga o Rio de Janeiro a São Paulo. Têm como principais acessos a Rodovia Presidente Dutra (BR-116), a Estrada Vereador Abel Fabrício Dias (SP-062), a Rodovia Oswaldo Cruz (SP-125), a Rodovia Floriano Rodrigues Pinheiro (SP-123), e a Estrada Dr. Caio Gomes Figueiredo (SP-132); além da Rodovia Carvalho Pinto (SP-70), com acesso em Taubaté e paralela à Rodovia Presidente Dutra, que liga a Região Metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba.

Figura 26 – Reconhecimento do Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

5.1.2 Meio Ambiente

O Município de Pindamonhangaba apresenta um solo de planície de pequena declividade na maior parte do seu território, com exceção das regiões da Serra da Mantiqueira e da Serra Quebra-Cangalha, onde são verificadas altas amplitudes e declividades. Está localizado na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) nº 2 – Paraíba do Sul, na Região Administrativa de São José dos Campos.

Figura 27 – Cobertura Vegetal – Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

5.1.2.1 Áreas de conservação ambiental

“As áreas de Proteção Ambiental são Unidades de Conservações (UCs) originadas na Lei Federais nº 6.902, de 27 de abril de 1.981, que em seu artigo 8º estabelece: “o poder executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do território nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar as condições ecológicas locais” (PRÉ-DIAGNÓSTICO PDP-2006, p. 13).

O Município de Pindamonhangaba apresenta em seu território a APA da Serra da Mantiqueira⁴, que foi criada pelo Decreto Federal nº 91.304, de 3 de junho de 1985, devido à importância da manutenção de uma das poucas áreas de cobertura vegetal significativas na Região Sudeste, à fragilidade intrínseca ao relevo acidentado e às pressões antrópicas de urbanização e crescimento econômico.

⁴ A APA da Serra da Mantiqueira abrange os Municípios de Campos de Jordão, Cruzeiro, Lavrinhas, Pindamonhangaba, Piquete, Santo Antônio do Pinhal, Queluz, São Bento do Sapucaí, Tremembé, Guaratinguetá e Lorena, no Estado de São Paulo; Resende, no Estado do Rio de Janeiro; além de Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas e Delfim Moreira, Itanhandu, Itamonte, Liberdade, Marmelópolis, Passa Quatro, Passa Vinte, Piranguçu, Pouso Alto, Santa Rita do Jacutinga, Virginia e Wenceslau Brás no Estado de Minas Gerais.

Figura 28 – Áreas de Proteção Ambiental e de Preservação Permanente
Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

5.1.2.2 Recursos hídricos

A bacia do Rio Paraíba do Sul apresenta área de aproximadamente 55.500 km², estendendo-se pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e abrangendo 180 municípios. Tem como principais afluentes pela margem esquerda,

os rios Jaguari, Buquira, Preto, do Peixe, Pomba e Muriaé; e pela margem direita os rios Una, Bocaina, Paraitinga, Paquequer, Piabanha, Negro, Bengala, Dois Rios e Grande.

Segundo o Pré-diagnóstico do PDP-2006:

"há diversos fatores que contribuem para a degradação da qualidade das águas da bacia, tais como: a disposição inadequada do lixo; o desmatamento indiscriminado com a conseqüente erosão, que acarreta o assoreamento dos rios, agravando as conseqüências das enchentes; a retirada de recursos minerais para a construção civil sem a devida recuperação ambiental; o uso indevido e não controlado de agrotóxicos; a extração abusiva de areia; a ocupação desordenada do solo; a pesca predatória; entre outros" (PRÉ-DIAGNÓSTICO PDP-2006, p. 17).

No Município de Pindamonhangaba é verificada a atividade de extração mineral na várzea do Rio Paraíba do Sul, que atualmente representa a maior produção do Estado, voltada principalmente para a Região Metropolitana de São Paulo. A atividade se caracteriza pelo aproveitamento de bens minerais de emprego imediato na indústria de construção civil, sendo a areia o recurso mais amplamente utilizado.

As etapas de Pré-diagnóstico e Caracterização do PDP-2006 chamam a atenção para os problemas inerentes à atividade, considerando que a extração mineral, assim como a exploração das cavas de areia, são responsáveis por impactos e alterações ambientais na planície aluvial, que comprometem seu uso futuro e provocam conflitos com outros segmentos econômicos, como a agricultura, e com o crescente processo de urbanização. E, nesse sentido, orientam que tais áreas deverão ser objeto de planejamento específico, além de atender às normas legais da Secretaria de Estado do Meio Ambiente SMA nº 42⁵ e SMA nº 28⁶, que dão prescrições para o licenciamento, zoneamento, monitoramento e recuperação das áreas exploradas.

⁵ A SMA nº 42 disciplina o licenciamento ambiental dos empreendimentos minerários de extração de areia na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

⁶ A SMA nº 28 dispõe sobre o zoneamento ambiental para mineração de areia no subtrecho da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul inserido nos municípios de Jacareí, São José dos Campos, Caçapava, Taubaté, Tremembé e Pindamonhangaba e dá providências correlatas.

Por fim, o Diagnóstico Conclusivo, integrante da etapa de Interpretação do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba (p. 23-24), identificou alguns aspectos necessários à implementação e consolidação de uma política ambiental no Município:

- Necessidade de proteção dos mananciais de vegetação e cabeceiras de mananciais;
- Importância de garantir as Áreas de Preservação Permanente (APP) de todos os mananciais, inclusive no perímetro urbano, onde está sujeito a assoreamento e lançamentos irregulares;
- Necessidade de controle/restrição das atividades extrativistas nas várzeas do rio Paraíba do Sul, que devem ser preservadas para a agricultura;
- Necessidade de preservação das áreas alagadiças de formação de várzeas e lagoas;
- Importância da manutenção do ecossistema correspondente à microbacia do rio Uma;
- Necessidade de desenvolvimento de uma Programa de Educação Ambiental, amparada por uma política de implementação de coleta seletiva de lixo, visando a preservação dos recursos naturais e a eficiência dos sistemas de afastamento e disposição de resíduos sólidos.

Além de considerar necessário o envolvimento da população na definição e monitoramento de planos de desenvolvimento e gestão ambiental, tendo em vista a redução da poluição dos cursos d'água; a prevenção de inundações; a redução da poluição e da degradação do solo; o controle da poluição sonora em áreas urbanas; a proteção ao patrimônio histórico, cultural, natural e paisagístico de interesse local; e a proteção de áreas verdes com vegetação de grande porte e de praças públicas.

Figura 29 – Condicionantes Ambientais – Município de Pindamonhangaba

5.1.3 Desenvolvimento urbano

"A cidade de Pindamonhangaba desenvolveu-se a partir da Estrada de Ferro Central do Brasil, no sentido leste-oeste, revelando dois pólos: o centro e o Distrito de Moreira César. As linhas paralelas da Estrada de Ferro Central do Brasil, da antiga Rodovia São Paulo - Rio, SP 62 e da Rodovia Presidente Dutra, reforçam esta ocupação no sentido leste-oeste ao longo dos anos, facilitada pela planície extensa ao longo do rio, embora se revele uma formação poli-nucleada, permeada por espaços vazios" (PRÉ-DIAGNÓSTICO PDP-2006, p. 24).

A maior parte do Município de Pindamonhangaba é formada por uma planície, limitando-se ao norte pela Serra da Mantiqueira, e ao sul, pela Serra do Quebra Cangalha. Na porção leste desta planície, está situado o Distrito de Moreira César, destacado da sede do Município por um grande espaço de pouca ocupação. A ligação entre a sede e o distrito se dá pela SP-62, hoje com características de via estrutural municipal, e pela Rodovia Presidente Dutra.

Algumas áreas tiveram crescimento no sentido norte, com características de núcleo urbano, chegando a ocorrer loteamentos residenciais de médio padrão nos contrafortes da Serra da Mantiqueira, próximo à Área de Proteção Ambiental.

Na porção sul, entre a Via Dutra e a Serra do Quebra Cangalha, encontram-se loteamentos urbanos não consolidados e núcleos urbanos relativamente pequenos inseridos na área rural.

A distância entre a sede do Município e o distrito de Moreira César é responsável por uma ocupação rarefeita, apenas concentrada nos seus centros. Entretanto, algumas ocupações junto à Via Dutra e em direção aos rios Piracuama e Ribeirão Grande acentuam a formação de núcleos urbanos e rurais.

Esta ocupação poli-nucleada dificulta a expansão da rede viária, a abrangência do transporte público coletivo, a implantação de infra-estrutura e de serviços públicos; além de dificultar o desenvolvimento do comércio e de outras atividades econômicas.

Soma-se a essas observações a existência da ferrovia na área central do Município que, além de seccionar e isolar partes importantes do território, provoca congestionamentos tanto pelas dimensões das transposições em desnível, como pelo bloqueio das passagens em nível quando os trens estão operando lentas manobras nos cruzamentos.

Figura 30 – Reconhecimento Urbano – Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

5.1.3.1 Uso do solo

A malha urbana de Pindamonhangaba é formada predominantemente por residências unifamiliares. Na área urbana, há apenas uma dezena de edifícios residenciais, concentrados na área central da sede do Município. Ao longo do chamado anel viário estão localizados os condomínios residenciais horizontais, de padrão elevado, e as residências convencionais; apresentando baixa densidade.

Na área central, concentram-se as atividades de comércio varejista, serviços em geral e agências bancárias. A Avenida Nossa Senhora do Bom Sucesso, principal acesso a partir da Via Dutra, apresenta comércio de maior porte, concessionárias de veículos, hotéis, devendo abrigar brevemente a nova sede da prefeitura municipal. O Distrito Moreira César também apresenta uma concentração comercial.

O Pré-diagnóstico do PDP 2006 (p. 34) também tece considerações sobre a necessidade da "identificação de centralidades potenciais que permitam incrementar atividades comerciais, associadas a equipamentos públicos e transporte coletivo, visando à desconcentração e acessibilidade, que podem dinamizar a vida no município, inclusive favorecendo a geração de trabalho e renda".

Figura 31 – Centralidades – Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

Os distritos industriais situam-se em três localidades: junto ao principal acesso, a partir da Via Dutra; na Água Preta (SP-62); e no Feital.

A área rural apresenta diversidade de usos: mineração de areia, plantação de arroz, pecuária, agricultura familiar, reflorestamento, alambique, pesqueiros; além do

turismo ferroviário associado ao Balneário Piracuama e Parque Reino das Águas Claras e à vista panorâmica do Vale do Lajeado e da Serra da Mantiqueira.

Segundo o Pré-diagnóstico do PDP 2006 (p. 26-27), o Município ainda não dispõe de legislação adequada para disciplinar o ordenamento territorial urbano e rural, embora apresente algumas leis que buscam administrar os conflitos de usos, em diversos setores, e que deverão orientar o Plano Diretor Municipal; as quais são destacadas a seguir:

- Desenvolvimento Urbano: a gestão em parceria com o Estado e a União nas questões do uso do solo e das águas; a participação da comunidade; a regularização de loteamentos; a restrição de uso em áreas de risco;
- Política Agrícola: orientar o desenvolvimento rural mediante zoneamento agrícola; utilização racional dos recursos naturais; preservação das áreas de várzea, incentivando a agricultura e evitando indústrias e loteamento; proteção aos trabalhadores rurais; participação dos sindicatos patronais e de trabalhadores no planejamento rural;
- Meio Ambiente: exigência de estudo de impacto ambiental, com audiências públicas, para atividades públicas ou privadas que possam apresentar risco; controle da poluição industrial através de parâmetros estabelecidos pelo Plano Diretor; controle da extração de minérios e do transporte dos mesmos; participação no Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos; criação do COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.

E também serão considerados “os estudos já realizados pela Secretaria de Planejamento como proposta para o zoneamento urbano e a nova divisão de bairros, além do zoneamento agrícola realizado pelo departamento de agricultura, os quais precisam ser analisados frente às tendências de desenvolvimento socioeconômico e ambiental do município, considerando-se o contexto regional e estadual” (PRÉ-DIAGNÓSTICO PDP 2006, p. 27).

A ligação entre o Centro e o Distrito de Moreira César é feita através da SP-62⁷, paralela à Rodovia Presidente Dutra. Entretanto, sua ocupação esparsa, com imensas áreas ociosas, provocou segregações ao sul do Município, na parte baixa da Via Dutra; e a oeste, onde os empreendimentos da CDHU – Itaoca e Jardim Araretama - e o loteamento Nova Esperança ficam isolados pela ferrovia.

Quanto ao transporte público municipal, é verificado o meio rodoviário, com itinerários: urbanos; de ligação centro-subcentros; e de ligações intermunicipais.

⁷ Por permitir trânsito alternativo ao pedágio da Via Dutra, a SP-62 estava sendo utilizada como meio de evitar o pagamento do mesmo, o que levou o Município a instalar um pedágio municipal, para veículos de carga.

Figura 33 – Sistema viário estrutural – Município de Pindamonhangaba

Figura 34 – Rede de Transporte – Município de Pindamonhangaba

Por fim, o Diagnóstico Urbanístico Conclusivo, integrante da etapa de Interpretação do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba, considera que:

“é importante entender a relação urbano-rural e não se pretende a urbanização desenfreada dos espaços vazios, sob pena de se precarizar ainda mais os serviços e a infra-estrutura. Assim sendo, cabe olhar o território municipal como potencial de sustentabilidade sócio-ambiental e econômica, dinamizando urbanos e rurais, acentuando a salutar complementaridade entre ambos e visando à preservação dos espaços naturais que tanto contribuem com o clima, os mananciais e a atividade turística” (INTERPRETAÇÃO PDP-2006, p. 25-26).

Identifica também os seguintes aspectos que orientarão a etapa propositiva do Plano Diretor (p. 27-28):

- *Necessidade de integração da cidade, dividida pela ferrovia, removendo a barreira que ela representa, eliminando os conflitos urbanos e solucionando os problemas de congestionamento junto à linha férrea;*
- *Necessidade de equacionamento de problemas de congestionamento por sistema viário insuficiente ou incompatível com a passagem/estacionamento de caminhões;*
- *Necessidade de promover a adequada pavimentação do sistema viário incompleto;*
- *Importância da recuperação urbana dos bairros onde são precários o sistema viário ou a infra-estrutura urbana (água, esgoto, iluminação)*
- *Necessidade de equacionar a insuficiência de transporte coletivo;*
- *Importância dos investimentos em equipamentos públicos de educação, lazer, segurança e geração de renda em região de alta densidade, baixa renda e alta vulnerabilidade social, inclusive nos aglomerados rurais como os localizados na região do Piracuama;*
- *Ociosidade de ocupação das áreas lindeiras à SP 62 e à Rodovia Dutra, criando isolamento dos núcleos urbanos e resultando em áreas de alta vulnerabilidade social;*
- *Necessidade de controlar a área rural sujeita a parcelamento irregular com riscos ambientais e de carência de saneamento;*
- *Importância de exigir das indústrias responsabilidades ambientais e sociais, principalmente no que diz respeito à poluição atmosférica;*
- *Avaliar o deslocamento das atividades da COMEVAP / Sindicato Rural e Batalhão do Exército.*

Figura 35 – Áreas de especial interesse – Município de Pindamonhangaba

5.1.4 Desenvolvimento sócio-econômico

5.1.4.1 Aspectos demográficos

Segundo dados da Fundação SEADE, relatados no Pré-diagnóstico do PDP 2006 de Pindamonhangaba (p. 35), “entre 1980 e 2005, a população total passou de cerca de 70 mil para próximo de 140 mil, embora o ritmo da taxa de crescimento populacional tenha se reduzido desde então – com queda da taxa geométrica de crescimento, de 3,54% entre 1980-1991, para 2,14% entre 2000-2005”.

A taxa geométrica de crescimento atual de Pindamonhangaba é superior à do Estado (1,56% em 2000), fenômeno explicado pela alta taxa de saldo migratório, que foi praticamente o dobro da taxa do Estado.

A tabela seguinte demonstra que a taxa geométrica de crescimento anual de população de Pindamonhangaba vem caindo desde 1980, mas ainda é superior à taxa apresentada pelos dois maiores municípios da região do Vale do Paraíba paulista – São José dos Campos e Taubaté.

Tabela 11 – Municípios de Pindamonhangaba, São José dos Campos e Taubaté
Taxa Geométrica de Crescimento Populacional Anual – 1980/2005 (%)

Município	TGC	TGC	TGC
	1980-1991	1991-2000	2000-2005
Pindamonhangaba	3,54	2,43	2,14
São José dos Campos	3,99	2,29	1,95
Taubaté	1,82	1,90	1,61

Fonte: Fundação SEADE

A estrutura da pirâmide etária do Município de Pindamonhangaba vem mudando, seguindo a tendência nacional, com a redução da população das faixas inferiores a 19 anos e o aumento das faixas entre 20 e 29 anos. Essas mudanças estão associadas à queda da fertilidade feminina – no caso de faixas etárias inferiores; e por outro lado, ao saldo migratório em faixas entre 20 e 29 anos – parcela da população que migra em busca de oportunidade de trabalho.

