

Contribuições ao Estudo da Geografia Urbana: o planejamento urbano no município de Ourinhos/SP.

JULIO, Alessandra dos Santos.

1 - Universidade Estadual Paulista - Unidade de Ourinhos | () Brasil*

Resumo

O Brasil atravessa um período de grandes projetos e discussões quanto à questão urbana e a crise da população residente em suas cidades. Dentro das atuais políticas públicas para minimizar ou mesmo erradicar o problema, encontra-se a promulgação da Lei Federal Nº. 10.257 de 2001, conhecido como Estatuto da Cidade. A questão que se levanta é em que medida as recomendações do Ministério das Cidades serão seguidas ou válidas para as realidades das políticas públicas aplicadas e/ou reinantes nos municípios brasileiros? Uma forma de se realizar um diagnóstico, embora sutil se tomado a continentalidade do Brasil, é através do estudo de caso. Assim, se tentará observar o resultado prático-empírico e a adequação de tais normas e instrumentos de planejamento urbano no município de Ourinhos. Por tal motivo, o estudo teve por objetivo o esboço do desenvolvimento e do crescimento do município de Ourinhos no Estado de São Paulo, a partir do conceito de planejamento urbano. Este trabalho torna possível entender a complexidade das relações estabelecidas entre as políticas públicas, os interesses do capital e a organização do espaço de uma cidade. Desta forma, pode-se ao final, identificar como entraves ao pleno desenvolvimento social e econômico: a falta de vontade política, os conflitos de interesses, pressões de setores da elite local, e principalmente a falta de participação da maior parte da população. Diagnósticos que contribui para a compreensão das facetas da urbanização brasileira e proporciona um pequeno entendimento conceitual da produção e reprodução do espaço urbano ao nível nacional.

Introdução e Justificativa

O processo de reforma urbanística no Brasil se inicia nos primórdios do séc. XX, as intervenções urbanísticas deste período foram baseadas em modelos europeus do Urbanismo Modernista, os quais prezavam pelo embelezamento das avenidas centrais, colocação de praças, parques e a higienização com a construção de instrumentos de saneamento. De base conservadora e positivista estas reformas urbanísticas, importadas da Europa, representam de forma bastante arbitrária um modelo de segregação socioespacial e de favelização que perdura de maneira análoga até os dias atuais. Todas estas intervenções tinham por resguardo a idealização de uma cidade ideal, mas de acordo com o interesse da classe dominante. De modo que, as questões sociais eram totalmente ignoradas, ao mesmo tempo em que, parte da sociedade era negligenciada.

Com as fortes mudanças no processo de ocupação e produção do solo urbano decorrentes da industrialização que se iniciava no Brasil a partir da década de 1950, o planejamento se adapta as novas necessidades do espaço urbano. Compreendendo por planejamento urbano, qualquer ação que tenha sido objeto de algum plano, “por mais amplo que seja o conceito de plano” (VILLAÇA, 2004, p.180).

Com a mudança do regime político brasileiro decorrente do Golpe Militar em 1964, o país passa a ser regulado por um regimento “violento e repressor” que procurava manter a “ordem” e “segurança nacional” com mãos de ferro. Consequentemente o planejamento urbano foi conservador, porque também procurou manter a ordem econômica, social e política da época e acabou por seguir a lógica do

período histórico conhecido como os anos do *welfare state* (Estado de Bem Estar Social), por volta das décadas de 1940 e 1970.

Assim, é durante o regime militar, principalmente na década de 1970, que o planejamento urbano é institucionalizado nas Administrações Municipais “com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização” (ROLNIK, 2001, p. 115).

Esta expansão do conceito de planejamento urbano foi permitida pela implantação do PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano) esta foi a primeira proposta em nível federal de implementação de uma política urbana para o país. Todavia, com a crise do estado capitalista, na década de 1970, as estratégias de planejamento reinantes também enfraquecem:

(...) em outras palavras ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós fordismo, da desregulamentação e do “Estado Mínimo” (SOUZA 2002, p. 31).

Nos anos de 1980 o Brasil entra em crise, frente a imensa dívida externa, o país através das elites dominantes, opta por abandonar o modelo de “desenvolvimento coordenado” e aderir ao “Consenso de Washington” e ao projeto liberal. Como conseqüências observamos um enfraquecimento do planejamento regulatório estatal justificando a incorporação de idéias mais flexíveis da ideologia neoliberal. Opção que ganhou reforço com a instituição do Programa Nacional de Desestatização (PND), ampliando ainda mais a abertura comercial. Fatos que foram amplamente assegurados nos governos Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. No mesmo período, há uma maior concentração da pobreza urbana e ampliação da desigualdade social.

As novas práticas políticas juntamente com as mudanças que se promulgaram na década de 80 levantaram discussões tanto em meio acadêmico e técnico quanto nos próprios movimentos sociais sobre os problemas e as injustiças sociais. Desta forma, diversos movimentos sociais e outras instituições elaboraram uma proposta de emenda para a nova constituição. Deste projeto apenas alguns itens foram aprovados na Lei Constituinte de 1988. Nos artigos 181 e 182, é esboçado o objetivo de pleno ordenamento e desenvolvimento das “funções sociais da cidade e garantia de bem estar aos seus habitantes”.