Considerando que o padrão demográfico é resultante do comportamento das componentes da dinâmica populacional: migração, fecundidade e mortalidade, o Pré-diagnóstico prevê uma desaceleração ainda maior do ritmo de crescimento futuro, acompanhado de alterações importantes na estrutura etária da população, pois o contingente jovem deverá diminuir enquanto a população adulta deverá continuar crescendo, embora a taxas decrescentes.

Quanto ao comportamento do processo migratório, é considerada a atração que Municípios vizinhos do Vale do Paraíba paulista e da Região Metropolitana de Campinas poderão exercer sobre a população de Pindamonhangaba, já que são pólos industriais e de serviços importantes na economia paulista. E, por fim, observa que “desse modo podem-se esperar alterações profundas em todas as esferas da vida social, especialmente educação, saúde, trabalho e previdência social” (PRÉ-DIAGNÓSTICO PDP 2006, p. 37).

Segundo estudo da SABESP, as projeções de crescimento populacional para Pindamonhangaba, até o ano de 2025, estimam um total de 177.863 pessoas e um total de 61.044 domicílios, correspondendo a um índice de ocupação de 2,91 habitantes em domicílios urbanos e 3,06 em rurais.

5.1.4.2 Aspectos sociais

– Educação

A rede educacional de ensino infantil e médio de Pindamonhangaba é formada por instituições públicas e privadas, mas com predominância da primeira quanto à oferta de vagas.

De acordo com dados da tabela seguinte, o número de matrículas na Pré-escola foi crescente no período de 2000-2003; sendo que a contribuição da rede particular, em 2003, foi de cerca de 12% do total.

Tabela 12 – Matrículas Iniciais na Pré-Escola por Rede

Município de Pindamonhangaba – 2000/2003 (em unidades)

Local	2000	2001	2002	2003
Pré-Escola - Total	2452	2663	2577	2807
Rede Estadual				
Rede Municipal	1980	2210	2166	2453
Rede Particular	472	453	411	354

Fonte: Fundação Seade

Quanto ao Ensino médio, a rede estadual cobre a grande maioria da demanda, enquanto a rede particular atende menos de 10% do total. O comportamento das matrículas tem sido variável, nesse nível de ensino, refletindo as mudanças demográficas já mencionadas. O índice de evasão no Ensino médio, que se situou acima de 6%, é decorrente da necessidade da população mais jovem de se empregar para colaborar na composição da renda familiar; sendo que, em geral, essa taxa é maior em bairros de periferia.

Tabela 13 – Matrículas Iniciais no Ensino Médio por Rede

Município de Pindamonhangaba – 2000/2003 (em unidades)

Local	2000	2001	2002	2003
Ensino Médio - Total	7965	7741	8068	7837
Rede Estadual	1358	7135	1476	7269
Rede Particular	607	606	592	568

Fonte: Fundação Seade

O Pré-diagnóstico do PDP 2006 de Pindamonhangaba (p. 38) considera que “a adequação da distribuição espacial dos equipamentos de ensino é questão a ser aprofundada, com o exame das tendências demográficas e das proposições do novo Plano Diretor”.

A taxa de analfabetismo em Pindamonhangaba é um pouco inferior à média da RG de Taubaté e do Estado. O percentual da população com mais de 25 anos de idade de Pindamonhangaba, com menos de 8 anos de estudo, representava 52,65% do total, índice pouco inferior ao da RG de Taubaté e do Estado de São Paulo. Nesse contingente estão incluídos aqueles com menos de 3 anos de estudo, que são

considerados analfabetos funcionais, sendo esses os que mais têm sido penalizados com o desemprego no País.

Por fim, o Pré-diagnóstico do PDP 2006 de Pindamonhangaba observa que:

“no quadro atual, em que se busca atrair novas indústrias, confirmando a vocação industrial por estar no eixo do Vale do Paraíba, onde cada vez mais aumenta a presença de indústrias dinâmicas que utilizam alta tecnologia, será importante não apenas incrementar o índice de escolaridade, mas também, a formação técnica. A expansão da oferta de ensino técnico, nesse sentido, deverá ser de grande importância para dar sustentabilidade à política de industrialização municipal” (PRÉ-DIAGNÓSTICO PDP-2006, p. 38-39).

– Saúde

Pindamonhangaba contava com 53 unidades de saúde em 2002. Desse total, 18 eram públicas e 35 privadas, havendo entre esses últimos, dois com serviço de internação. O total de leitos disponíveis à época totalizava 219 unidades, dos quais 131 eram do SUS. O total de internações, nesse ano, foi de 12.104. A despesa *per capita* em saúde feita pelo Município é baixa, tendo sido de R\$ 152,80 em 2000, valor pouco superior à média da RG de Taubaté, que foi de R\$ 139,60.

Nesse sentido, o Pré-diagnóstico observa que uma das principais deficiências do sistema de saúde do Município é a relação de disponibilidade de leitos dos SUS por mil habitantes, que é de menos de 1, quando deveria ser, ao menos, de quatro a cinco vezes maior, para se atingir um padrão mínimo recomendado pela Organização Mundial da Saúde, para países em desenvolvimento.

5.1.4.3 Aspectos humanos

Para analisar os aspectos humanos do Município, o Pré-diagnóstico do PDP 2006 de Pindamonhangaba tomou como base o Índice de Desenvolvimento Humano

– IDH, que consiste em um indicador que procura dimensionar as melhorias de condições de vida de determinada população. No IDH-M (M de municipal), a escala vai de zero a 1 e as categorias utilizadas são:

A – baixo desenvolvimento humano, quando o IDHM for menor que 0,500;

B – médio desenvolvimento humano, com valores entre 0,500 e 0,800;

C – alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800.

O IDH municipal é composto da média aritmética simples de três sub-índices, que abordam as seguintes dimensões: o IDHM-E, que se refere à educação; o IDHM-L, à longevidade; e o IDHM-R à renda.

Na dimensão educação, são computados dois indicadores com pesos diferentes: a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola⁸ (com peso um).

Para a elaboração da dimensão longevidade, considera-se a esperança de vida ao nascer. Esse indicador sintetiza as condições de saúde e salubridade do Município, de modo que quanto maior for a incidência de mortes em faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida média local.

Na dimensão renda, adota-se o critério de renda municipal *per capita*, sendo esse indicador elaborado a partir da soma da renda de todos os residentes e dividido o resultado pelo total de residentes do município.

De acordo com a tabela seguinte, o IDH-M de Pindamonhangaba, em 1980, era 0,728, tendo passado para 0,773, em 1991, para 0,814 em 2000. Embora o índice tenha aumentado em cada período, o ranking do Município no Estado de São Paulo, variou. Em 1980, classificou-se em 36º lugar; em 1991, perdeu posição e ficou em 102º lugar, e, em 2000, 83º lugar. Vale lembrar que IDH-M com valor acima de 0,8 – é considerado de alto desenvolvimento humano.

⁸ Para se avaliar o acesso à educação, divide-se o total de alunos nos três níveis de ensino pela população total dessa faixa etária, denominando-se esse indicador de taxa bruta de frequência escolar.

Tabela 14 – Estado de São Paulo e Município Pindamonhangaba IDHM e Ranking

Local	Item	1980	1991	2000
Estado de São Paulo	IDHM	0,728	0,773	0,814
Pindamonhangaba	IDHM	0,741	0,758	0,815
	Ranking	36º	102º	83º

O Pré-diagnóstico do PDP 2006 também considerou, em sua análise, o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, criado em 1999 pela Fundação SEADE, que tem como objetivo classificar os municípios do Estado a partir dos parâmetros:

- Riqueza Municipal: Baixa: até 49; Alta: 50 e mais;
- Longevidade: Baixa: até 59; Média: 60 a 69; Alta: 70 e mais;
- Escolaridade: Baixa: até 59; Média: 60 a 69; Alta: 70 e mais.

Pindamonhangaba, conforme os critérios mencionados, classificou-se no Grupo 2, que se enquadra na situação de Municípios que, “(...) embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais” (FUNDAÇÃO SEADE).

Nos anos 2000 e 2002, verifica-se que o Município apresentou queda nas dimensões Riqueza (de 66 para 45), e Longevidade (de 66 para 62); e um pequeno aumento na dimensão Escolaridade (de 40 para 44). Tais dados refletem tanto as carências do setor educacional, como as dificuldades econômicas enfrentadas pelo Município, no período analisado, que acarretaram a queda dos salários reais e o desemprego.

5.1.4.4 Aspectos econômicos

O Município de Pindamonhangaba está inserido na Região de Governo de Taubaté, composta pelos Municípios de: Campos de Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Redenção da Serra, Santo Antonio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luis do Paraitinga, Taubaté e Tremembé.

Com o objetivo de verificar a importância econômica do Município no contexto regional, o Pré-diagnóstico do PDP 2006 teceu comparações entre o desempenho de diversos aspectos econômicos de Pindamonhangaba e da Região de Governo em que

está inserido. Em 2003, o PIB *per capita* do Município foi de R\$ 16.562,99, valor superior à média observada na da Região de Governo de Taubaté, de R\$ 13.474,71; e o PIB total do Município foi de cerca de R\$ 2,2 bilhões, correspondendo à cerca de 31,8% do PIB da Região de Governo de Taubaté.

Com o objetivo de vislumbrar a dinâmica econômica do Município, o Pré-diagnóstico do PDP 2006 de Pindamonhangaba analisou dados da evolução dos setores industrial, de comércio, de serviços, e agropecuário.

– Setor industrial

A indústria é o setor que mais contribui para a economia de Pindamonhangaba, fato notado pelo comportamento de seu Valor Adicionado (VA), que variou de 75% a 85% no período de 1995 a 2001.

O setor industrial de Pindamonhangaba sofreu fortemente a crise energética no início desta década, apresentando perda de 34,3% no número de empresas industriais⁹. Nos últimos anos, com a estabilização da economia, verificou-se o aumento do número de novas empresas e das atividades industriais no Município.

Entre 1999 e 2003, o Valor Adicionado da indústria de Pindamonhangaba aumentou sua participação no Valor Adicionado municipal total, em proporção maior do que a verificada na Região de Governo de Taubaté, pois passou de 55,73% para 69,87% em apenas 4 anos; o que indica que a atividade industrial em Pindamonhangaba cresceu mais fortemente do que a média de sua Região de Governo. Os empregos industriais representaram mais de 40% dos postos de trabalho formais da economia do Município em 2003, assemelhando-se à composição dos municípios de Taubaté e São José dos Campos.

Quanto aos incentivos municipais para atrair empreendedores, que vão desde a isenção de tributos municipais à doação de terrenos e ao compromisso de investir

⁹ A redução de empresas em Pindamonhangaba foi principalmente de micro e pequenas empresas, o que explica o crescimento do emprego, apesar da perda de unidades industriais.

em infra-estrutura básica adequada, Pindamonhangaba destacou-se pela maior utilização de incentivos, em relação a São José dos Campos e Taubaté.

Por fim, o Pré-diagnóstico do PDP 2006 de Pindamonhangaba faz considerações sobre as perspectivas de novos investimentos industriais no Município. Analisa a provável instalação futura de um complexo aeroportuário associado a indústrias operadas em regime alfandegado, e os possíveis impactos que pode gerar sobre a economia local e sobre os serviços públicos, como saúde, educação, segurança pública e outros, como ainda sobre a infra-estrutura urbana e ao meio ambiente do Município de Pindamonhangaba.

Considera também os investimentos governamentais, previstos para a duplicação da rodovia dos Tamoios e para a ampliação do Porto de São Sebastião. Esses investimentos fazem parte do projeto Corredor de Exportação, que tem como objetivo incrementar a competitividade das empresas situadas na área de influência do Eixo Campinas, da Região Metropolitana de São Paulo, do Vale do Paraíba e do Sul do Estado de Minas Gerais.

“Esse conjunto de investimentos deverá mudar, no médio e longo prazos, a competitividade da região do Vale do Paraíba. É nesse contexto que as oportunidades de investimentos industriais devem surgir para Pindamonhangaba, pela sua localização no eixo do Corredor de Exportação. As oportunidades deverão ser exploradas tanto para empresas voltadas ao mercado externo, como para aquelas que se integrariam às cadeias produtivas mais dinâmicas do Vale do Paraíba, Região Metropolitana de Campinas, Região Metropolitana de São Paulo e Sul de Minas” (PRÉ-DIAGNÓSTICO PDP 2006, p. 54).

– Setor de Comércio

O comércio de Pindamonhangaba atende a população residente e a população de municípios menores de seu entorno imediato, o que explica a presença de grandes lojas de redes de comércio varejista.

Em 2003, o Município apresentava 693 estabelecimentos comerciais, que ocupavam 3.683 pessoas. Entre 1999 e 2003, houve um aumento de 6,1% no número de empresas e 25,9% no número de pessoal ocupado; enquanto na Região de Governo de Taubaté houve evolução em proporção semelhante no número de pessoal ocupado (28,5%), mas aumento de 16,7% no de empresas.

O peso relativo dos postos de trabalho formais do Comércio no total de empregos de Pindamonhangaba, em 2003, era de 19,08%; percentual semelhante ao de sua Região de Governo, de 18,83%.

– Setor de Serviços

Em municípios com forte presença industrial, é comum que o setor de serviços tenha cada vez mais relevância, pois surgem oportunidades para se prestar serviços de apoio às mesmas, como segurança, manutenção e limpeza, serviços industriais complementares, entre outros. Os dados indicam, no entanto, que houve tendência de queda da participação da importância das empresas de serviços na Região de Governo de Taubaté e também em Pindamonhangaba. Entre 1999 e 2003, a participação relativa dos Serviços no VA total caiu de 44,48% para 39,03%, na RG de Taubaté, e de 41,67% para 28,27% em Pindamonhangaba. Essa queda de participação se explica, em grande parte, pelo aumento do VA industrial em maior proporção no mesmo período.

Em 2003, o total de empregos no setor de Serviços de Pindamonhangaba era 6.875, que correspondia a 14,5% do total da Região de Governo de Taubaté. Entre 1999 e 2003, houve aumento dos empregos de 19,7% em Pindamonhangaba, contra 34,3% da Região de Governo, uma indicação de perda de posição desse município nas atividades na região em análise.

As perspectivas para esse setor deverão ser ampliadas com o crescimento da demanda de empresas que terceirizam serviços e também associadas ao crescimento populacional de Pindamonhangaba e região.

– Setor Agropecuário

O setor agropecuário em Pindamonhangaba é o que tem menor participação relativa no VA total, situando-se em torno de 2% entre 1999 e 2003, com tendência de queda. Esse setor respondeu por 3,7% do total de empregos formais do Município, no mesmo período.

No que se refere à atividade agrícola, as lavouras permanentes têm pouca expressão em Pindamonhangaba e nos municípios maiores do Vale do Paraíba; sendo que a cultura mais importante é a da banana, com área plantada de 130 hectares em Pindamonhangaba. Com relação às lavouras temporárias, a única cultura com maior expressão, com 2.800 hectares de área plantada, é o arroz.

Quanto à atividade pecuária, Pindamonhangaba destaca-se, no contexto regional, com sua maior produção pecuária; enquanto em São José dos Campos tem maior peso a atividade de produção leiteira.

Os dados de concessão de crédito à agropecuária pindamonhangabense permitem ter uma noção da evolução da atividade. Em 1990, a participação de Pindamonhangaba no crédito total tomado pelos municípios da Região de Governo de Taubaté, era de 44,6%, mas recuou para 27,9% em 2003.

– Setor de Turismo

A localização geográfica, no centro do Vale do Paraíba, próximo à Serra da Mantiqueira e do Litoral Norte, aliada aos atrativos naturais existentes, são fatores que põe Pindamonhangaba em posição privilegiada para o desenvolvimento do turismo. Entretanto, o turismo, enquanto atividade produtora de capital econômico, dentro do Município ainda é bastante incipiente, estando em estágio embrionário.

Nesse sentido, foi elaborado um diagnóstico específico sobre as possibilidades de expansão da atividade turística no Município, com o objetivo de se traçar, no Plano Diretor, uma estratégia de desenvolvimento do setor de acordo com a capacidade do Município, promovendo um crescimento sustentável da atividade e

evitando-se a degradação ambiental, uma vez que se denota o maior potencial turístico no meio-ambiente natural, antropizado ou não.

Por fim, o Diagnóstico Conclusivo do desenvolvimento sócio-econômico, integrante da etapa de Interpretação do Plano Diretor 2006 de Pindamonhangaba (p. 34-35), relacionou os seguintes aspectos que deverão orientar a etapa propositiva:

- Necessidade de atendimento à carência de creche;
- Necessidade de provisão de ensino profissionalizante;
- Necessidade de melhorar aspectos de segurança;
- Necessidade de suprir opções de lazer e criar centros comunitários;
- Necessidade de atendimento às carências de unidades básicas de saúde, hospital e cemitério;
- Necessidade de provisão de unidades habitacionais;
- Importância de se incentivar a instalação de arranjos produtivos (clusters) em regiões com baixo desenvolvimento;
- Importância de se incentivar o desenvolvimento do turismo de negócios em função da proximidade das indústrias e da Rodovia Dutra;
- Importância de se desenvolver o turismo ecológico e cultural em regiões como Piracuama e Ribeirão Grande;
- Necessidade de potencializar a estrutura urbana de Moreira César, em função de seu potencial produtivo, com atividades administrativas, comerciais e de serviço, valorizando suas centralidades;
- Importância de se romper o modelo centralizador iniciado com o Projeto Cura, desenvolvendo o eixo da SP 62 com atividades institucionais, comércios, serviços e de agro-negócios;
- Importância fundamental de desenvolvimento da função tecnológica negociando com o Estado o estabelecimento de escolas técnicas, FATEC e universidade pública, desenvolvendo a atividade de pesquisa e mão-de-obra especializada;
- Importância de desenvolvimento de condomínio ou loteamento industrial para empresas de alta tecnologia;
- Importância de se fomentar o surgimento de centro comercial de nível regional, aproveitando o potencial da Rodovia Dutra para desenvolvimento da região sul do Município;
- Importância de se buscar a requalificação da estrutura urbana a partir do desenvolvimento fomentado nas centralidades;
- Importância de estimular o surgimento de aglomerados produtivos em áreas ociosas vocacionadas à indústria.

5.1.5 Desenvolvimento humano

5.1.5.1 Habitação / Áreas de interesse social

Em função do perfil da população, formado em sua maioria pela classe média, o Município não apresenta carência habitacional.

Conforme dito anteriormente, as residências unifamiliares predominam em toda a área urbana, destacando-se a necessidade de regulamentação dos condomínios residenciais, de modo a adequá-los à legislação federal e ao ordenamento do solo no município.

Quanto à demanda habitacional de baixa renda, não se registram favelas ou invasões no município. O Município apresenta alguns empreendimentos realizados pela CDHU: um conjunto consolidado de casas geminadas junto ao Bairro Feital; um conjunto concluído há cerca de 15 anos no Bairro Itaoca; e um conjunto no Bairro Araretama, que acabou agregando de 4 a 5 famílias por lote (5m x 25m), resultando em uma ocupação multifamiliar informal de alta densidade, com cerca de 30.000 habitantes na área; além de um conjunto residencial que foi construído em regime de mutirão na SP-62, próximo ao Distrito Industrial Água Preta.

Na área rural, registram-se alguns núcleos habitacionais, em geral modestos e de pouca complexidade. O Bairro do Ribeirão Grande apresenta um perfil diferenciado, com grandes lotes de área mínima de 20.000 m².

Por fim, o Pré-diagnóstico do PDP 2006 de Pindamonhangaba (p. 59) considera ser “importante observar que, em função do modelo de desenvolvimento a ser adotado, para o futuro, a mão-de-obra requerida e o equacionamento da questão habitacional, bem como dos serviços públicos, deverão ser cuidadosamente analisados para se manter a qualidade de vida e o equilíbrio até aqui verificados”.

Figura 36 – Habitação / Áreas de interesse social – Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

5.1.5.2 Infra-estrutura

Os dados disponíveis sobre o Saneamento Básico em Pindamonhangaba indicam que, em 2000, o sistema de abastecimento de água atendia de 97,5% dos domicílios, enquanto o sistema de esgotamento sanitário atendia 88,9% dos domicílios. Os serviços de coleta de lixo, por sua vez, atendia 100% dos domicílios urbanos, em 2000, e 95% do comércio, em 1999.

O quadro a seguir indica a expansão dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nos últimos anos; sendo verificado que serviço de abastecimento de água passou a atender 100% dos domicílios do Município, e o serviço de coleta e tratamento do esgoto sanitário alcançou 91% do total.

Tabela 15 – Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário
Município de Pindamonhangaba – 1994/2006

Serviços de Abastecimento de Água:	1994	2006
Índice de Atendimento (%)	90	100
Número de Ligações de Água	24623	38735
Número de Sistemas Produtores de Água		1
Serviços de Esgotamento Sanitário:	1994	2006
Índice de Atendimento Coleta de Esgotos (%)	64	91
Índice de Tratamento dos Esgotos Coletados (%)	79	91
Número de Ligações de Esgoto	17685	35027
Número de Sistemas de Tratamento de Esgotos		2

Fonte: Sabesp

Comparativamente ao total do Estado de São Paulo e à Região de Governo de Taubaté, o Município de Pindamonhangaba apresentava-se, em 2000, acima da média apenas no serviço de abastecimento de água, conforme tabela abaixo.

Tabela 16 – Serviços de Abastecimento de Água, Coleta de lixo, Esgoto Sanitário
Total do Estado SP, RG de Taubaté e Pindamonhangaba – 1991/2000

Saneamento	Região	1991	2000
Abastecimento de Água	Total do Estado de SP	96,39	97,38
	RG de Taubaté	93,63	96,4
	Pindamonhangaba	92,56	97,5
Coleta de Lixo	Total do Estado de SP	96,15	98,9
	RG de Taubaté	94,91	98,74
	Pindamonhangaba	92,29	97,8

Esgoto Sanitário	Total do Estado de SP	80,83	85,72
	RG de Taubaté	81,03	89,78
	Pindamonhangaba	74,77	88,9

Fonte: Fundação SEADE

Figura 37 – Abastecimento de água – Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

Figura 38 – Rede de esgoto – Município de Pindamonhangaba

Fonte: Pré-diagnóstico do PDP-2006 de Pindamonhangaba

5.2 Proposições:

Formulação de propostas e diretrizes para a cidade

Este capítulo tem como objetivo abordar os princípios, objetivos gerais, diretrizes e instrumentos definidos e consolidados na Lei Complementar nº 03, de 10 de outubro de 2006, que aprovou e instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Pindamonhangaba, em atendimento às disposições do artigo 182 da Constituição Federal; do capítulo III da Lei Federal nº 10.257 – Estatuto da Cidade; e do artigo 35, incisos IV e V, da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba.

O Plano Diretor Participativo do Município de Pindamonhangaba foi estruturado em 10 (dez) títulos, sendo eles:

- I) Apresentação – art. 2º a 4º;
- II) Objetivos – art. 5º a 6º;
- III) Meio Ambiente – art. 7º a 31;
- IV) Desenvolvimento Urbano e Rural – art. 32 a 46;
- V) Desenvolvimento Sócio-econômico – art. 47 a 71;
- VI) Ordenamento Territorial – art. 72 a 118;
- VII) Estratégias da Política Urbana e Rural – art. 119 a 142;
- VIII) Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – art. 143 a 165;
- IX) Articulação Regional – art. 166;
- X) Disposições finais e transitórias – art. 167 a 176.

Os títulos I e II dispõem sobre os princípios e objetivos gerais da política de planejamento e gestão municipal, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico para alcançar a premissa constitucional da garantia das funções sociais da propriedade e do Município.

O título III apresenta a política municipal do meio ambiente, que aborda o sistema municipal de áreas verdes, o sistema hídrico, o sistema de saneamento ambiental (abastecimento de água, esgoto sanitário, resíduos sólidos e drenagem de

águas pluviais), a zona minerária de recuperação ambiental e o patrimônio ambiental do Município.

O título IV – Desenvolvimento urbano e rural dispõe sobre a mobilidade urbana, o transporte urbano e o patrimônio cultural do Município. O título V – Desenvolvimento sócio-econômico estabelece objetivos e diretrizes para os setores econômicos que atuam no Município: indústria, comércio e serviços, turismo e rural; e para as distintas variáveis que compõem o desenvolvimento social: habitação, educação, saúde, esporte e lazer, cultura, promoção social e segurança pública.

O título VI trata do Ordenamento territorial do Município, a partir de diretrizes referentes ao Macrozoneamento, ao Zoneamento urbano e rural, aos limites do perímetro urbano e direções dos vetores de crescimento, e às áreas sujeitas à intervenção.

Os instrumentos urbanísticos adotados, responsáveis pela implementação da política urbana expressa no Plano Diretor, são tratados no título VII – Estratégias da política urbana e rural.

Por fim, o título VIII – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão dispõe sobre a participação popular, o Conselho Municipal da Cidade e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para que seja assegurado o caráter democrático ao longo do processo de controle e monitoramento do Plano Diretor; o título IX faz considerações sobre a articulação regional, tendo em vista o crescimento equilibrado do Município; e o título X trata de disposições finais e transitórias, referentes à legislação básica encaminhada à Câmara Municipal pelo Poder Público e aos instrumentos de implementação do Plano Diretor.

5.2.1 Princípios e Objetivos gerais do Plano Diretor de 2006

Os Princípios e Objetivos gerais do Plano Diretor do Município de Pindamonhangaba foram tratados nos títulos I: Apresentação – Conceituação, finalidade, abrangência, definições, objetivos gerais e princípios; e II: Objetivos - Diretrizes e estratégias da política de planejamento e gestão municipal.

O artigo 2º estabeleceu que “o Plano Diretor do Município de Pindamonhangaba é o instrumento básico de política municipal para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano e rural, bem como para cumprir a premissa constitucional da garantia das funções sociais da propriedade e do Município”.

Nesse sentido, ficou conceituado que a propriedade urbana e rural cumpre sua função social ao atender às exigências fundamentais de ordenação do Município e assegurar o atendimento das necessidades dos munícipes, no que diz respeito à qualidade de vida, à geração e distribuição de riqueza, à inclusão social, e ao equilíbrio ambiental; e que as funções sociais do Município estão calcadas no direcionamento dos recursos e da riqueza de forma mais justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social, através das seguintes diretrizes, descritas no art. 4º:

- I. planejar o desenvolvimento, a distribuição espacial da população e as atividades econômicas no Município, de forma a evitar e corrigir as distorções do seu crescimento e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Do ponto de vista urbanístico, o Plano Diretor de Pindamonhangaba tem a missão de direcionar o desenvolvimento e expansão urbana para o território vazio que existe entre os 3 (três) núcleos do Município, quais sejam o Centro Tradicional, Moreira César e Cidade Nova, promovendo a unificação e a integração física, territorial, social e econômica;*
- II. garantir o direito a um Município sustentável, entendido como direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura básica, ao transporte, ao trabalho, à cultura, ao lazer, a educação, a saúde e ao esporte;*
- III. articular-se com as diversas esferas de governo, iniciativa privada e os*

demais setores da sociedade no processo de melhoria do Município, em atendimento ao interesse social;

- IV. ofertar equipamentos e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população do Município.*

De acordo com o artigo 5º da Lei Complementar nº 03/06, que aprovou e instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Pindamonhangaba, a gestão da política municipal se pautará pela gestão democrática, garantindo a participação dos munícipes de todos os segmentos da população no processo de formulação, execução e acompanhamento do Plano Diretor.

E para que sejam cumpridos os princípios constitucionais de garantia das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a política de planejamento e gestão municipal estabeleceu, no artigo 6º, os seguintes objetivos gerais:

- I. estimular a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão do desenvolvimento territorial;*
- II. garantir o direito ao espaço urbano e rural e às infra-estruturas disponíveis como requisito básico para o pleno desenvolvimento das potencialidades individuais e coletivas do Município;*
- III. garantir condições para um desenvolvimento do Município integrado e sustentável, ou seja, socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado, considerando os recursos naturais e atividades econômicas realizadas dentro do Município como meios de promoção do desenvolvimento humano;*
- IV. combate às causas de pobreza e redução das desigualdades sociais, assegurando a todos o acesso aos recursos, infra-estrutura e serviços públicos de qualidade, que lhes proporcionem meios físicos e psicossociais indispensáveis à conquista da própria autonomia;*
- V. distribuir igualmente os benefícios decorrentes de obras, serviços e infra-estrutura urbana, reduzindo as desigualdades sócio-espaciais;*
- VI. favorecer o acesso à terra e à habitação para toda a população, priorizando os segmentos de baixa renda;*
- VII. promover o desenvolvimento econômico, tendo como referencia a qualidade ambiental e a redução das desigualdades que atingem diferentes camadas da população do Município;*
- VIII. buscar a compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;*

- IX. melhorar a paisagem urbana, a preservação dos recursos naturais e, em especial, dos mananciais de água do Município;*
- X. promover o sistema de circulação e rede de transporte que assegure a mobilidade e a acessibilidade satisfatória a todas as regiões do Município;*
- XI. distribuir os usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura disponível, ao transporte e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade ou sobrecarga dos investimentos coletivos;*
- XII. promover a regularização fundiária e a urbanização específica de áreas ocupadas pela população de baixa renda;*
- XIII. estabelecer parcerias com as diversas esferas de governo, outros Municípios, iniciativa privada e agentes sociais, visando à promoção de ações de interesse comum, sobretudo as relativas ao sistema viário, ao abastecimento de água, ao tratamento de esgotos, energia elétrica, ao meio ambiente, a gestão de resíduos sólidos, à implantação de empresas, as telecomunicações.*

5.2.2 Diretrizes do Plano Diretor de 2006

5.2.2.1 Do Meio Ambiente

O Título III – Do Meio Ambiente, que trata da Política Municipal do Meio Ambiente (Capítulo I) é composto pelas Seções I – dos mecanismos da política municipal do meio ambiente; II – do sistema municipal de áreas verdes; III – do sistema hídrico; IV – do saneamento ambiental integrado; V – do patrimônio ambiental; e VI – da zona mineraria e de recuperação ambiental.

A Política Municipal do Meio Ambiente (art. 7º e 8º) estabeleceu como principal objetivo a garantia do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, sendo de competência do poder público municipal: estabelecer mecanismos de gestão e controle; promover a educação ambiental e o estímulo à pesquisa orientada para o uso racional dos recursos naturais; além de incentivar a participação da população na definição e

monitoramento de planos de desenvolvimento e de gestão ambiental municipal para reduzir a poluição dos cursos d'água, prevenir inundações, reduzir a poluição e a degradação do solo, controlar a poluição sonora e atmosférica, proteger as matas ciliares e áreas verdes, e proteger o patrimônio natural e paisagístico de interesse local.

Na seção II foi instituído o Sistema Municipal de Áreas Verdes, proposto para as áreas identificadas no *Mapa de Meio Ambiente* (Figura 39) e composto por: equipamentos públicos de lazer, parques de fundo de vale, vias verdes, rodovias e ferrovias verdes, via-parque em áreas de várzea e áreas de recuperação ambiental e requalificação paisagística; além das praças públicas, parques e reservas ecológicas existentes.

Quanto ao sistema de recursos hídricos, foram definidos os seguintes objetivos: controlar a exploração e eventual contaminação da água subterrânea e superficial; incentivar a manutenção das Áreas de Preservação Permanente de toda rede hídrica do Município; controlar as formas de uso e ocupação do solo, nas áreas de proteção permanente dos mananciais; incentivar a implantação de áreas verdes em cabeceiras de mananciais e às margens de corpos d'água; intensificar a participação do Município no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CBH-PS e no Comitê de Integração das Bacias do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP; dentre outros.

A Política de Saneamento Ambiental Integrado, abordada na seção IV, apresentou como objetivo:

"manter o meio ambiente equilibrado, alcançando níveis crescentes de salubridade, por meio da gestão ambiental, do abastecimento de água potável, da coleta e tratamento do esgoto sanitário, da drenagem das águas pluviais, do manejo dos resíduos sólidos, do reuso das águas e controle da qualidade do ar, promovendo a sustentabilidade ambiental do uso e da ocupação do solo" (LEI COMP. 03/06, art. 15).

Foi estabelecido que esta política deverá ser desenvolvida de forma participativa e intersetorial, abrangendo as secretarias dos poderes Executivo e

Legislativo e a sociedade civil; e que o Município desenvolverá um plano operacional, visando à universalização das atividades de abastecimento de água, coleta e tratamento do esgoto sanitário, coleta e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais nas áreas urbana e rural.

As diretrizes relativas à Política do Patrimônio Ambiental, descrita no artigo 28, consistem em: assegurar a participação efetiva da população local na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; compatibilizar, quando possível, atividades econômicas de uso sustentável; planejar a implantação de atividades turísticas sustentáveis; minimizar os impactos negativos das atividades de mineração e movimentos de terra; e estabelecer formas de controle do uso e ocupação do solo compatíveis com a proteção.

Quanto à zona minerária e de recuperação ambiental, ficou estabelecido que o Município deverá adotar o planejamento e gestão dos empreendimentos de extração de areia da zona de conservação de várzea, adequando a legislação municipal existente, independentemente das atribuições da Secretaria de Estado do Meio Ambiente para o licenciamento de tais empreendimentos, de modo a impor condições para a atividade de mineração em operação ou desativada.