A Constituição ainda outorga o princípio constitucional da função social da propriedade e a obrigatoriedade dos planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes. Não obstante, o capítulo de política urbana da Constituição não apresenta diretrizes e normas para a elaboração destes planos diretores, ao contrário, deixa a cargo de uma legislação municipal muitas especificações e responsabilidades quanto ao ordenamento e cumprimento da função social da propriedade. A constituição também não faz referencia à questão social e a reforma urbana tão solicitada pelos movimentos sociais urbanos. A cerca da centralização da política urbana no plano diretor Souza adverte que:

A importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com

instrumentos como o “solo criado”, tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas (SOUZA, 2002, p.161).

O ideário da Reforma Urbana da década de 1980 aliou-se as obrigatoriedades impostas na nova Constituição, assim, os Planos Diretores da década seguinte foram às junções destas idéias. Neste período destacamos os planejamentos politizados e os orçamentos participativos, ambos procuram absorver e considerar a opinião popular, de tal forma que estes representam uma conquista dos grupos sócios que lutavam por uma cidade verdadeiramente democrática.

Sendo a segregação social a principal característica do atual modelo urbano, o estatuto destaca em dois pontos a melhor distribuição de serviços e atendimento com regulação fundiária a população excluída, objetivando com isto um real desenvolvimento socioespacial. Mas ao mesmo tempo, a Seção VI que tratava da concessão de uso especial para fins de moradia, teve todos os artigos vedados. O que demonstra uma predominância de interesses políticos, uma vez que, os maiores beneficiados com esta seção seriam os cidadãos de classe baixa.

A partir dos anos 1990, os planos diretores ganham ares de solução de todos os problemas urbanos. Além disso, as políticas públicas passam a dar maior importância a um tipo denominado de planejamento “mercadófilo”, já que, neste estilo, é priorizada a capacidade da cidade em atrair investimentos ao passo que os interesses sociais são postos de lado, em favor dos interesses do capital, ou seja, nenhuma abertura a participação popular. Ao mesmo tempo, com a abertura econômica e a incorporação desvantajosa do Brasil no *rol* dos países globalizados, os planos diretores e suas formas de projetarem o futuro das cidades são substituídos pelos planos estratégicos (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

Entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático – centralizado – autoritário está o chamado planejamento estratégico. O modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais (VAINER, 2000, p. 75).

Com a necessidade de estabelecer as diretrizes básicas de política urbana para o país e a regulamentação dos capítulos urbanos da Constituição de 1988 foi aprovado em 2001 como a Lei N° 10.257, conhecido como Estatuto da Cidade. Ressaltamos que este documento representa um grande avanço nas discussões quanto às ações e intervenções no urbano, visando constituí-lo realmente em um ambiente justo para toda a população.

Por meio da Constituição e, principalmente, do Estatuto da Cidade, foi redefinida a função do Plano Diretor Municipal. Antes utilizado majoritariamente como instrumento de definição dos investimentos necessários ou desejáveis para os municípios, o Plano Diretor transformou-se na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de elementos estratégicos na esfera local (...) (CYMBALISTA, 2007, p.28).

Em 2003, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, deu mais um importante passo no sentido de melhorar as políticas urbanas brasileiras, ao criar o Ministério das Cidades, órgão responsável pela disseminação e aplicação do conteúdo do Estatuto,

sobretudo, para viabilizar a produção de Planos Diretores para os municípios que se enquadram dentro das características para a obrigatoriedade.

Para tanto foi realizado “uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos”. Grande atenção foi despendida, tanto nas publicações quanto em oficinas para a participação da população na elaboração e construção dos planos diretores.

Paralelo a esta realidade, o processo de real participação da sociedade na gestão do município esbarra em certos obstáculos, rapidamente podemos citar alguns como o “analfabetismo urbanístico” (MARICATO, 2000) da população, assim como de seus direitos, a influência do capital imobiliário, conflitos de interesses, pressões de setores da elite local, entre outros.

Uma vez realizada toda a campanha e a divulgação, vem o questionamento da eficiência de todo este aparato. Até que ponto a lei, esta “nova” lei, será colocada em prática e em que medida as recomendações do Ministério das Cidades serão seguidas ou válidas para as realidades das políticas públicas aplicadas e/ou reinantes nos municípios brasileiros.

Ao Brasil, de forma geral, o que falta não são leis, ao contrário estas existem e apesar de ainda existir desfalques procuram ditar as normas para um uso racional do espaço e dos recursos naturais. Todavia, elas esbarram na falta de vontade política e conflitos de interesses. O planejamento urbano e o plano diretor não devem ser encarados apenas como leis, mais uma resposta a problemas locais, pois da mesma forma que estas leis e mecanismos urbanísticos são reflexos de modelos regionais, nacional e mundial, os problemas e desigualdades socioespaciais são manifestações locais (com peculiaridades e especificidades) de problemas e eventos em âmbito, regional, nacional e mundial.