Figura 39 – Mapa de Meio Ambiente – PDP-2006 Pindamonhangaba

5.2.2.2 Do Desenvolvimento Urbano e Rural

O Título IV – Do Desenvolvimento Urbano e Rural é composto pelas Seções I – da mobilidade urbana; II – do transporte urbano; e III – do patrimônio cultural.

A Política Municipal de Mobilidade Urbana¹⁰, tratada nos artigos 32 e 33, definiu como objetivo geral a melhoria da qualidade de vida dos habitantes do Município, garantindo seus deslocamentos de forma econômica, segura e confortável, a partir das seguintes diretrizes: garantir a prioridade do transporte coletivo público frente ao transporte individual no sistema viário; proporcionar mobilidade às pessoas com deficiência ou restrição de mobilidade; priorizar as intervenções físicas nos locais onde trarão maior benefício à população; disciplinar a circulação do transporte de cargas, de forma a minimizar sua interferência, em especial na área central; incentivar a integração intermodal do transporte de cargas e de passageiros; e utilizar os instrumentos urbanísticos previstos quando a implantação de um empreendimento acarretar aumento significativo de demanda de circulação e transporte, visando transferir os custos desse impacto para o empreendedor; dentre outras.

O sistema de transporte urbano de Pindamonhangaba, conceituado no artigo 34 (seção II) como “o conjunto de infra-estrutura, veículos e equipamentos utilizados para o deslocamento de pessoas e bens na área urbana, que possibilita o acesso dos indivíduos ao processo produtivo, aos serviços, aos bens e ao lazer, ao direito de ir e vir”, é formado por: sistema viário, sistema multimodal de circulação, sistema de transporte público de passageiros, sistema de transporte de carga e sistema cicloviário. Foram definidas como prioridades da política de transporte urbano a implantação do Terminal Rodoviário e Urbano e do Terminal Urbano, discriminados no Mapa do Sistema de Transporte, integrante desta Lei.

Estabeleceu-se que o sistema viário, como parte integrante do sistema de transporte urbano do Município, deverá ser hierarquizado, através do Plano Viário, de

¹⁰ Segundo o artigo 32 da Lei Complementar nº 03/06, a Política Municipal de Mobilidade Urbana trata do movimento que permite as atividades de comunicação, pelo deslocamento de pessoas ou veículos de um ponto a outro dentro do espaço urbano, abrangendo a rede viária, o transporte público e privado, coletivo e individual, bem como os seus espaços complementares.

acordo com as seguintes categorias de vias, caracterizadas pela função que desempenham na circulação veicular, de modo a permitir condições adequadas de mobilidade ao cidadão nas vias conforme o seu tipo:

- Vias Estruturais 1 – Intermunicipal: garantem a conexão intermunicipal e regional;
- Vias Estruturais 2 – Inter-Regional: permitem a articulação e os deslocamentos entre regiões da cidade e a sua conexão com o sistema rodoviário;
- Vias Estruturais 3 – Inter-Bairros: permitem os deslocamentos entre bairros;
- Vias Coletoras: permitem os deslocamentos entre bairros;
- Vias Locais: são as demais vias de tráfego local;
- Vias Vicinais: constituídas pelas estradas rurais.

Além do Plano Viário (Figura 40 – *Mapa do Sistema viário*), foram também dispostas as seguintes diretrizes: a transferência do pátio de manobras ferroviário da área central para duas áreas identificadas no Mapa do Sistema Viário; o rebaixamento da via férrea nas áreas centrais da cidade e do Distrito de Moreira César, conforme Mapa 12 – *Intervenções*; a priorização do transporte coletivo nos investimentos de expansão do Sistema Viário (Figura 41 – *Mapa do Sistema de transportes*); e o desenvolvimento de um programa ciclovário municipal que permita a utilização segura da bicicleta como meio de transporte.

Figura 40 – Mapa do Sistema viário – PDP-2006 Pindamonhangaba

Quanto ao Sistema de Transporte Público de Passageiros, formado pelos Serviços de Transporte Coletivo, Táxi, e Escolar, foram destacadas as seguintes diretrizes: elaboração e execução do Plano Diretor de Transporte Público; compatibilização dos serviços de transporte intermunicipal de curta distância ao sistema de transporte coletivo urbano do Município; e aplicação de uma tarifa socialmente justa, que garanta a mobilidade e acessibilidade principalmente dos setores mais carentes da população.

Foram também dispostas as diretrizes para o Sistema de Transporte de Cargas¹¹: normatizar a circulação e o funcionamento do transporte de cargas visando minimizar seus efeitos nos equipamentos urbanos e na fluidez do tráfego; indicar áreas para implantação de terminais de carga visando a integração intermodal; e incentivar a criação de terminais próximos a entroncamentos rodoviários não congestionados e distantes das zonas residenciais.

Por fim, o Título IV – Do Desenvolvimento Urbano e Rural abordou questões referentes ao Patrimônio Cultural do Município (seção III, artigo 46), estabelecendo que o poder executivo deverá criar o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, com o objetivo de preservar os elementos paisagísticos, as construções e monumentos históricos ou artísticos da cidade, podendo se valer dos instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos em lei, especialmente da desapropriação, do tombamento, e da transferência do direito de construir.

¹¹ De acordo com o artigo 45 da Lei Complementar nº 03/06, o Sistema de Transporte de Cargas é compreendido por: rotas percorridas; veículos utilizados; pontos de carga e descarga; e terminais de carga e descarga, sejam públicos ou privados.

Figura 41 – Mapa do Sistema de transportes – PDP-2006 Pindamonhangaba

5.2.2.3 Do Desenvolvimento Sócio-econômico

O Título V – Do Desenvolvimento Sócio-econômico foi subdividido em três capítulos, sendo eles:

- Capítulo I – Do Desenvolvimento Econômico, composto pelas seções: I) do desenvolvimento empresarial-industrial; II) das micro, pequenas e médias empresas; III) do desenvolvimento rural; e IV) do turismo;
- Capítulo II – Do Desenvolvimento Social, composto pelas seções: I) da habitação; II) da educação; III) da saúde; IV) do esporte e lazer; V) da cultura; VI) da promoção social; e VII) outras intenções sociais;
- Capítulo III – Da Segurança Pública.

O Capítulo I abordou a política de desenvolvimento econômico do Município, que objetiva, segundo o artigo 47, “a promoção, a racionalização e o pleno emprego dos recursos produtivos, tendo em vista assegurar condições de ocupação e rendimento para a contínua melhoria da qualidade de vida da população”. Tendo em vista o desenvolvimento econômico do Município, foram dispostas, no artigo 50, as seguintes diretrizes gerais:

- I. fomentar a agregação de valores nas atividades econômicas existentes;*
- II. fomentar a diversificação das atividades econômicas;*
- III. implementar e apoiar programas e iniciativas de criação de oportunidades de trabalho e renda;*
- IV. elevar o nível de escolarização e promoção da melhoria da qualificação profissional da população;*
- V. articular o sistema produtivo local para atender a adequadamente às demandas de bens e serviços da população;*
- VI. promover programas de capacitação e aperfeiçoamento para fortalecer, criar e atrair atividades produtivas de maior potencial e dinamismo econômico;*
- VII. implementar políticas de atração de investimentos para o Município;*
- VIII. diversificar os cursos profissionalizantes e adequá-los às novas demandas do mercado;*
- IX. desenvolver programas que assegurem condições gerais de sobrevivência e elevação do padrão de qualidade de vida do idoso e do portador de necessidade especial, por meio de ações de geração de trabalho e renda;*

- X. implementar frentes de trabalho formadas de trabalhadores não qualificados, em bolsões de pobreza, para a execução de obras e serviços públicos, bem como em empreendimentos executados pela iniciativa privada;*
- XI. conceder incentivos às empresas que adaptarem seus equipamentos e instalações para trabalhos e admissão de portadores de deficiência, nos termos do art. 236 Inciso 5º da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba.*

Além das diretrizes gerais para o desenvolvimento econômico, foram também enunciadas diretrizes específicas para o setor empresarial-industrial; para as micro, pequenas e médias empresas; para a atividade rural; e para o turismo.

O capítulo II abordou as diversas variáveis responsáveis pelo desenvolvimento social do Município de Pindamonhangaba: habitação, educação, saúde, esporte e lazer, cultura e promoção social.

A Política Municipal de Habitação, disposta nos artigos 53 e 54, assumiu como objetivo “assegurar a todos o direito à moradia, sendo garantidas as condições adequadas de higiene, conforto e segurança, com atendimento prioritário aos segmentos populacionais de mais baixa renda e situação de risco social”, e listou as seguintes diretrizes: priorizar ações de atendimento aos residentes em áreas de risco e insalubres; estabelecer padrões especiais de uso do solo que possibilitem a regularização jurídica e urbanística de assentamentos populares existentes, permitindo a fixação da população mais carente; priorizar a construção de habitações de interesse social, em áreas já integradas à rede de infra-estrutura urbana; dentre outras.

A Política Municipal de Educação (art. 55 a 57) apresentou como objetivos: a garantia da oferta da educação infantil e do ensino fundamental, com gratuidade e qualidade de ensino; a garantia de condições adequadas de educação às pessoas com deficiência; e o estímulo à criação de formas de ensino que promovam a qualificação profissional da população jovem do Município. E definiu como prioridade a construção e informatização de unidades educacionais, de acordo com quantificação regionalizada apresentada no *Mapa de Intervenções* (Figura 42); além

das diretrizes: distribuir espacialmente de forma equilibrada os equipamentos de ensino, priorizando as áreas onde a vulnerabilidade social seja mais alta; criar centros para treinamento e reabilitação profissional das pessoas com deficiência; reduzir a evasão escolar com a implantação de programas como merenda escolar, assistência médica e social; valorizar e qualificar o profissional da educação para efetivar a melhoria da qualidade do ensino; criar uma Escola Agrícola no Município de Pindamonhangaba; implantar o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas Avançados, voltado à formação profissional e à atividade de pesquisa orientada à produção, preferencialmente na área institucional correspondente à Fazenda do Estado, conforme *Mapa de Zoneamento* (Figura 43); dentre outras.

A política municipal de saúde definiu como objetivo, de acordo com o artigo 58, garantir à população plenas condições de saúde física, social e mental, a partir das seguintes diretrizes: promover a adequada distribuição espacial de serviços, ações e recursos na área de saúde, obedecendo a critérios de contingenciamento da população, demanda e hierarquização dos equipamentos; implementar o SUS no Município junto às Unidades Integrals de Saúde e Promoção, Centro de Especialidades, conforme indicadores regionais de saúde; implementar o Serviço de Análises Clínicas; promover programas de educação em saúde; e atuar para a redução da mortalidade materno-infantil. E estabeleceu como prioridade a construção de equipamentos de saúde, conforme a projeção da população, nas áreas indicadas no *Mapa de Intervenções* (Figura 42).

Por fim, além das diretrizes referentes às áreas de habitação, educação e saúde, acima descritas, também foram definidas diretrizes para as áreas de esporte e lazer, cultura e promoção social (capítulo II) e de segurança pública (capítulo III), as quais não serão analisadas neste trabalho.

Figura 42 – Mapa de Intervenções – PDP-2006 Pindamonhangaba

5.2.2.4 Do Ordenamento Territorial

O Título VI – Do Ordenamento Territorial foi subdividido em sete (07) capítulos, sendo eles:

- Capítulo I – Do Macrozoneamento;
- Capítulo II – Do Zoneamento;
- Capítulo III – Do Zoneamento Urbano, composto pelas seções: I) da zona central; II) da zona mista; III) da zona mista especial; IV) da zona predominantemente residencial; V) da zona de proteção ambiental e desenvolvimento estratégico; VI) da zona de interesse ambiental; VII) da zona empresarial e industrial – tipo a; VIII) da zona empresarial e industrial – tipo b; e IX) da transição entre zonas;
- Capítulo IV – Do Zoneamento Rural, composto pelas seções: I) da macrozona rural norte; e II) da macrozona rural sul;
- Capítulo V – Do Perímetro Urbano;
- Capítulo VI – Do Vetor de crescimento;
- Capítulo VII – Das Áreas sujeitas à intervenção;

Ficou estabelecido, no artigo 72 da Lei Complementar nº 03/06, que “competete ao Município a construção do espaço físico territorial de um Município socialmente justo, fisicamente ordenado e economicamente sustentável, através da ordenação dos usos, parcelamento e ocupação do solo”.

Nesse sentido, definiu-se que para alcançar os objetivos gerais da política de planejamento e gestão urbana, o ordenamento territorial deverá obedecer às seguintes diretrizes:

- I. estabelecer normas de uso e ocupação do solo, planejando a adequada ocupação do espaço físico, disciplinando o seu uso, com a indicação de vetores de crescimento e adensamento, definição de parâmetros urbanísticos, em função de política urbana compatível com a vocação do Município;*
- II. simplificar as regras relativas aos parâmetros urbanísticos e de edificação nas áreas de loteamentos expressamente declaradas de interesse social pelo Poder Executivo;*

- III. ocupar preferencialmente os vazios urbanos e áreas intersticiais urbanas, mediante a produção de lotes ou conjuntos habitacionais, respeitadas as restrições ambientais, em especial quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário;*
- IV. ampliar e descentralizar as oportunidades de desenvolvimento das atividades econômicas no território, prevendo espaço para a geração de emprego e renda, priorizando sua localização próxima aos núcleos urbanos;*
- V. definir o potencial de uso e ocupação do solo a partir da sustentabilidade do ambiente;*
- VI. otimizar a ocupação dos espaços e o uso dos equipamentos públicos urbanos e comunitários instalados, bem como a estrutura viária;*
- VII. democratizar o acesso à propriedade rural e urbana, promovendo, nos termos da legislação pertinente, a regularização fundiária;*
- VIII. recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;*
- IX. estimular o desenvolvimento de projetos compatíveis com as potencialidades turísticas, de lazer, cultura e educação, capazes de irradiar efeitos dinamizadores para toda a região;*
- X. incentivar a substituição da prática da monocultura por práticas mais diversificadas, que possibilitem maior geração de empregos;*
- XI. aumentar a eficiência dos serviços públicos municipais, reduzindo os custos de urbanização, otimizando os investimentos públicos realizados e estimulando os empreendimentos imobiliários nas áreas onde a infraestrutura básica esteja subutilizada;*
- XII. garantir a preservação do patrimônio natural, histórico e cultural do Município, representativo e significativo da memória urbana e rural;*
- XIII. dar prioridade e garantir o tratamento urbanístico das áreas de requalificação e interesse social.*

O Capítulo I tratou do Macrozoneamento, que “consiste na divisão do território do Município de Pindamonhangaba em parcelas nas quais se regulamentam determinadas atividades, tendo como referência as características dos ambientes natural e construído” (LEI COMP. 03/06, art. 76); e definiu que o território de Pindamonhangaba fica dividido em duas categorias de Macrozonas, delimitadas no *Mapa de Macrozoneamento e Zoneamento* (Figura 43):

- Macrozona Urbana – MZU: território extenso e muito diversificado, com ocupação relativamente esparsa;
- Macrozona Rural – MZR: composta por duas macrozonas com características de preservação natural e uso agrícola: uma ao norte e outra ao sul da Macrozona Urbana.

Para a Macrozona Urbana, foram propostos um sistema viário integrador do transporte coletivo, visando a mobilidade e acessibilidade da população e um reordenamento que promova a requalificação das áreas ocupadas, incentivando a utilização de seus vazios, orientando as novas ocupações de maneira a não expandir aleatoriamente a infra-estrutura e os serviços.

O Capítulo II (art. 77 e 78) instituiu o Zoneamento do Município, ou seja, a divisão do território em zonas de uso e ocupação do solo (delimitadas no Mapa de Zoneamento), estabelecendo as regras gerais para cada uma delas¹² (ver Quadro 02 – Características de Uso e Ocupação das Zonas), com o objetivo de:

- I. definir parâmetros para uso e ocupação do solo urbano e rural, regulamentando atividades e obras de edificação, ampliação e reforma;*
- II. controlar e direcionar o adensamento urbano, em especial nas áreas mais urbanizadas, adequando-o à infra-estrutura disponível;*
- III. garantir a utilização adequada dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados;*
- IV. contribuir com o desenvolvimento econômico sustentável;*
- V. evitar a saturação do sistema viário;*
- VI. ordenar a disponibilidade de equipamentos públicos e os espaços verdes e de lazer;*
- VII. requalificar a paisagem;*
- VIII. estabelecer controle e monitoramento ambiental eficientes;*
- IX. valorizar e proteger o patrimônio cultural;*
- X. potencializar as atividades econômicas;*
- XI. delimitar áreas visando à aplicação de programas de regularização fundiária e urbanística para população de baixa renda.*

¹² A relação das atividades permitidas em cada zona será objeto de regulamentação através de Lei de Classificação de Atividades no Zoneamento Urbano.