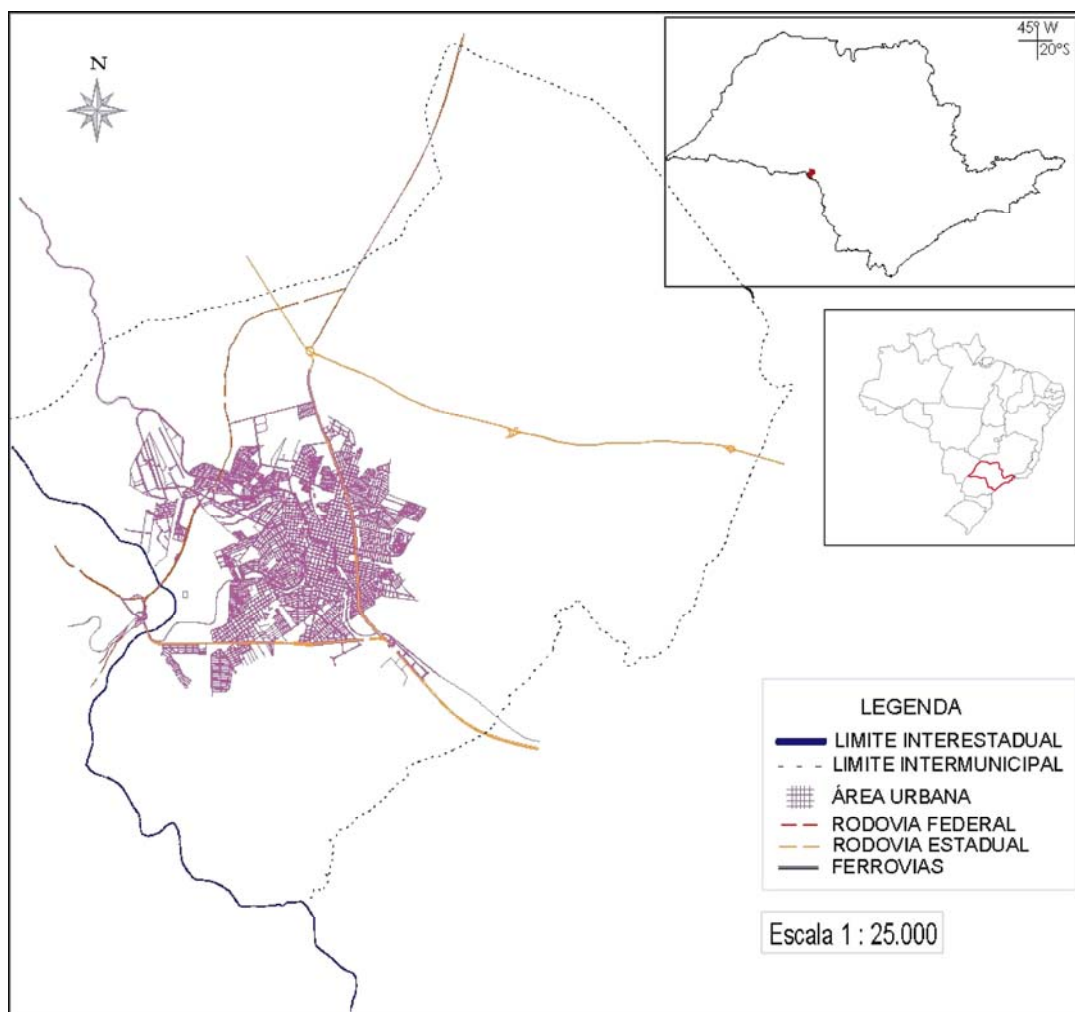
O planejamento urbano de Ourinhos frente a estas diferentes estratégias.

A expansão da produção cafeeira e a ampliação da malha ferroviária para o oeste do estado de São Paulo, nas últimas décadas do século XIX, foram os fatores primordiais no processo de urbanização da região de Ourinhos (Figura 1). Estes aspectos são relevantes e decisivos para a criação de quase todas as cidades da região administrativa, de mesma forma que o foram para o oeste paulista como um todo.

Entre as cidades fruto deste expansionismo observamos Ourinhos, nascida da ampliação das estradas de ferro para oeste do Estado de São Paulo. A inauguração da Estação Ferroviária da Estrada de Ferro Sorocabana, em 1908 foi o marco pontual da histórica do município de Ourinhos. Na data de 31 de Dezembro, chega à fazenda Furnas, futura Ourinhos, a locomotiva inglesa Nasmyth & Wilson.

Com a ocupação da região por grandes fazendas, logo a população se tornou considerável. A Vila se desenvolveu em torno da linha férrea, inicialmente como pousada aos viajantes e trabalhadores da linha e posteriormente como moradia dos imigrantes japoneses, libaneses, italianos, espanhóis e outros povos em números menos expressivos, atraídos pela expansão cafeeira.

Figura 1: Mapa de localização do município de Ourinhos/SP-Brasil.



Fonte: Prefeitura Municipal de Ourinhos, 2006.
Organização: Alessandra dos Santos Julio, 2008.

Com a ocupação da região por grandes fazendas, logo a população se tornou considerável. A Vila se desenvolveu em torno da linha férrea, inicialmente como pousada aos viajantes e trabalhadores da linha e posteriormente como moradia dos imigrantes japoneses, libaneses, italianos, espanhóis e outros povos em números menos expressivos, que vieram para a região, atraídos pela expansão cafeeira.