O Zoneamento Urbano compreendeu a subdivisão da Macrozona Urbana¹³ nas seguintes zonas¹⁴:

- **ZC** – Zona Central: corresponde à região central e histórica do Município, de uso misto e alta densidade, com os seguintes usos permitidos: comércio, serviços e residência, com coeficiente de aproveitamento básico de 3, máximo de 4, mediante outorga onerosa a ser regulamentada, e mínimo¹⁵ de 0,2;
- **ZM** – Zona Mista: contempla áreas com uso residencial e de média densidade, além do comércio e serviços compatíveis com o uso residencial. O coeficiente de aproveitamento básico é de 3, o máximo de 4, mediante outorga onerosa a ser regulamentada, e o mínimo de 0,1;
- **ZMe** – Zona Mista Especial: envolve áreas com os mesmos usos da Zona Mista, porém compreende área residencial de baixa densidade. Os coeficientes de aproveitamento básico e máximo são de 0,65 e o mínimo de 0,1;
- **ZPR** – Zona Predominantemente Residencial: zona de residências de baixa densidade que abrange comércio para apoio ao uso residencial, com coeficiente de aproveitamento básico de 1, máximo de 1,5, mediante outorga onerosa a ser regulamentada, e mínimo de 0,1;
- **ZPADE** – Zona de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Estratégico: corresponde à área da Fazenda do Estado com uso predominante de preservação ambiental e institucional, que deverá ser objeto de um Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico, visando à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico nas diversas áreas do conhecimento, em parceria com o Governo do Estado. Os coeficientes de aproveitamento básico e máximo são de 0,1;

¹³ De acordo com o artigo 79 da Lei Complementar nº 03/06, na Macrozona Urbana – MZU poderão ser utilizados os instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, quando se fizer necessário para atingir os objetivos propostos nesta Lei.

¹⁴ As categorias de uso, índices urbanísticos, tais como coeficientes de aproveitamento e taxa de ocupação, recuos, número de pavimentos, foram definidas no Quadro de Características de Uso e Ocupação das Zonas.

¹⁵ O coeficiente mínimo estabelecerá o aproveitamento abaixo do qual considera-se que a propriedade não cumpre a sua função social.

- **ZIA** – Zona Interesse Ambiental: corresponde às áreas onde haja interesse na proteção ambiental e no uso sustentável, com coeficientes de aproveitamento básico e máximo de 0,1;
- **ZEIa** – Zona Empresarial e Industrial – tipo a: compreende os usos de comércio, serviços e indústria virtualmente sem risco ambiental, de baixa incomodidade, com coeficientes de aproveitamento básico e máximo de 1;
- **ZEIb** – Zona Empresarial e Industrial – tipo b: compreende os usos de comércio, serviços e indústria de risco ambiental leve, com coeficientes de aproveitamento básico e máximo de 1;
- **ZI** – Zona industrial: refere-se à zona industrial existente, com grandes plantas industriais, com risco ambiental moderado, baixo grau de periculosidade e elevado grau de nocividade e incomodidade. São permitidos os seguintes usos: indústrias de grande porte, empresas comerciais, de transporte, logística, atacadista; com coeficientes de aproveitamento básico e máximo de 0,65, e mínimo de 0,1.

O Zoneamento Rural compreendeu a divisão da Macrozona Rural em Macrozona Rural Norte – MZRN, subdividida em 7 (sete) zonas:

- **ZPAn** – Zona de Proteção Ambiental Norte: corresponde ao território da Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra da Mantiqueira no Município de Pindamonhangaba;
- **ZACn** – Zona Agrícola Controlada Norte: corresponde ao território da Área de Proteção Ambiental (APA) Municipal da Serra da Mantiqueira, tratando-se de zona de uso sustentável com o objetivo de proteção ambiental. São permitidos os usos agrícolas compatíveis com suas declividades, visando garantir a cobertura vegetal, e atividades econômicas como o turismo rural. Transição entre a Zona de Proteção Ambiental Norte e a Zona Agrícola Norte;
- Núcleos Rururbanos em APA: núcleos rurais habitados, localizados em APAs Federal ou Municipal, que devem ter seus parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com a zona rural e em conformidade com o Quadro de Característica de Uso e Ocupação das Zonas;

- **ZAn** – Zona Agrícola Norte: região com elevado potencial agropecuário, onde o zoneamento prevê usos compatíveis com essa finalidade, bem como atividades voltadas ao agronegócio e turismo;
- **ZCV** – Zona de Conservação de Várzea: corresponde às várzeas de parte do Rio Paraíba do Sul e Ribeirão Grande, onde o zoneamento prevê o uso sustentável agropecuário com o objetivo de proteger e recuperar a várzea dos mananciais;
- **ZEE** – Zona de Empreendimentos Estratégicos: região que, em função de sua localização e condição geográfica e topográfica, está vocacionada a empreendimentos estratégicos. Deverá ser objeto de Plano Diretor Estratégico específico, que definirá parâmetros de uso e ocupação do solo (restrita à ocupação residencial), infra-estrutura e demais elementos necessários à sua operação;
- **ZMRA** – Zona Mineraria e de Recuperação Ambiental: corresponde às duas áreas a leste e oeste do Município, na várzea do Rio Paraíba do Sul, com a finalidade de extração de areia, necessariamente vinculada à recuperação ambiental.

E Macrozona Rural Sul (MZR_S), subdividida em 3 (três) zonas:

- **ZPAs** – Zona de Proteção Ambiental Sul: corresponde à APA Mananciais do Vale do Paraíba do Sul;
- **ZACs** – Zona Agrícola Controlada Sul: corresponde ao território da Área de Proteção Ambiental (APA) Municipal da Serra do Quebra Cangalha, tratando-se de zona de uso sustentável, com o objetivo de proteção ambiental. São permitidos os usos agrícolas compatíveis com suas declividades, visando garantir a cobertura vegetal, e atividades econômicas como o turismo rural. Transição entre a Zona de Proteção Ambiental Sul e a Zona Agrícola Sul;
- **ZAs** – Zona Agrícola Sul: região com elevado potencial agropecuário, onde o zoneamento prevê usos compatíveis com essa finalidade, bem como atividades voltadas ao agronegócio e ao turismo.

Por fim, o Capítulo V definiu que o perímetro urbano de Pindamonhangaba corresponde à delimitação da Macrozona Urbana – MZU e dos Núcleos Urbanos Destacados – NUD, situados na Macrozona Rural – MZR, de acordo com o Mapa de Zoneamento e memorial descritivo integrante da Lei Complementar.

O Capítulo VI – Do Vetor de Crescimento estabeleceu que a expansão urbana só poderá ocorrer na Macrozona Urbana - MZU, observados os parâmetros de uso e ocupação do solo, de modo a possibilitar a otimização dos investimentos públicos.

E o Capítulo VII – Das Áreas sujeitas à intervenção tratou das áreas¹⁶ que, por suas condições urbanísticas e ambientais, necessitam de obras, redefinições das condições de uso e ocupação ou de requalificação urbana, podendo ser objeto dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor.

¹⁶ As áreas sujeitas à intervenção foram identificadas no Mapa de Intervenções Urbanas, em anexo no Plano Diretor Participativo de Pindamonhangaba.

Figura 43 – Mapa de Macrozoneamento e zoneamento – PDP-2006 Pindamonhangaba

Quadro 02 – Características de Uso e Ocupação das Zonas – PDP 2006 Pindamonhangaba

5.2.2.5 Das Estratégias da Política Urbana e Rural

O Título VII – Das Estratégias da Política Urbana e Rural tratou dos instrumentos de política urbana, adotados pelo Plano Diretor, para o cumprimento da função social da propriedade urbana e do Município. Foi subdividido em sete (07) capítulos, sendo eles:

- Capítulo I – Do Parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos;
- Capítulo II – Da Outorga onerosa do direito de construir;
- Capítulo III – Da Operação urbana consorciada Centro;
- Capítulo IV – Do Consórcio imobiliário;
- Capítulo V – Do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV);
- Capítulo VI – Das Áreas programáticas;
- Capítulo VII – Dos Instrumentos de regularização fundiária.

Estabeleceu também que serão adotados, para o planejamento, gestão e promoção do desenvolvimento urbano do Município de Pindamonhangaba, os seguintes instrumentos de planejamento, em consonância com as diretrizes contidas na Política Nacional: Lei de Classificação de Atividades do Zoneamento; Código de Obras; Código do Meio Ambiente; Código Rural; Plano Viário; Lei do Mobiliário Urbano; Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária; Gestão Orçamentária Participativa; Planos e Programas Setoriais; Projetos Especiais e de Interesse Social; e Cadastro Técnico Municipal Urbano e Rural.

O Capítulo I – Do Parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos (art. 120 a 127) estabeleceu que ficam sujeitas ao parcelamento compulsório as glebas da Macrozona Urbana não edificadas, com ou sem parcelamento ou edificação aprovados.

À edificação compulsória, estão sujeitos: os lotes ou conjunto de lotes de um mesmo proprietário, não edificadas, com área igual ou superior a mil metros

quadrados; e os imóveis sub-utilizados¹⁷. E à utilização compulsória, os imóveis edificadas na MZU que apresentam ocupação ou utilização inferior a 20% (vinte por cento) de sua área construída, a mais de 5 (cinco) anos¹⁸. As áreas de aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios foram delimitadas no *Mapa de Instrumentos de Política Urbana* (Figura 44).

Foram estabelecidos os prazos máximos de 2 (dois) anos para a apresentação de projeto de parcelamento, construção, reforma ou ampliação; de 3 (três) anos para início das obras do empreendimento; e de 5 (cinco) anos para conclusão das obras do empreendimento; sendo que o proprietário que não atender às notificações nos prazos fixados ficará sujeito ao pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos¹⁹. Por fim, decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no tempo, o proprietário ficará sujeito à desapropriação do imóvel, cuja indenização será paga com títulos da dívida pública²⁰.

O Capítulo II (art. 128) definiu parâmetros para a aplicação da Outorga onerosa do direito de construir, nas áreas discriminadas no *Mapa de Instrumentos de Política Urbana*. O instrumento estabelece que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento²¹ básico adotado, respeitado o coeficiente máximo de cada zona, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; sendo que o poder executivo cobrará a área de construção acima da área edificável permitida pelos coeficientes de aproveitamento básicos das áreas específicas²².

¹⁷ De acordo com o artigo 122 da Lei Complementar nº 03/06, são considerados sub-utilizados os lotes da Macrozona Urbana que apresentam Coeficiente de Aproveitamento inferior ao mínimo exigido para a zona a que pertencem, excetuando-se os imóveis destinados a: instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercerem suas finalidades; postos de abastecimento de veículos; e estacionamento de veículos.

¹⁸ Ressalvados os casos em que a desocupação decorra de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.

¹⁹ Os termos e limites para a aplicação do instrumento serão fixados em lei específica.

²⁰ Conforme previsto pelo art. 8º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

²¹ De acordo com o artigo 128 (Lei Comp. nº 03/06), o coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

²² Os coeficientes de aproveitamento básico e máximo para áreas específicas dentro da zona urbana foram fixados de acordo com o Quadro de Características de Uso e Ocupação das Zonas, Anexo 7 da Lei Complementar nº 03/06.

O Capítulo III (art. 129 e 130) abriu precedentes para a regulamentação da Operação Urbana Consorciada Centro²³ que, de acordo com o artigo 129, consiste no:

"conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo Poder Público, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando potencializar o ganho de qualidade ambiental decorrente do rebaixamento da ferrovia e criação de 'boulevard' comercial na área central. Tem o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, realização de novos investimentos, melhorias sociais e a valorização ambiental, ampliando os espaços, organizando o transporte coletivo, implantando melhorias de infra-estrutura e sistema viário" (LEI COMP. 03/06, art. 129).

Ficou definido que a Operação Urbana Consorciada Centro, dentre outras medidas, permitirá a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; sendo que os recursos obtidos pelo Poder Público serão aplicados exclusivamente na própria Operação Urbana Consorciada Centro²⁴.

O Capítulo IV (art. 131 e 132) definiu que fica facultado ao poder público municipal o estabelecimento de consórcio imobiliário²⁵ em áreas atingidas pela obrigação de urbanização ou edificação, como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, respeitadas as demais condições definidas no zoneamento. Os critérios e procedimentos da aplicação do instrumento deverão ser estabelecidos em lei específica.

²³ De acordo com o artigo 130 (Lei Comp. nº 03/06), a Operação Urbana Consorciada Centro deverá ser aprovada por lei específica, na qual constará o plano da operação, contendo no mínimo: programa básico de ocupação da área e intervenções previstas; estudo prévio de impacto de vizinhança; solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de remoção de moradores; garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagismo e ambiental, protegidos por tombamento ou lei; instrumentos urbanísticos previstos na operação; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios recebidos; estoque de potencial construtivo adicional; forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos.

²⁴ A lei específica poderá também prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação e poderão ser negociados livremente, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação e até o limite fixado pela mencionada Lei.

O Capítulo V (art. 133 a 136) estabeleceu que os empreendimentos²⁶ que causarem grande impacto urbanístico e ambiental terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, a ser apreciado pelos órgãos competentes da Administração Municipal.

Segundo o artigo 135,

"o Estudo de Impacto de Vizinhança deverá contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento sobre a qualidade de vida da população residente ou usuária da área em questão e seu entorno, devendo incluir, no que couber, a análise e proposição de solução para as seguintes questões: adensamento populacional; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental; equipamentos urbanos, incluindo consumo de água e de energia elétrica, bem como geração de resíduos sólidos, líquidos e efluentes de drenagem de águas pluviais; equipamentos comunitários, como os de saúde e educação; sistema de circulação e transportes, incluindo, entre outros, tráfego gerado, acessibilidade, estacionamento, carga e descarga, embarque e desembarque; poluição sonora, atmosférica e hídrica; vibração; periculosidade; geração de resíduos sólidos; riscos ambientais; impacto sócio-econômico na população residente ou atuante no entorno". (LEI COMP. 03/06, art. 135).

Nesse sentido, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, ficou definido que o poder executivo municipal deverá solicitar como condição para aprovação do projeto alterações e complementações, bem como a execução de melhorias na infra-estrutura urbana e em equipamentos comunitários, proporcionais ao porte e ao impacto do empreendimento.

O Capítulo VI (art. 137 e 138) tratou das Áreas programáticas – áreas situadas tanto na Macrozona Urbana, como na Macrozona Rural, que serão objeto de políticas específicas visando sua estruturação ou requalificação através de investimentos públicos e privados propiciando regularização fundiária, urbanística ou ambiental.

²⁵ De acordo com o artigo 131 (Lei Comp. nº 03/06), Consórcio Imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público Municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

²⁶ Os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, e também todos os procedimentos necessários para sua execução, análise e aprovação deverão ser definidos em Lei específica.

Tais áreas, indicadas no *Mapa de Instrumentos de Política Urbana*, deverão ser regulamentadas por legislação específica e compreenderão as seguintes finalidades:

- **AIS** – Áreas de Interesse Social: para regularizar ou re-urbanizar aglomerados habitacionais urbanos;
- **ARF** – Áreas de Regularização Fundiária: semelhante à AIS, mas aplicada a áreas rurais, visa regularizar ou re-urbanizar assentamentos rurais;
- **AIA** – Áreas de Interesse Ambiental: busca preservar áreas de interesse ambiental, através do poder público ou da propriedade privada, podendo estar acopladas a outros instrumentos previstos;
- **AII** – Áreas de Interesse Institucional: prevê condições especiais para viabilização de atividades institucionais, através de convênios públicos ou de outros instrumentos previstos;
- **AED** – Áreas Especiais de Desenvolvimento: prevê condições especiais para incentivar atividades econômicas visando propiciar desenvolvimento urbano.

Por fim, o Capítulo VII (art. 139 a 142) estabeleceu que o poder executivo municipal deverá incorporar as ocupações e loteamentos irregulares, visando sua regularização urbanística e fundiária, mediante a utilização dos seguintes meios urbanísticos:

- I. criação da Área de Interesse Social – AIS e Áreas de Regularização Fundiária – ARF;*
- II. a concessão do direito real de uso, de acordo com o Decreto-lei nº 271/67;*
- III. a concessão de uso especial para fins de moradia, prevista na Medida Provisória nº 2.220/01 e no Estatuto da Cidade;*
- IV. o usucapião especial de imóvel urbano;*
- V. a assistência técnica urbanística, jurídica e social, gratuita.*

Ficou definido que as áreas destinadas à regularização urbanística e fundiária, deverão ser objeto de projeto urbanístico visando à obtenção das condições urbanísticas necessárias à regularização.