Assim, diante da relevante estrutura e com grande influência e sólidos apoios políticos (RIOS, 1992), em 1918, o Distrito de Paz Ourinho passa a situação de Município de Ourinhos. Os bairros surgiram da venda de lotes de fazendas que rodeavam a linha férrea.

A partir de 1930, é perceptível uma preocupação com as características e a remodelação urbana, principalmente, no centro da cidade. Estas evidências ficaram comprovadas após pesquisas a jornais do período. Apesar do princípio de loteamento dos bairros e esta aparente preocupação com a melhoria das condições físicas, principalmente, do centro, até 1940 o município é predominantemente rural, o comércio e a dinâmica da cidade se concentrava na Avenida Jacinto Ferreira de Sá. Na década de 1940, a área urbana recebe melhorias em infra-estruturas como o reservatório de água da Avenida Altino Arantes, o calçamento de ruas e a inauguração de uma radiodifusora.

No Brasil, é a partir de 1950 que as estratégias de mobilização e produção de planos municipais são amplamente aplicadas à legislação nacional e estadual, de modo que, inicia neste momento a preocupação com a elaboração de planos também para o município de Ourinhos, seguindo o contexto nacional.

Pós 1950 foram elaborados exatamente seis planos para o município de Ourinhos: Planificação Municipal de Ourinhos (1953), O Plano de Padre Lebreton (1955), Plano de Desenvolvimento Integrado (1967), Projeto Cura (1980), Plano Diretor Físico (1982) e Plano Diretor Participativo (2006). Buscaremos destacar o contexto em que cada plano foi criado, sua funcionalidade e sua viabilidade de execução.

Seguindo a tendência da época em 1953 foi publicado o texto de Planificação Municipal de Ourinhos, organizado pelo Sr. Antônio Delorenzo Neto. O documento é fruto dos estudos encomendado pelo Prefeito Carmelino Caló para elaboração da reforma administrativa e reforma geral da legislação municipal em 1952. O resultado dos estudos foi compilado em três leis, o Código Municipal (Lei N° 168), Planificação Municipal (Lei N° 169) e a Lei Orçamentária para o exercício de 1953 (Lei n° 170).

A Lei de Planificação, conforme seu próprio texto dispõe “trata-se de um recurso anual para custear todos os estudos de planejamento de acordo (sic) com as etapas estabelecidas na Lei respectiva” (Lei Municipal N° 169).

Esta iniciativa segue os padrões da época, porquanto, os planos urbanísticos são voltados para toda a cidade e apresentados em lei formal, desta forma, “abriga-se algo mais próximo a um Código de Urbanismo, reunindo normas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (GOMES, 2006, p. 20). Referências no texto a experiências francesas, como a de Claudius Pétit¹, denuncia a base científica francesa para o modelo aplicado nos estudos em Ourinhos e em outras cidades brasileiras no mesmo período. Segundo Feeldman (2005), a partir de 1940 os trabalhos urbanísticos paulistas deixam de tomar como base os trabalhos europeus e começam a usar das idéias norte-americanas. Este caso ainda não se insere neste contexto.

Neste documento já consta a intenção de elaborar um plano diretor como parte integrante da última fase no projeto de planificação.

Portanto, o conceito de Plano Diretor para Ourinhos, como conjunto de equipamentos e instrumentos urbanos que visem a “ocupação racional do território municipal” não é algo novo. É interessante como a descrição do Plano Diretor, pensado para o município, remete as descrições dos planos característicos do final da década de 1960 e década de 1970.

Quanto a responsabilidade pela execução do plano e estudos complementares, o prefeito Municipal autorizado a contratar os serviços do escritório técnico especializado de “Economia e Humanismo” – Paris e São Paulo. Este escritório estava ligado a Escritório SAGMACS (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais) do Padre francês Joseph Louis Lebreton.

O segundo plano desta forma trata-se da segunda etapa do Plano de Planificação, ele foi elaborado para a cidade sob a coordenação do Padre Joseph Louis Lebreton, em 1955, ano seguinte à publicação do Código de Planificação. Ele fora

¹Claudius Pétit foi o Ministro da Reconstrução e Urbanismo francês, em 1950. Tornou o ordenamento do território um objetivo do Estado, na comunicação feita ao conselho de ministros francês, denominada “*Pour un plan national d'aménagement du territoire*”, definiu como “a procura no quadro da França de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das actividades económicas” (FRADE, 1996, p. 11).

encomendado pelo prefeito Carmelingo Caló como continuidade ao projeto de planificação.

O Padre Lebret possuía idéia diferenciada de zoneamento, que envolvia conceitos economicistas e humanista, algo novo para a época, anos de 1940. Nesta década ele organizou na França o movimento Economia e Humanismo, como forma de introduzir um modo de pensar a contribuição ao desenvolvimento social a partir da economia, com base nas idéias de São Tomás de Aquino. Segundo o próprio Lebret uma “economia humana”.