Figura 44 – Mapa de Instrumentos de Política Urbana – PDP-2006 Pindamonhangaba

5.2.2.6 Do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão

O Título VIII – Do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, foi subdividido em sete (07) capítulos, sendo eles:

- Capítulo I – Do Planejamento Municipal, composto pela seção I) do sistema de fiscalização;
- Capítulo II – Da Participação Popular;
- Capítulo III – Do Conselho Municipal da Cidade;
- Capítulo IV – Do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- Capítulo V – Do Sistema Municipal de Informações.

O Capítulo I (art. 143 a 153) definiu que o Sistema de Planejamento no Município será composto por: Setores de Planejamento das unidades da administração direta; Conselho Municipal da Cidade²⁷; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. E que os principais produtos do Sistema de Planejamento serão: Plano Diretor Participativo; Planos Diretores Setoriais; Planos e Programas Setoriais; Projetos Especiais; Plano Plurianual; Lei das Diretrizes Orçamentárias; Orçamento Programa; Programas Locais; e Legislação Urbanística Básica.

Quanto à Secretaria de Planejamento, ficou definido, no artigo 150, que será responsável pelo apoio técnico ao processo de planejamento através da:

- I. elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação de planos, programas, projetos e atividades;*
- II. articulação político-social, responsável pela facilitação da negociação entre a Administração Municipal e outros agentes do planejamento, públicos ou privados;*
- III. sistemática orçamentária, responsável pela elaboração, controle, acompanhamento e avaliação dos orçamentos plurianuais e anuais de forma integrada e consistente com o planejamento substantivo;*
- IV. auto-desenvolvimento do planejamento, responsável pelo*

²⁷ De acordo com o artigo 146 (Lei Comp. nº 03/06), compete ao Conselho Municipal da Cidade a assessoria no diagnóstico situacional do Município, incentivando, facilitando e viabilizando o intercâmbio de informações e propostas com a comunidade, através da participação de entidades representativas, sindicatos, empresas e demais organizações, a quem caberá a discussão das políticas propostas na implantação e execução do Plano Diretor, bem como a fiscalização de sua observância.

aperfeiçoamento, flexibilidade e adaptação do sistema às mudanças requeridas pela sociedade e pela Administração Municipal.

Por fim, a Seção I estabeleceu que o executivo municipal deverá implantar, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, um sistema de fiscalização “de caráter pedagógico, preventivo/educativo e punitivo, visando disciplinar os munícipes em relação as suas responsabilidades na observação e cumprimento da legislação seja de âmbito Municipal, Estadual ou Federal” (LEI COMP. 03/06, art. 151).

No Capítulo II (at. 154 a 156) foram tratados os instrumentos que serão utilizados para garantir a gestão democrática em todo o processo de planejamento e gestão da cidade, sendo eles: audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos atos praticados; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei; iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e referendo popular e plebiscito.

O Capítulo III (art. 157 a 161) estabeleceu que deverá ser criado o Conselho Municipal da Cidade, órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil e vinculado à Secretaria de Planejamento; com as seguintes atribuições:

- I. acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas a sua aplicação;*
- II. deliberar e emitir pareceres sobre as revisões sistemáticas e extraordinárias e proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;*
- III. acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais, decorrentes do Plano Diretor;*
- IV. propor programas voltados ao aprimoramento do processo de planejamento e do desenvolvimento local;*
- V. deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;*
- VI. gerir os recursos oriundos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;*

- VII. monitorar a concessão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e a aplicação da transferência do direito de construir;*
- VIII. aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas;*
- IX. acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;*
- X. zelar pela integração das políticas setoriais;*
- XI. zelar pelo cumprimento das prescrições desta Lei Complementar;*
- XII. deliberar sobre as omissões e casos não perfeitamente definidos pela legislação urbanística municipal;*
- XIII. convocar, organizar e coordenar as conferências e assembléias territoriais;*
- XIV. convocar audiências públicas;*
- XV. elaborar e aprovar o regimento interno.*

O Capítulo IV (art. 162 e 163) abordou a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano²⁸, que será gerido pelo Conselho Municipal da Cidade e aplicado exclusivamente nas seguintes ações:

- I. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária;*
- II. ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento;*
- III. implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;*
- IV. proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;*
- V. criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.*

²⁸ De acordo com o artigo 162 (Lei Comp. nº 03/06), o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano será formado por: recursos próprios do Município; transferências inter-governamentais; transferências de instituições privadas; transferências do exterior; transferências de pessoa física; receitas provenientes da concessão do direito real de uso de áreas públicas; receitas provenientes de Outorga Onerosa do Direito de Construir; contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na lei do Plano Diretor, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas; rendas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios; doações; e outras receitas que lhe sejam destinadas por lei.

O Capítulo V (art. 164 e 165) definiu que será implantado um Sistema Municipal de Informações, com o objetivo de fornecer dados, informações e indicadores atualizados ao sistema de planejamento, implementação e avaliação da política urbana, subsidiando a tomada de decisões ao longo do processo.

Por fim, o Título IX – Articulação regional (art. 166) estabeleceu que o poder executivo municipal deverá promover, junto aos Municípios da região, Assembléias Territoriais de Política Urbana, com o objetivo de articular e promover uma política adequada de planejamento integrado, tendo em vista o crescimento sócio-econômico equilibrado de suas áreas de influência.

E o Título X – Disposições finais e transitórias (art. 167 a 176) fez considerações sobre a legislação básica encaminhada à Câmara Municipal pelo Poder Público; o período de vigência do Plano Diretor²⁹; os anexos que integram a Lei; e os instrumentos de implementação do Plano Diretor³⁰.

²⁹ De acordo com o artigo 173 (Lei Comp. nº 03/06), o Plano Diretor terá vigência por um período de 10 (dez) anos a contar da data de vigência desta Lei Complementar, devendo ser revisto após 5 (cinco) anos.

³⁰ De acordo com o artigo 173 (Lei Comp. nº 03/06), são instrumentos de implementação do Plano Diretor: as Normas de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, os Códigos de Obras e de Posturas; os Planos Setoriais de Educação, Saúde, Habitação, Drenagem, Sistema Viário, Transportes, entre outros; os Planos Temáticos de Conservação Ambiental, de Turismo, entre outros; os Planos Urbanísticos de Renovação Urbana, de Reurbanização, entre outros; o Plano Plurianual de Investimentos, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais que, à semelhança do Plano Diretor, têm abrangência sobre todo o território e sobre todas as matérias de competência municipal; o Código Tributário Municipal; o Sistema de Planejamento e Desenvolvimento Municipal; as Leis Federais e Estaduais em vigor, respeitados os limites da autonomia municipal.

5.3 A participação popular ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor

Segundo o Pré-Diagnóstico do Plano Diretor de Pindamonhangaba (p. 2), a elaboração do Plano Diretor deve ser desenvolvida de maneira tripartite, envolvendo a Prefeitura, a empresa contratada e a sociedade civil; sendo que a participação da população neste processo deve ser garantida através:

- I. do acesso, a qualquer tempo, a todas as informações utilizadas ou geradas ao longo da elaboração do Plano;
- II. da participação representativa através do Núcleo Gestor, a ser constituído de representantes de diversos setores da sociedade civil, a quem cabe acompanhar e fiscalizar os procedimentos de elaboração do Plano Diretor;
- III. da participação do Poder Judiciário, ao qual cabe garantir o processo democrático e participativo, no cumprimento do Estatuto da Cidade;
- IV. da participação do Poder Legislativo, envolvendo os vereadores, legítimos representantes eleitos, durante todo o processo de elaboração e discussão e na fase de aprovação na Câmara Municipal;
- V. da participação em todos os eventos de discussão ou apresentação de qualquer etapa do Plano, tais como Oficinas, Plenárias e Audiências Públicas.

No que se refere ao último item (V), a participação da sociedade civil em oficinas, plenárias e audiências públicas foi verificada em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor de Pindamonhangaba, descritas a seguir:

1ª Etapa	Pré-Plano	Pré-Diagnóstico
2ª Etapa	Leitura da cidade	Caracterização Interpretação
3ª Etapa	Proposições	Propostas

A gestão democrática ao longo da etapa do Diagnóstico – leituras técnicas e comunitárias, que compreende a 1ª e 2ª etapas, teve início com o Seminário Regional “Plano Diretor Passo a Passo” (em 23 de novembro de 2005), baseado na publicação do CEPAM de mesmo nome, e foi desenvolvido com o objetivo de disseminar o conhecimento acerca da metodologia de elaboração do Plano Diretor e dos princípios e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade.

Em seguida foi realizada, no dia 22 de março de 2006, a “Oficina Técnica de Pré-Diagnóstico do Plano Diretor”, com o objetivo de elencar e discutir quais são as qualidades e problemas do Município, na opinião da população presente; e assim coletar informações que fundamentem a definição de propostas para os distintos setores urbanos.

Nesta oficina, a primeira dinâmica aplicada, intitulada “Árvore da Felicidade”, abordou as qualidades e potencialidades do Município e resultou nas seguintes opiniões, posteriormente classificadas por assunto:

- Qualidades sociais: caipirismo; tranquilidade; qualidade de vida; ausência de favelas; hospitalidade; Santa Casa modelo; baixa densidade demográfica;
- Potencial empresarial: parque industrial; localização geográfica; boa arrecadação de renda; mão-de-obra disponível;
- Recursos naturais: recursos hídricos; biodiversidade; belezas naturais; clima; vegetação nativa; topografia;
- Turismo: potencial turístico; prédios históricos; bosque da princesa;
- Potencial científico: unidade de pesquisa apta; acesso à educação;
- Infra-estrutura: saneamento básico (água e esgoto);
- Logística: facilidade de acesso; rodovias; ferrovias; proximidade de outros núcleos urbanos.

A segunda dinâmica, intitulada “Muro das Lamentações”, abordou os problemas e deficiências do Município e resultou nas seguintes opiniões, posteriormente classificadas por assunto:

- Comércio e serviços: falta de um *shopping center*; comércio incipiente; mercado municipal; exportação de comércio e consumidores para Taubaté (pólo regional);
- Agropecuária: dependência da agricultura de outras cidades; monocultura;
- Segurança: necessidade de maior segurança; presença de drogas no eixo RJ/SP; proximidade de presídios;
- Fatores sociais: falta de incentivo ao esporte; exigüidade de atividades culturais; necessidade de opções de lazer; mão-de-obra não qualificada; saúde do trabalhador rural; desemprego; moradores de rua; falta de ensino superior; transporte coletivo deficiente;
- Meio ambiente: turismo predatório; poluição sonora; dilapidação dos recursos hídricos; poluição industrial; extração de areia; poluição do Rio Paraíba do Sul;
- Trânsito: trânsito da região central; trânsito de ciclistas e carroceiros;
- Urbanização e equipamentos: falta de rodoviária interestadual e de aeroporto; calçamento e pavimentação deficientes; loteamentos irregulares; expansão urbana desordenada; ferrovia cruzando a cidade.

Na seqüência, foram desenvolvidos seminários temáticos, com o objetivo de informar a população quanto às questões urbanas atuais e assim fundamentar a etapa de leituras técnicas e comunitária da cidade – o Diagnóstico.

Primeiramente foi realizado, no dia 30 de março de 2006, o “Seminário de Resíduos Urbanos no Plano Diretor”, que discutiu a questão da coleta, manejo e disposição final dos resíduos urbanos no Município de Pindamonhangaba.

Em seguida, foram realizados os “Seminários Temáticos de Caracterização do Plano Diretor”, nos dias 11 e 12 de abril de 2006, que trataram da apresentação e discussão das questões referentes a cada Secretaria Municipal, no contexto da elaboração do Plano Diretor:

- Secretarias de Saúde, Promoção social, Educação, Cultura, e Esportes e lazer: estrutura e hierarquia dos equipamentos públicos disponíveis;

avaliação da capacidade de atendimento com relação aos parâmetros referenciais; avaliação da capacidade ociosa ou demanda não atendida, por categoria de equipamento e região; programação de novos projetos;

- Secretarias de Desenvolvimento Econômico e de Planejamento: impactos do desenvolvimento econômico na expansão urbana; avaliação da atual situação econômica do município; perspectivas futuras para o desenvolvimento econômico; demandas para o desenvolvimento urbano do município;
- Secretarias de Planejamento, Agricultura e Turismo: a expansão da malha urbana e os riscos ao meio ambiente; a preservação das unidades de conservação, recursos hídricos e áreas de proteção permanente; os agronegócios e as atividades rurais como alternativas de desenvolvimento sustentado; as potencialidades e demandas do turismo; os critérios para definição das áreas de transição e de proteção ambiental.

Nos dias 20, 25 e 27 de abril de 2006, foram realizadas as “Oficinas do Plano Diretor Participativo – Leitura Coletiva”, nas regiões Cidade Nova, Araretama e Moreira César, respectivamente, com o objetivo de levantar dados referentes a aspectos de qualidade de vida, tais como: deficiência no abastecimento de água ou na coleta de esgoto; ausência de equipamentos urbanos; falta de iluminação pública; inexistência de áreas de lazer; deficiência no sistema viário ou no transporte coletivo; falta de vegetação; risco de inundação; falta de coleta regular de lixo; presença de aterro ou depósito de lixo irregular; carência habitacional; conflitos de usos; e outros. Para efeito deste trabalho, a área urbana foi dividida em 6 (seis) regiões, que apresentaram diferentes percentuais de indicação de ocorrências.

As informações obtidas nos Seminários temáticos de caracterização e as sugestões colhidas nas Oficinas técnicas e coletivas foram analisadas e sistematizadas, em reuniões internas da Secretaria de Planejamento com a Equipe contratada, e resultaram no relatório de Interpretação, que diagnosticou os fatores

geradores das situações problematizadas, fornecendo subsídios para a elaboração de diretrizes e propostas na etapa seguinte, de Proposições.

A gestão democrática ao longo da etapa de Proposições – formulação de propostas e diretrizes teve início com a “1ª Plenária Pública do Plano Diretor Participativo”, realizada em 29 de junho de 2006, que apresentou e discutiu as propostas para a cidade; seguida de outras apresentações, nos dias 05 de julho e 16 de agosto de 2006.

Após analisar as questões conflitantes e as sugestões colhidas nas plenárias públicas, foi realizada a “Audiência Pública de Apresentação do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo”, em 31 de agosto de 2006, que apresentou e colocou em debate os princípios, objetivos, diretrizes setoriais e instrumentos urbanísticos constantes do Plano Diretor. Depois de analisadas as considerações feitas pela sociedade civil, o Projeto de Lei do Plano Diretor foi apresentado aos vereadores em audiência pública na Câmara Municipal, no dia 13 de setembro de 2006, e então encaminhado para a apreciação do Legislativo. Finalmente, em 09 de outubro de 2006, foi aprovado em sessão solene na Câmara Municipal, o Plano Diretor Participativo de Pindamonhangaba.

6 Considerações finais:

**os Planos Diretores 2006 de São José dos Campos e
Pindamonhangaba sob a ótica do Estatuto da Cidade**

6 Considerações finais:

os Planos Diretores 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba sob a ótica do Estatuto da Cidade

Conforme explicitado na Introdução, este capítulo tem como objetivo analisar o processo de elaboração e o conteúdo dos Planos Diretores de 2006 dos Municípios de São José dos Campos e Pindamonhangaba, sob o viés do Estatuto da Cidade, tomando como critérios de análise: os princípios constitucionais; os instrumentos de política urbana; e o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana.

Em função dos atrasos ocorridos ao longo dos processos de elaboração dos Planos Diretores, as leis de zoneamento não foram discutidas e votadas juntamente com os planos em ambos os Municípios, conforme previsto, impossibilitando assim sua análise nesta pesquisa; e o conteúdo dos Planos Diretores apresentou avanços pouco significativos, resultando na dificuldade em analisá-los segundo os critérios de análise fundamentados no Estatuto da Cidade. No entanto, mantém-se o interesse nesse estudo, no sentido de identificar quais os entraves intrínsecos ao modelo de planejamento e gestão urbana apresentado em São José dos Campos e Pindamonhangaba.

Villaça (2005, p. 17) considera que “qualquer obra que proceda a uma análise crítica da aplicação de um Plano Diretor em qualquer cidade do Brasil (...) seria fundamental – na verdade indispensável – para dar credibilidade aos Planos Diretores”.

A seguir, a análise de ambos os planos será feita de modo conjunto, com o objetivo de possibilitar associações e comparações a respeito do processo verificado nos Municípios e do conteúdo apresentado pelos Planos Diretores.

6.1 Os Princípios constitucionais

– Funções sociais da cidade e da propriedade

Os princípios e objetivos gerais contidos em ambos os Planos Diretores indicam, de maneira semelhante, o respeito às funções sociais da cidade e à função social da propriedade, expondo diretrizes que vão de encontro às diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, tais como: *garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; dentre outras.*

Ambas as Leis Complementares também consideram que o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual deverão incorporar as diretrizes e as prioridades nelas contidas.