A posição do estudo coordenado por Lebret, diferentemente dos anteriores, é de não adoção de modelos externos. A idéia clássica de zoneamento exclusivamente funcional é criticada, e a alternativa é um ‘zoneamento racional’ (...) As funções devem ser pensadas a partir das relações sociológicas dos setores de habitação, que estão ligados, por sua vez, aos locais de trabalho, ao tamanho das indústrias, à distribuição do comércio, dos encontros culturais, da recreação e de vizinhança. O tecido urbano total deve ser pensado em função da vida coletiva (...) (FELDMAN, 2005, p. 34 apud SAGMACS, 1957, parte V: 38-44).

Os conceitos foram totalmente aplicados à área urbana e rural de Ourinhos. Com a preocupação de organizar o município em função da vida coletiva, foram feitos vários levantamentos preliminares no sentido de diagnosticar as estruturas, funções e densidades da cidade. Com estes levantamentos ele elaborou mapas de topografia, de limite e fronteiras, crescimento urbano, entre outros. Em um dos croquis fica bem nítido o desenvolvimento de áreas descontínuas ao centro, que ele classifica como suburbana.

Podemos observar neste plano uma construção racional da cidade, o que remonta os trabalhos de Le Corbusier, principal expoente no urbanismo modernista.

Porém, a segunda etapa do projeto de Planificação foi comprida apenas no papel e todo investimento realizado em diagnósticos e estudos não alcançou nenhum retorno para a população.

A atenção despendida por Lebret a questão social justifica a preocupação em instalar equipamentos coletivos em todas as áreas da cidade, se isso, assim, o fizesse com certeza não teríamos hoje problemas de segregação socioespacial. Apesar disso, o projeto não deixa de ser um tanto quanto ideal se considerarmos o sistema econômico vigente, com a divisão social do trabalho, o sistema político e o jogo de interesses.

Em 1965, tem-se um contexto nacional de crescimento da produção industrial e de planejamento da economia nacional que já vinha caminhando desde Juscelino Kubitschek (1955 – 1960) e neste momento da história com o “milagre econômico” sob o comando de Delfim Neto (1967 – 1973). Este contexto nacional “de estímulo à adoção de um planejamento integrado” e a não efetivação do plano do Padre Lebret, levaram, em 1967, a elaboração do Plano de desenvolvimento Integrado (PDIM), elaborado pelo Grupo de Planejamento integrado (GPI), e pelo Arquiteto Heitor Ferreira de Souza.

Ressaltamos também que é de 1967 a Lei Orgânica Estadual que exige dos municípios a elaboração de planos diretores. Portanto, se observa na produção do plano uma ligação direta com a obrigação imposta na lei estadual.

No município de Ourinhos o sentido integrado do plano não foi considerado, as ações que resultaram do Plano Integrado ignoraram os problemas sociais da cidade. Como fruto deste plano observa-se apenas o alargamento de algumas avenidas da cidade e colocação de asfalto. Fica claro, portanto, o não interesse em buscar um desenvolvimento e crescimento urbano coerentes com as necessidades de todos os cidadãos.

A criação do Banco Nacional de Habitação² está vinculada a planificação difundida no período de 1960, que colocava o planejamento como única forma de alcançar o desenvolvimento, conforme já discutido. O projeto Cura (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) é criado em 1973, com o objetivo de promover o “desenvolvimento urbano”. Apesar de seguir a lógica predominante nas décadas de 1960/70, este plano se diferenciava porque seus recursos não dependiam de Plano Diretor aprovado pela câmara, mas somente de um estudo de viabilidade.

Em 1980 a Prefeitura Municipal de Ourinhos iniciou a elaboração do Projeto CURA o qual teve a participação de uma equipe interna, a consultoria da Structura S.A. (consultoria de engenharia) e recursos do BNH. Na biografia do prefeito de Ourinhos em 1980 encontramos algumas informações relevantes quanto ao Projeto Cura:

Era um financiamento de vinte anos com juros de 7% ao ano, era um juro baixo, na época um verdadeiro milagre. Este financiamento não era simples de conseguir precisava de uma aprovação do Senado Federal. (THOMÉ, 2005, p. 101).

Em Ourinhos o recurso foi utilizado para pavimentação de ruas, construção de praças, parques infantis em diversos bairros. De modo que não observamos uma concentração de investimentos em apenas uma determinada região da cidade. No entanto, tão pouco se trata de um plano com diretrizes que norteiem os futuros investimentos e propostas para o desenvolvimento econômico e social do município.

Até este período histórico podemos observar que o planejamento urbano no município de Ourinhos, principalmente, ao que tange a legislação municipal, segue a lógica das medidas que vigoravam no país e no estado de São Paulo, as quais são frutos do contexto histórico e político do período. Entretanto, na prática, poucas saíram do papel.

Outrossim, apesar destes planos que remetem ao planejamento urbano, somente em 1982 foi aprovado o Plano Diretor para município de Ourinhos. Em 24 de Novembro foi assinado pelo então prefeito Aldo Matachana Thomé a Lei N°. 2408 que promulga o Plano Diretor Físico de Ourinhos.

Em continuidade as lógicas governamentais, econômicas e legislativas, no mesmo ano também foi instituído o Sistema de Planejamento e Desenvolvimento Integrado de Ourinhos, que por sua vez visa, conforme o nome descreve, o desenvolvimento integrado do município, considerando “em conjunto os aspectos econômicos, sociais, financeiros e administrativos”, de modo que os aspectos mencionados seriam desenvolvidos em planos plurianuais. Este plano de cunho administrativo confirma as funções do Plano Diretor Físico, ou melhor, deve “assegurar o desenvolvimento físico, racional, harmônico e estético das estruturas urbanas e rurais” (Art. 18, I), pelo menos tem isto por finalidade.