Entretanto, em ambas as Leis Complementares não há a indicação de mecanismos ou instrumentos que garantam a aplicabilidade das diretrizes, durante a implementação do Plano Diretor, de modo a possibilitar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Nesse sentido, não é possível considerar que os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da função social da propriedade foram atendidos nos Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba.

– Gestão democrática da cidade

Quanto à gestão democrática, estabelecida no Estatuto da Cidade como um princípio constitucional, apenas será possível analisar sua aplicação no que se refere à participação popular ao longo do processo de elaboração dos Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba; e aos dispositivos estabelecidos nos planos no sentido de assegurar o caráter democrático do processo de implementação e revisão do Plano Diretor e das leis específicas a ele referentes. Entretanto, a efetividade da aplicação de tais dispositivos somente poderá ser analisada alguns anos depois de sua aplicação.

Segundo Villaça (2005, p. 50), a participação popular pode ser definida como:

“(...) o conjunto de pressões que a ‘população’¹ exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo. Numa concepção mais restrita, essa participação tem-se identificado no Brasil com a participação da ‘população’ em debates públicos oficiais, convocados tanto pelo Legislativo como pelo Executivo” (VILLAÇA, 2005, p. 50, grifos do autor).

Durante a etapa de elaboração do Diagnóstico dos Planos Diretores, em Pindamonhangaba a participação popular foi verificada em diversas Oficinas de leitura técnica e comunitária e em Seminários temáticos, realizados anteriormente à redação da etapa final do Diagnóstico – a Interpretação; enquanto em São José dos Campos a participação limitou-se à uma consulta popular, chamadas de reuniões preparatórias, em 14 regiões, onde apenas foi apresentado um resumo do Diagnóstico, já concluído pela Secretaria de Planejamento, sendo aberto o debate ao público presente.

De acordo com o Núcleo Regional do Plano Diretor Participativo do Vale do Paraíba, representado por Vicente Cioffi, a Prefeitura de São José dos Campos não se preocupou em orientar a população no sentido de torná-la inserida no processo de elaboração do Plano Diretor, já partindo para a apresentação, nas reuniões preparatórias, de um diagnóstico concluído sobre a cidade, que tinha como objetivo

¹ Segundo o autor, não existe “população”, o que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população.

“fazer propaganda” das realizações da presente gestão; e não identificar quais são os reais problemas apresentados pela estrutura urbana do Município, a serem enfrentados no âmbito do Plano Diretor.

Durante a etapa de elaboração das Proposições, que resultaram no Projeto de Lei dos Planos Diretores, foram realizadas tanto em Pindamonhangaba como em São José dos Campos diversas Audiências Públicas, com o objetivo de colocar em debate as diretrizes formuladas. Entretanto, em São José dos Campos, a não-realização de audiências públicas regionalizadas, conforme ocorreu na fase de Diagnóstico, que permitiriam a participação mais abrangente da população das diversas regiões da cidade e o debate de questões e interesses locais, gerou muitos protestos por parte de entidades sociais e associações de bairros.

Percebe-se que, em São José dos Campos o processo foi mais tumultuado, tanto em função da pouca abertura dada às associações e movimentos populares ao longo das etapas de elaboração do Diagnóstico e das Proposições do Plano Diretor; como em função da maior demanda existente no Município por moradias, infraestrutura e serviços públicos. Comparativamente, Pindamonhangaba deu mais abertura à participação popular ao longo do processo de elaboração do Diagnóstico (nesse Município subdividido nas etapas de Pré-diagnóstico, Caracterização e Interpretação) e das Proposições que fundamentaram o projeto de lei aprovado pela Câmara, com unanimidade; além de ter alcançado maior comprometimento da população, dado o menor porte do Município.

Quanto ao desencadeamento de conflitos ao longo do processo, observa-se que, em grande parte dos casos, estes foram decorrentes da consideração de necessidades particulares de alguns grupos em relação ao território da cidade, resultando em interesses conflitantes que não puderam ser contemplados no âmbito do Plano Diretor.

Outros conflitos e questionamentos bastante recorrentes referem-se a usos de comércio e serviços conflitando com o uso residencial; e à classificação do sistema viário, que muitas vezes resulta em restrições à ocupação por determinados usos ou atividades. Pode-se perceber que mesmo a população, “leiga” no que se refere às

disposições de uso e ocupação do solo, já identifica as questões realmente relevantes a um Plano Diretor.

A principal fragilidade apontada em relação à condução do processo de elaboração dos planos foi relativa aos prazos, considerados insuficientes para o debate das questões junto à comunidade e aos setores sócio-econômicos. Principalmente em São José dos Campos, como os prazos pré-estabelecidos não foram cumpridos, houve um grande atraso na divulgação das diretrizes à população e, posteriormente, ao legislativo, restando pouquíssimo tempo para o debate da população e para o encaminhamento de emendas pelos vereadores antes de sua votação; inviabilizando, conseqüentemente, a discussão e votação da Lei de Zoneamento, que estava prevista para ser revisada juntamente com o Plano Diretor, de modo a possibilitar a futura implementação das diretrizes estabelecidas no plano.

Observa-se que, caso houvesse tempo disponível para uma discussão mais aprofundada, talvez não existissem tantos conflitos; possibilitando assim a subsequente discussão dos aspectos referentes aos instrumentos urbanísticos e à Legislação de Uso e Ocupação do Solo.

Quanto aos dispositivos de gestão democrática contidos nos Planos Diretores, apenas são feitas disposições sobre as futuras revisões que o plano poderá sofrer, as quais deverão ser apresentadas à população em audiências públicas; sobre o acompanhamento da implementação do Plano Diretor, por meio de reuniões e discussões públicas a serem regulamentadas em legislação própria; e sobre a constituição do Conselho Municipal da Cidade, também a ser estabelecida por legislação municipal. E como não são estabelecidos prazos para a elaboração de tais leis ou punições caso não sejam feitas, não há como analisar os referidos dispositivos.

Conclui-se, em relação às consultas ou audiências populares, que houve participação popular em ambos os Municípios, porém esta participação aconteceu de maneira bastante variável, uma vez que se fizeram representar principalmente associações de moradores e entidades representativas de interesses de grupos. Questiona-se, portanto, a efetiva representatividade destas consultas, seja em

função da pequena participação popular, em alguns casos, seja em função da maior representatividade de alguns setores, cujas propostas acabam por prevalecer ao final do processo. Pois percebe-se que os debates públicos são apenas uma das formas de pressão existentes, tendo sido observados que alguns setores econômicos, ligados ao comércio e à atividade imobiliária praticamente ignoram estes debates, adotando outras formas de pressão, sobre os vereadores e o executivo.

Por fim, considera-se que apesar dos esforços no sentido de abrir a discussão à participação popular, especialmente em Pindamonhangaba, o processo de elaboração dos Planos Diretores não se libertou completamente da racionalidade e do pragmatismo técnico e político. Nesse sentido, o caráter democrático do processo de elaboração dos Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba, com o objetivo de promover diretrizes e ações articuladas entre os diversos setores da política urbana, não foi efetivado.

6.2 Os Instrumentos de política urbana

Quando analisados a partir do critério dos instrumentos de política urbana, pode-se perceber a principal diferença entre os Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba.

Em Pindamonhangaba, são adotados no Plano Diretor os seguintes instrumentos de política urbana: Parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos; Outorga onerosa do direito de construir; Operação urbana consorciada Centro; Consórcio imobiliário; Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); Áreas programáticas²; e Instrumentos de regularização fundiária. Dentre os instrumentos considerados pelo Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, como conteúdo mínimo a ser apresentado no Plano Diretor, não são adotados: o Direito de preempção e a Transferência do direito de construir.

Considera-se que há um avanço, no sentido de que o plano delimita, no Mapa de Instrumentos da Política Urbana, as áreas sujeitas à aplicação de cada instrumento; e estabelece, no Quadro de Características de Uso e Ocupação das Zonas, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo para áreas específicas da zona urbana onde poderá ser aplicado o instrumento da outorga onerosa do direito de construir. Além disso, o texto da Lei Complementar n. 03/06 estabelece, para os instrumentos de Parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos, os dispositivos a serem cumpridos, pelo poder público, no caso do não atendimento das requisições previstas em lei, pelos proprietários urbanos.

Em função da verificação destes elementos, considera-se que o Plano Diretor de Pindamonhangaba abre alguns precedentes que possibilitam o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, através da implementação das estratégias da política urbana expressas no Plano Diretor.

Entretanto, na maior parte dos casos (instrumentos de regularização fundiária, operação urbana consorciada centro, do consórcio imobiliário, estudo de impacto de vizinhança e áreas programáticas) verifica-se a necessidade de aprovação de lei específica que regulamente os critérios e procedimentos para a aplicação do instrumento. E nesses casos, não é fixado prazo para a elaboração e regulamentação de tal lei.

Em São José dos Campos, são adotados no Plano Diretor os seguintes instrumentos de política urbana: Outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; direito de preempção; Zonas especiais de interesse social (ZEIS); Concessão de incentivo para implantação de habitação de interesse social; Operações urbanas consorciadas; e Estudo de impacto de vizinhança (EIV). Dentre os instrumentos considerados pelo Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, como conteúdo mínimo a ser apresentado no Plano Diretor, não são adotados: o Parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos.

No entanto, não há no Plano Diretor nem mesmo a delimitação das áreas onde os instrumentos poderão ser aplicados, tornando a inclusão dos instrumentos no plano mera formalidade. Fica definido que a aplicação dos instrumentos previstos no PDDI-2006 dependerá da regulamentação de legislação específica, conforme previsto no Estatuto da Cidade, ou de Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo que trate das disposições requeridas; mas não é feita nenhuma menção ao prazo estabelecido para a regulamentação destas leis.

Nesse sentido, considera-se que a inclusão dos instrumentos de política urbana nos Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba, sem a definição dos mecanismos para sua implementação, não traz grandes avanços ao processo de planejamento urbano desses Municípios. Como em ambos os casos não há a definição de prazos para a elaboração e regulamentação das leis específicas, questiona-se a capacidade técnica ou o interesse do poder público municipal em dar continuidade às discussões sobre os instrumentos de política urbana; além de se

² Prevêem a delimitação de Áreas de Interesse Social, de Regularização Fundiária; de Interesse Ambiental; de Interesse Institucional e Especiais de Desenvolvimento; as quais serão objeto de políticas específicas.

considerar a possibilidade de que estes não sejam aceitos por determinados setores, especialmente o imobiliário, inviabilizando sua aplicação.

Por outro lado, a quase inexistência de mecanismos que regulamentem os instrumentos de política urbana previstos nos Planos Diretores estudados dificulta a análise pretendida, pois não permite verificar se as diretrizes ou estratégias da política urbana promoverão o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a partir da implementação de instrumentos de controle do processo de produção e apropriação do espaço urbano.

“Quando o Estado se isenta de estabelecer e promover a política urbana, deixa que a relação de forças exercidas pelos diversos grupos da sociedade produza o espaço, prevalecendo a apropriação privilegiada por aqueles que detêm maior poder econômico e a residual pelos extratos mais pobres e excluídos. Por décadas, a ausência de poder público na promoção de parâmetros e formas racionais de ocupação do solo e a fragilidade da organização das camadas populares deixaram a iniciativa privada agir visando exclusivamente o lucro nas atividades do mercado fundiário e imobiliário” (MORENO, 2003, p. 160).

Percebe-se, assim, que o poder público municipal, em São José dos Campos e Pindamonhangaba, praticamente não avança no sentido de regulamentar um controle mais efetivo sobre o processo de produção e apropriação do espaço urbano, que possibilite o combate à especulação imobiliária e promova a ocupação dos vazios urbanos e o aumento da oferta de terras e moradias à população de baixa renda. Ao postergar o estabelecimento dos instrumentos de política urbana, ambos os Municípios deixam de assumir, ao menos temporariamente, os princípios constitucionais contidos no Estatuto da Cidade.

De qualquer maneira, o sucesso ou fracasso dos instrumentos adotados somente poderá ser avaliado alguns anos depois, se estes efetivamente forem regulamentados por leis específicas, a partir da verificação do aumento da oferta de moradias e de saneamento ambiental para a população de baixa renda; da melhor distribuição dos equipamentos urbanos e serviços públicos; ou seja, da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização.

6.3 O Plano Diretor como instrumento básico da política urbana

Quanto à estrutura organizacional, em ambos os casos as atividades de planejamento foram separadas das atividades de rotina administrativa da Secretaria de Planejamento, possibilitando uma maior dedicação dos profissionais envolvidos no processo de elaboração do Plano Diretor.

Em Pindamonhangaba, como o Município não apresentava planos anteriores e, por isso, não possuía uma estrutura de planejamento suficientemente desenvolvida para a elaboração do Plano Diretor, foi contratada uma empresa de consultoria que coordenou o processo, dando os subsídios necessários a cada etapa, tanto no que se refere às dinâmicas e audiências desenvolvidas junto à população, como à formatação do projeto de lei.

Quanto ao conteúdo dos Planos Diretores, em ambos os casos, houve a preocupação em identificar, na etapa do Diagnóstico, os principais problemas ou impasses urbanos que os Municípios apresentam atualmente, no sentido de enfrentá-los no âmbito do Plano Diretor. Foram analisados amplamente os aspectos demográficos, ambientais, sociais e econômicos, com o objetivo de se conhecer a realidade local e as carências ou potencialidades apresentadas pelos distintos setores urbanos; que fundamentariam a definição das estratégias da política urbana.

No entanto, o resultado desse processo desapontou, por limitar-se à definição de diretrizes gerais e genéricas sobre os diversos aspectos anteriormente abordados no Diagnóstico. Não houve, em nenhum momento, a preocupação em se priorizar as propostas fundamentais ao Município, ou mesmo indicar como as inúmeras diretrizes seriam implementadas. Ou seja, ambos os Municípios elaboraram, basicamente, um plano de “boas intenções”, ou de “intenções ideais” sobre seu território. Observa-se uma ausência de foco, pois “tudo” foi considerado prioritário, inclusive aspectos que não são de competência do poder público municipal, e portanto não deveriam ser tratados em um Plano Diretor.

Segundo Villaça (2005), as propostas de intervenção dos planos diretores podem ser agrupadas em apenas duas categorias:

“(...) a dos dispositivos que devem ser obedecidos pelo próprio poder público, no caso os Prefeitos, e a daqueles que devem ser obedecidos por particulares. Os primeiros são os dispositivos referentes a obras (investimentos), serviços, medidas de natureza administrativa, ou seja, medidas que cabem ao Poder Executivo realizar; os segundos são referentes ao controle de atividades do setor privado no uso e ocupação do solo” (VILLAÇA, 2005, p. 42).

Se analisarmos os planos de São José dos Campos e Pindamonhangaba segundo estas categorias, percebemos que tanto os dispositivos que devem ser obedecidos pela população, no caso dos instrumentos de política urbana, como os que devem ser obedecidos pelo poder público, no caso das diretrizes, não são aplicáveis, a partir da aprovação da Lei Complementar, pela ausência de dispositivos que obriguem sua implementação. Assim, grande parte das diretrizes que apresentam são inócuas, apenas indicando “possibilidades” futuras.

Conforme analisado ao longo deste trabalho, entre os aspectos considerados fundamentais para a elaboração do Plano Diretor estão a existência de um conjunto realístico de temas a serem abordados, propostas de intervenção e previsão de recursos legais e financeiros para a implementação das propostas.

Nesse sentido, percebe-se que os Planos Diretores de São José dos Campos e Pindamonhangaba não avançaram no sentido de incorporar as inovações do Estatuto da Cidade, mantendo os “vícios” dos planos elaborados anteriormente à Constituição. Pode-se considerar que ambos remetem à concepção do “plano sem mapa”, que consistia em apenas elaborar objetivos e diretrizes gerais, no formato de uma Lei que, no entanto, não poderia ser implementada.

Por outro lado, há pontos positivos apresentados pelos planos que devem ser destacados. No Plano Diretor de São José dos Campos, o aspecto que mais se destaca é a configuração do Plano de Estruturação Urbana (PEU), que visa ordenar o desenvolvimento físico-territorial da cidade, estabelecendo um conjunto de diretrizes

e projetos relativos ao meio ambiente; à estruturação viária e ao transporte público; ao saneamento ambiental e sistema de macrodrenagem urbana; ao sistema de áreas verdes e de lazer; e ao ordenamento do parcelamento, uso e ocupação do solo.