² Banco Nacional de Habitação foi criado pela Lei n° 4.380 de 21 de agosto de 1964.

È perceptível que o Sistema de Planejamento e Desenvolvimento Integrado remete ao modelo de planejamento politizado no final da década de 1960, mas, a diferença está no objetivo final de cada um, os PDDIs eram pensados para serem em si um plano integrado, o que a prefeitura estabelece neste momento é plano de norteamento para um Plano físico-territorial. O que na prática somente abre margem para a não efetivação de um plano de desenvolvimento, ou seja, que denote o desenvolvimento efetivo de toda a cidade no âmbito social e econômico e não apenas na questão urbanística.

O Plano diretor de 1982 estabelecia os instrumentos de produção e uso do espaço urbano, como o parcelamento do solo e o zoneamento. Conquanto o espaço urbano de Ourinhos foi separado de acordo com o uso: zona residencial, zona comercial-residencial, zona comercial, zona comercial - industrial, zona industrial, zona paisagística - recreativa e zona especial. Portanto, cada área - entre terreno, quadras e glebas – foi classificada de acordo com o seu uso naquele momento ou finalidade a que se destinava. Esta proposta seguiu os princípios do zoneamento funcionalista, preconizado na Carta de Atenas.

Trata-se, portanto, de um plano de normas ou plano físico-territorial. Pois, o plano diretor deixa a cargo da prefeitura e de futuros representantes, muitas decisões que segundo o documento necessitam de legislação complementar, o que da margem para distorções e/ou não efetivação das mesmas. Conquanto as críticas apresentadas aqui ao plano, servem de ilustração para localizar Ourinhos nos conceitos de planejamento e leis da época. Uma vez que, no ano seguinte a promulgação do mesmo, o novo Prefeito revogou em todos os seus expressos termos a Lei n° 2.408, que instituiu o Plano Diretor Físico do Município de Ourinhos. Deste modo este não teve tempo de ser posto em prática, transformando-se em mais uma pilha de papel com alto gasto do poder público, devido à contratação de técnicos especializados, mas que não saíram de papel e nada beneficiaram a população. È premente que em Ourinhos não faltou plano e sim política de gestão dos planos.

Concomitantemente em 1984, foi aprovada a Lei N ° 2.548, que dispõe quanto ao parcelamento de terrenos, ocupação dos lotes edificáveis e zoneamento do município entre outras providências. Estritamente técnica ela dispõe as especificações para loteamentos, construções e abertura de vias públicas.

O documento promulgado caracteriza a importância dada ao zoneamento em detrimento ao planejamento urbano como um todo, porquanto o zoneamento é apenas um dos instrumentos de planejamento. Sendo assim, focar as políticas urbanas apenas no zoneamento e outros instrumentos de mesma forma técnicos não condiz com a problemática dos problemas sociais intrínsecos a realidade brasileira, uma vez que, o zoneamento não garante o ordenamento socioespacial condizente com as necessidades de todos os cidadãos. Segundo Lefebvre (2001, p. 77) é imposta sobre a cidade uma funcionalidade (que vem do racionalismo industrial) de forma que o organicismo se projeta como “modelo ideal”, “(...) a ordenação das zonas e das áreas urbanas se reduz a uma justaposição de espaços”.

Apesar disso, o zoneamento é a prática de planejamento mais difundido no Brasil (VILLAÇA, 2005), inclusive, porque o zoneamento é parte integrante e, portanto, obrigatório ao Plano Diretor. Salientando que na década de 1980 a idéia de Plano Diretor está em declínio.

Assim sendo, o município de Ourinhos efetivamente não teve um Plano Diretor, em seu termo conceitual e prático, ou seja, que visasse um desenvolvimento

socioespacial do município como um todo. Como também teve pouca aplicação prática dos planos de planejamento urbano elaborados para o mesmo. Que ao que tudo indica, não saíram do papel. Confirmando a teoria de Villaça:

Pelo menos durante cinquenta anos – entre 1940 e 1990 – o planejamento urbano brasileiro encarnado na idéia de plano diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiam (VILLAÇA, 2004, p. 224).

Apesar da crítica de Villaça quanto a não eficiência dos projetos de planejamento urbano, este ainda é considerado o melhor recurso para que as cidades/regiões, e o país como um todo, alcance um desenvolvimento econômico e social igualitário, importância que foi reafirmada tanto no Estatuto da Cidade, quanto na Agenda 21 e na publicação do texto da Cidade Sustentável em 2000.

Neste sentido e acompanhando a determinação da lei Federal 10.257 de 2001, ou Estatuto da Cidade, a cidade de Ourinhos, que apresenta uma população de 98.868 mil habitantes³, acaba de concluir o seu Plano Diretor. Aprovado em 26 de Dezembro de 2006 a Lei Complementar N°. 499, a qual aprova o Plano Diretor Participativo. Uma nova tentativa de dispor diretrizes que conduzam o crescimento ordenado e sustentável e sirva de base para as políticas públicas do município para os próximos 10 anos. Apesar destes objetivos lembremos que primeiramente esta elaboração do plano esta pautada em uma exigência do Governo Federal.

Tanto as reuniões para elaboração do projeto quanto o levantamento diagnóstico da cidade ficou sob responsabilidade de uma empresa contratada. A Prefeitura contratou o Instituto UNIEMP, de São Paulo, ao qual cabia a responsabilidade pela condução do processo de elaboração e representação gráfica do Plano Diretor Participativo Municipal, com base nas informações transmitidas pela Prefeitura e pela população, já que se trata de um Plano Participativo.

Contudo, foi caracterizado no decorrer do trabalho que um dos motivos da ineficiência dos PDDI e dos planos da década de 1970 foi à contratação de empresas para a elaboração dos planos diretores. O guia de elaboração do Plano diretor (2005), organizado pelo Ministério das Cidades prevê a possibilidade de contratação de especialistas ou consultores pelas prefeituras para o auxílio técnico durante a construção do Plano diretor. Todavia, ele também destaca a importância da participação de uma equipe técnica multidisciplinar da prefeitura, a qual deve se envolver em todas as etapas do processo. E ao final estes funcionários devem ser treinados e capacitados pelos técnicos contratados. No caso de Ourinhos, houve sim a participação de uma equipe de funcionários da prefeitura, mas não temos informações de que esta equipe foi treinada pela empresa contratada.

A construção de um plano diretor necessariamente, segundo o Estatuto da Cidade, compreende a discussão das necessidades e rumos que se pretende para a cidade com a participação de toda a população. Deste modo, é necessário aplicar métodos para envolver a sociedade civil e até mesmo qualificá-la para melhor poder participar (SOUZA, 2002).

³ Fonte: Censo Populacional, IBGE, 2007.

Durante a elaboração do Plano Diretor Participativo de Ourinhos não foi observada uma forte participação da população ourinhense, apesar da divulgação realizada pela prefeitura. Mas como pensar um plano participativo sem a presença da população.

(...) os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciada e monitorada pelos cidadãos (SOUZA, 2002, p.321).

O trecho de Souza salienta a importância da opinião popular quando se trata de pensar o futuro da cidade, isso quando se objetiva uma cidade “sustentável”, pois quando o que se pretende é uma valorização de uma determinada região em detrimento a outras a população não se faz interessante.

O próprio texto da lei de aprovação do Plano Diretor Participativo coloca como um os objetivos: Art. 6º. A gestão da política urbana se fará de forma democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento.

Para averiguar a participação popular no município de Ourinhos realizamos um trabalho de campo. De maneira a verificar o grau de conhecimento dos cidadãos a respeito do conceito de plano diretor e, mais precisamente o Plano Diretor Participativo de Ourinhos. Foi realizada uma entrevista com 490 residências distribuídas nas quatro zonas do município (zona norte, zona sul, zona leste, zona oeste), entre os dias 02 e 08 de Julho de 2007⁴.

Ao analisar os resultados da pesquisa percebemos que apenas 3% dos entrevistados sabiam exatamente o que é um plano diretor, enquanto 5,9% possuíam algum conhecimento, mas não dominavam o assunto, ao passo que a grande maioria 91% nunca ouviu o termo.

Isso pode significar pouca divulgação ou mesmo falta de interesse, em divulgar, por parte da prefeitura. O motivo primordial para a participação da população é o fato dela conhecer mais do que qualquer agente da prefeitura as deficiências e necessidades do bairro em que vive. Mais na verdade a realidade que permeia os chamados planos participativos é contrária a este ideal, e o que se verifica, como exemplificado através do caso de Ourinhos, é a soberania do interesse de poucos sobre o interesse da maioria. Este contexto é muito mais complexo, visto que a maioria da população não tem total entendimento de seus direitos e da importância e eficácia de sua participação na política do município, não se vendo como parte integrante do sistema e sim a mercê do mesmo. Essa conjectura pode ser a explicação do porque dos 12,4% dos entrevistados que ficaram sabendo das reuniões para levantamento de propostas para o plano diretor apenas 5,27 participou de alguma reunião⁵.

Podemos compreender, portanto, que a aplicação do Plano Diretor Participativo deste município não escapará às contradições inerentes a sociedade atual, na qual o processo de transformação, ou como aborda Carlos (1994) o processo de produção e reprodução do espaço, reflete a “justaposição de riqueza e pobreza, esplendor e fealdade; em última análise na segregação estampada na paisagem, e que

⁴ Representando um percentual de 1,72% das famílias residentes – domicílios particulares (28.366), segundo o Resultado da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

⁵ Não estamos aqui considerando as impossibilidades de participação decorrente de problemas com horários e dias em que foram realizadas as reuniões, como também não a dificuldade de deslocamento visto que as reuniões foram realizadas no centro da cidade.

tem sua natureza no modo de exploração do trabalho pelo capital (...) (CARLOS, 1994, p. 23)”.

Em termos conceituais Castells (2000, p. 250) identifica a segregação como sendo “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade não só em termos de diferença, como também de hierarquia”. Assim, em última instância o planejamento pode auxiliar, não para a democratização da cidade, mas para a segregação socioespacial.