O avanço do Plano de Estruturação Urbana refere-se ao enfrentamento de alguns dos impasses urbanos apresentados no Diagnóstico do Município, tais como: a má integração intra-regional ocasionada pela carência de elementos estruturadores no sistema viário e pela ineficiência do sistema de transporte coletivo público em alguns setores; a existência de crescente número de loteamentos irregulares, com os decorrentes problemas ocasionados pela ocupação urbana em áreas inundáveis; a carência de áreas verdes e sistemas de lazer; e o atual modelo de ocupação e do Município, que promove a constante expansão dos limites urbanos, com a ocorrência de vazios urbanos; dentre outros. A ressalva que se faz ao PEU refere-se à pouca atenção dispensada às diretrizes e instrumentos de uso e ocupação do solo (comentada no item anterior); além da ausência da definição de um zoneamento.

Villaça (2005) considera que:

“Apesar do discurso do planejamento urbano pregar que o zoneamento é parte integrante de um Plano Diretor, pouquíssimos planos diretores elaborados no Brasil contém dispositivos de zoneamento de forma auto-aplicável. Apresentam apenas diretrizes tão vagas e gerais, quanto inúteis e inconseqüentes” (VILLAÇA, 2005, p. 42).

Em Pindamonhangaba, destaca-se como ponto positivo do Plano Diretor o estabelecimento de um zoneamento urbano e rural no sentido de controlar o processo de desenvolvimento e expansão da cidade, com a definição de zonas especificamente industriais e empresariais, tendo em vista a instalação de novas unidades no Município; de zonas de interesse ambiental e de proteção ambiental, tanto na área urbana e na área rural, visando a preservação dos espaços naturais; além do fortalecimento das centralidades, com o estabelecimento de parâmetros de controle do uso e ocupação do solo, no sentido de evitar a expansão dos limites da área urbana e possibilitar a ocupação dos vazios internos de cada centralidade do Município. Nesse sentido, a regulamentação do zoneamento, que compreende a definição de zonas específicas para as distintas atividades urbanas e rural, e do

respectivo Quadro de Características de Uso e Ocupação das Zonas, representa um maior avanço do plano de Pindamonhangaba, em relação ao de São José dos Campos; além de contribuir para a futura aplicação dos instrumentos de política urbana definidos no Plano Diretor.

Como saldo positivo, deve-se considerar também que o processo de planejamento foi efetivamente implantado, em Pindamonhangaba; e teve continuidade em São José dos Campos, que já vinha apresentando uma consolidada prática de planejamento urbano há diversas décadas.

Em Pindamonhangaba, a própria implantação e desenvolvimento de um sistema de planejamento urbano no Município, que não apresentava tal prática, já configura um importante avanço. Pois acredita-se que, especialmente nos Municípios de médio porte, onde os problemas urbanos ainda são um pouco mais embrionários, será possível desenvolver e consolidar um processo de planejamento que apresente maior consciência política e maior efetividade sobre o controle do processo de produção e apropriação do espaço urbano.

Já em São José dos Campos, dado o histórico apresentado por seu sistema de planejamento urbano, que sempre apresentou discussões de vanguarda, e dada sua posição de principal pólo regional do Vale do Paraíba paulista, considera-se que o resultado apresentado ficou aquém das expectativas. Talvez em função da existência de maiores conflitos entre os distintos setores sócio-espaciais, o processo tenha sofrido atrasos. Mas acredita-se que o fator preponderante para o resultado apresentado deveu-se à pouca vontade política em debater e explicitar uma estratégia para a política urbana.

Nesse sentido, esta análise crítica do processo de elaboração dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba contribui no sentido de evidenciar aspectos a serem aprimorados no sistema de planejamento e gestão dos Municípios; de modo a incorporar as inovações contidas no Estatuto da Cidade e, então, promover o efetivo controle sobre o processo de produção e apropriação de seu espaço urbano.

Por fim, observa-se que a pesquisa ficou parcialmente prejudicada, devido aos atrasos ocorridos durante os processos de elaboração dos Planos Diretores que impossibilitaram o acesso à etapa de discussão e votação das Leis de Zoneamento. No entanto, considera-se que as análises desenvolvidas ao longo desta dissertação poderão contribuir no sentido de levantar novos questionamento acerca do processo de elaboração e implementação do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, à luz do Estatuto da Cidade.

6.4 Conclusões

Conforme analisado, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988 e, especialmente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a política urbana ganhou nova dimensão no cenário nacional.

Segundo Namur (2004),

"(...) ressalta-se a importância do Estatuto da Cidade, destacando que a aplicação dos instrumentos urbanísticos possibilitará um maior controle do uso e ocupação do solo urbano, diminuindo os ganhos especulativos com a criação de vazios urbanos e ampliando as possibilidades de o Poder Público adquirir áreas já urbanizadas e fazer cumprir o preceito constitucional da função social da propriedade" (NAMUR, 2004, p. 56).

Tais conquistas ampliaram as possibilidades de êxito do planejamento urbano, em função da autonomia dada aos Municípios, que lhes conferiu a capacidade de auto-organização, através de leis orgânicas próprias, no sentido de buscar soluções de modo mais independente e cooperativo para os problemas urbanos decorrentes do processo desordenado de urbanização.

Segundo o CEPAM (1991),

"O Plano Diretor deve ser encarado como a busca de alternativas para administrar os conflitos de interesse e como um instrumento básico para negociações. Deve ter como pano de fundo a compreensão do processo evolutivo do Município, dos fatores intervenientes e dos agentes responsáveis pelas mudanças ocorridas no passado e no presente, não necessitando para isto de exaustivas análises estatísticas. O esforço de análise deve ser seletivo, calcado na compreensão que os principais segmentos da sociedade local têm dos problemas locais e de seus determinantes, devendo ser concedido à análise das transformações em processo e suas conseqüências no curto e médio prazos e à avaliação da capacidade de o Município atuar em caráter preventivo ou corretivo, quando não reorientador dessas transformações" (CEPAM, 1991, p. 11-12).

Villaça (2005) também trata do papel a ser assumido pelo Plano Diretor:

"O planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção. A partir desse questionamento, é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. (...) O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece *convidada* pela minoria. Os problemas e suas prioridades devem ser definidos pela maioria e esta deve recusar qualquer constrangimento por 'não entender de planejamento urbano'. (...) Os técnicos têm que ser postos a serviço dessa maioria e da solução dos problemas que elas pautarem" (VILLAÇA, 2005, p. 92, grifos do autor).

Nesse sentido, entre os desafios colocados pela atual conjuntura política e econômica, há o de restabelecer a relação entre o planejamento, o mercado e a sociedade, no sentido de se desenvolver não apenas uma postura de controle sobre o processo de produção do espaço urbano, mas principalmente uma articulação entre o poder público municipal e os agentes que atuam neste processo.

Em tal cenário, apesar das limitações intrínsecas ao instrumento, considera-se importante a adoção do Plano Diretor, como instrumento que define as diretrizes e instrumentos da política urbana. Entretanto, alguns pontos devem ser reconsiderados, no sentido de que as práticas de planejamento urbano e gestão urbana não sejam em vão.

Inicialmente, o planejamento urbano deve ser compreendido como um processo e não como uma etapa que se encerra com a aprovação da Lei que institui o Plano Diretor, pelo Legislativo.

Considera-se também fundamental que seja ressaltado o caráter político do planejamento urbano e, portanto, o Plano Diretor deve ser encarado como instrumento político, que só tem efetividade caso seja assegurado o compromisso de lideranças locais e do Poder Público com a sua execução, e caso viabilize a ampla participação da sociedade nas decisões relativas ao estabelecimento de objetivos e prioridades de intervenção.

O Plano Diretor deve apenas tratar de aspectos que sejam de competência municipal, fixando objetivos e diretrizes com base na viabilidade política e na capacidade financeira e administrativa de sua execução. Ou seja, deve explicitar as políticas públicas a serem assumidas pelo Poder Público.

Quanto à gestão democrática, há a necessidade de se fazer uma reflexão sobre o significado e o alcance do termo “participação popular”; questionando de que forma essa participação, ao longo do processo de planejamento e gestão urbana, poderia se tornar efetiva. Conforme Villaça (2005, p. 50) destaca, “(...) num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil”.

Finalmente considera-se que, para ter credibilidade, os Planos têm de voltar a ser objetivos e políticos, concentrando-se em sua operacionalização; restringindo-se à competência municipal e expondo os conflitos fundamentais que se manifestam na esfera urbana. Fundamentalmente, devem centrar-se no controle sobre o processo de produção e apropriação do espaço urbano. Pois a grande questão a ser enfrentada pelo Plano Diretor refere-se aos conflitos de interesses quanto ao uso e à ocupação do solo urbano.

Referências Bibliográficas

Referências Bibliográficas

- ALVIM, Angélica Benatti. **A contribuição do Comitê do Alto Tietê à gestão da Bacia Metropolitana, 1994 – 2001**. Tese de doutorado. São Paulo: FAU/USP, 2003.
- AMBROSIOS, Clementina de; AZEVEDO, Domingos; MOREIRA, Mariana. Política Urbana, Plano Diretor e Instrumentos Urbanísticos. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**. MOREIRA, Mariana (coord). São Paulo: CEPAM, 2001.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo: relatório de pesquisa**. São Paulo: FAPESP, USP, EESC, 1976.
- BIRKHOLZ, Lauro Bastos. **Planos diretores municipais no Estado de São Paulo e sua implantação**. São Paulo: separata da Revista DAE, 1968.
- _____. Evolução do conceito de planejamento territorial. In: BRUNA, Gilda Colet (org.). **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: EDUSP / Nobel, 1983.
- BRASIL (Rep. Federativa). **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade**. Brasília: DOU, 10/07/2001.

- BRASIL. **Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana.** ROLNIK, Raquel (coord.). 3. ed. Brasília: CEF / Pólis, 2005. (1. ed. 2002).
- _____. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** ROLNIK, Raquel (coord.). Brasília: Ministério das Cidades / CONFEA, 2004.
- BRUNA, Gilda Colet (org.). **Questões de Organização do Espaço Regional.** São Paulo: EDUSP / Nobel, 1983.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos, o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil.** 4. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001 (1. ed. 1989).
- CHALITA, Gabriel (org.). **Vale do Paraíba: Política e Sociedade.** Aparecida, São Paulo: Editora Santuário, 1993.
- CORDEIRO, Moacyr Paulista. **O planejamento territorial regional e proteção ambiental – o caso do Vale do Paraíba paulista.** Tese de mestrado. São Paulo: FAU/USP, 1999.
- DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: FUPAM / EDUSP, 1999.
- DEL RIO, Vicente. **Plano Diretor, desenho urbano e imagens da cidade.** Sinopses, n. 28, dez. 1997.
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento.** Tese de doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1996.
- FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas.** Texto de apoio às discussões da Mesa 1 da V Conferência das Cidades - Câmara Federal, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do meio ambiente artificial**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. (1. ed. 2002).

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.

_____. **Estatuto da Cidade**. MOREIRA, Mariana (coord). São Paulo: CEPAM, 2001.

_____. **Plano Diretor passo a passo**. MOREIRA, Mariana (coord.). São Paulo: CEPAM, 2005.

FUNDAÇÃO SEADE. **São Paulo no Limiar do Século XXI. Cenários da Urbanização Paulista**. 8. vol. São Paulo: SPG / Fundação SEADE, 1993.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP, ANPUR, 2003.

GUIMARÃES, Gonçalo Dias. **Plano Diretor como instrumento da reforma urbana: o caso de Angra dos Reis**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU/USP, 1996.

GOTTDIENER, Mark. O setor imobiliário e o planejamento urbano: controle, gestão ou desregulação. Trad. Daniel Van Wilderode. In: NERY JR., José Marinho; SOMEKH, Nádia; ROLNIK, Raquel (orgs.). **Políticas públicas para o manejo do uso do solo urbano: experiências e possibilidades**. São José dos Campos, ago/1996. Revista Pólis n. 27. São Paulo: Pólis, 1996.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 11. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002 (1. ed 1989).

_____. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. In: Espaço & Debates, n. 39. São Paulo: NERU/USP, 1996.

IPEA / UNICAMP I. E.; NESUR / IBGE. **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1999.

LEME, Maria Cristina da Silva (coord.). **Urbanismo no Brasil: 1985-1965**. São Paulo: Studio Nobel, FAU/USP, FUPAM, 1999.

LIPIETZ, Alan. **O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?** In: Espaço & Debate, n. 38, Nova Dimensão regional. São Paulo: NERU/USP, 1994.

_____. Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano. Trad. Nádia Somekh. In: NERY JR., José Marinho; SOMEKH, Nádia; ROLNIK, Raquel (orgs.). **Políticas públicas para o manejo do uso do solo urbano: experiências e possibilidades**. São José dos Campos, ago/1996. Revista Pólis n. 27. São Paulo: Pólis, 1996.

MACHADO, Maria Helena Ferreira. **Urbanização e sustentabilidade ambiental: questões do território**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 3. Recife: ANPUR, nov/2000.

MARICATO, Ermínia. Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004 (1. ed. 2002).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira Lima. Conteúdo e Tipologia de Planos Diretores. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.

_____. Plano Diretor e Função Social da Propriedade. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da Cidade**. MOREIRA, Mariana (coord). São Paulo: CEPAM, 2001.

- MORENO, Mônica Manso. **Plano Diretor municipal: o desafio de São Paulo.** Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU/USP, 2003.
- MÜLLER, Nice Lecocq. **O Fato Urbano na Bacia do Rio Paraíba.** São Paulo, Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1969.
- NAMUR, Marly. **A questão da localização no processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano.** In: Ambiente Construído. Porto Alegre: Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, v. 4, n. 1, jan/mar 2004.
- NERY JR., José Marinho; SOMEKH, Nádia; ROLNIK, Raquel (orgs.). **Políticas públicas para o manejo do uso do solo urbano: experiências e possibilidades.** São José dos Campos, ago/1996. Revista Pólis n. 27. São Paulo: Pólis, 1996.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade; para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM / DUMA, 2001.
- PINDAMONHANGABA. **Pré-Diagnóstico do Plano Diretor Participativo de 2006 de Pindamonhangaba.** Pindamonhangaba, SP: Prefeitura Municipal, mar/2006.
- _____. **Caracterização do Plano Diretor Participativo de 2006 de Pindamonhangaba.** Pindamonhangaba, SP: Prefeitura Municipal, abr/2006.
- _____. **Interpretação do Plano Diretor Participativo de 2006 de Pindamonhangaba.** Pindamonhangaba, SP: Prefeitura Municipal, jun/2006.
- _____. **Lei Complementar nº 03/06, de 10 de outubro de 2006: Plano Diretor Participativo do Município de Pindamonhangaba.** Pindamonhangaba, SP: Prefeitura Municipal, 10/10/2006.
- PIQUET, Rosélia. **O emprego industrial metropolitano – e a nova divisão espacial do trabalho no Brasil.** In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 3. Recife: ANPUR, nov/2000.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR., O. A. dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1994.

- RIGHI, Roberto. O processo de urbanização e o desenvolvimento industrial no Estado de São Paulo. In: BRUNA, Gilda Colet (org.). **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: EDUSP / Nobel, 1983.
- RONCA, José Luiz Caruso. **A integração entre o urbano e o rural no Brasil: fator de desenvolvimento nacional**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1981.
- _____. **Políticas de Planejamento Urbano e Regional**. In: Sinopses 14. São Paulo: FAU/USP, dez/1990.
- RONCA, José Luiz Caruso; ZAHN, Carlos Eduardo; VENTURA, Alessandro. **A Arquitetura e o Planejamento urbano-regional em face do processo de Mundialização**. In: Revista Exacta. São Paulo: Uninove, abr/2003.
- SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Editora Nobel / Secretaria de Estado da Cultura, 1990.
- _____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Complementar nº 121/95, de 09 de junho de 1995: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos**. São José dos Campos: Prefeitura Municipal, 09/06/1995.
- _____. **Diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006 de São José dos Campos**. São José dos Campos: Prefeitura Municipal, fev/2006.
- _____. **Lei Complementar nº 306/06, de 17 de novembro de 2006: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos**. São José dos Campos: Prefeitura Municipal, 17/11/2006.
- SAULE JR, Nélon. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. (1. ed. 2001).
- VARGAS, Heliana Comin; RIBEIRO, Helena (orgs.). **Novos instrumentos de gestão ambiental urbana**. São Paulo: EDUSP, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel / Fapesp / Lincoln Institute, 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM / EDUSP, 1999.

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.

_____. **A ilusão do Plano Diretor**. Versão digital obtida em site do autor. São Paulo, 2005.

VITALE, Sílvia Pereira de Souza Mendes. **O sistema rodoviário no processo do planejamento territorial do Vale do Paraíba paulista de 1950 a 1999**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU/USP, 2000.

ZAHN, Carlos Eduardo. **Os nós e terminais do sistema de transporte – elementos estruturadores do espaço regional**. Tese de doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1988.

SITES:

<<http://www.cidades.gov.br>>

<<http://www.caixa.gov.br>>

<<http://www.valedoparaiba.com>>

<<http://www.valeverde.org.br>>