Lojkine (1997), assim como Carlos (1994), entende o Estado como agente determinante na configuração do urbano. Para ele segregação urbana é entendida como um mecanismo do Estado para garantir a adequada reprodução do capital e da força de trabalho. De maneira que, a planificação serviria não para a democratização da cidade, mas para o acesso limitado de determinados setores da sociedade. Transformando o direito à cidade em privilégio de alguns, ou seja, compondo um forte processo de segregação. Ainda que a política urbana não se de através de planos nem por isso deixa de responder à lógica da segregação social.

(...) Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classe, o Estado monopolista vai, portanto, refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbano. Longe de unificar o aparelho de Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, pelo contrário, agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias (LOJKINE, 1997, p. 193).

A participação do estado é também relevante quando compreendemos que tanto o planejamento quanto a segregação são questões essencialmente políticas, devido a correlação de forças na produção e reprodução da cidade.

No município em estudo existem regiões que são segregadas de acordo com fatores específicos e outras que são totalmente segregadas. Consciente ou não desta realidade a lei do Plano Diretor Participativo de 2006 trás em um de seus artigos a necessidade de:

Art. 09. Inciso IV - Reverter o processo de segregação sócio-espacial na cidade por intermédio da oferta de áreas para produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda, inclusive em áreas centrais, e da urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando à inclusão social de seus habitantes (Lei, 4923 de 05 de Janeiro de 2006).

Este artigo apresentado pelo plano diretor fomenta uma discussão quanto à abrangência e objetivos do Plano Diretor Participativo. De modo que, este projeto não depende apenas da boa vontade política, mais se faz necessário uma ação conjunta entre todos os agentes responsáveis pela produção do espaço. A concretização desta prática, ainda ideológica, começa pelo incentivo à participação popular.

A efetivação das determinações apresentados nesta lei ainda esbarra em problemas de ordem econômica, como um orçamento municipal capaz de suprir as demandas, além de todos os conflitos que permeiam as políticas públicas.

A respeito dos ditos problemas urbanos vale ressaltar que:

Estamos diante da contradição sempre colocada dos que estudam o espaço, a cidade e os lugares, de procurar não reduzir a ou caracterizar como urbano os problemas sociais. Muitas vezes os problemas sociais decorrentes das diferenças de classes e oportunidades, são tratados como se fossem urbanos e não decorrentes das formas de produção e consumo adotadas e universalizadas como valores na desigualdade global, desde o fim da guerra fria. (BUENO, 2007, p. 13).

Por fim, entramos na discussão da gestão. Como vimos o problema não esta somente durante a construção dos planos, mas também na gestão dos mesmos pelo poder público. Como definição de gestão utilizamos a significação de Souza (2002, p.46): “a gestão é a efetivação, ao menos em parte, das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir”. Imediatamente, após as considerações e discussões históricas descritas pelo trabalho concluímos que os planos estão totalmente desatrelados da gestão municipal. O que impele um cuidado em observar a aplicação das diretrizes exposta no plano diretor que foi nosso objeto de estudo.

Transcorrido dois anos da data de publicação da lei de aprovação do Plano Diretor Participativo, pouco de seu texto foi realmente tomado como base para a política pública municipal. De tal modo que, o estudo de caso de Ourinhos destaca um fator relevante para a não efetivação dos planos elaborados para a cidade, o fator político. A descontinuidade de projetos e interesses entre uma administração e outra faz com tudo o que foi iniciado e progredido em quatro anos seja ignorado e reiniciado do zero após a eleição. Esta realidade ficou evidente nos planos anteriores ao Estatuto da Cidade e agora também assola o Plano Diretor Participativo de 2006.

Este caso é muito elucidativo da problemática da questão urbana no Brasil. A compreensão das facetas da urbanização e planejamento ourinhense proporciona um pequeno entendimento conceitual da produção e reprodução do espaço urbano no nível nacional. Por focar o planejamento urbano, ou seja, pensar no presente e no futuro das cidades realizou-se análises e preposições, com base no nosso estudo de caso, para interpretar as contradições inerentes ao espaço urbano e a hierarquização dos espaços intra-urbanos. De forma que, o planejamento urbano e mais especificamente o plano diretor estariam servindo apenas como legitimador de práticas segregacionistas voltadas apenas ao atendimento dos interesses do segmento hegemônico. Sendo apenas manifestação pontual e não democrática do planejamento idealizado ou pretendido pelo Estatuto da Cidade.

BIBLIOGRAFIA

BUENO, Laura Machado de Mello. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. **Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de Planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para a avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. **Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

DEL RIOS, Jefferson. **Ourinhos: memórias de uma cidade paulista**. São Paulo: IMESP, 1992.

DELORENZO NETO, Antonio. **A Planificação Municipal de Ourinhos**. [Rio de Janeiro]: Serviço de Documentação do Departamento Administrativo do Serviço Público, 1954. (Textos de Direito de Administração Municipal; 1)

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947 – 1972**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 2005.

FRADE, Catarina Cláudia Ferreira. **A Componente Ambiental no Ordenamento do Território**. Dissertação de Mestrado em Economia Européia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1996. - 192 p.

GOMES, Marcos Correia. O Plano diretor de desenvolvimento urbano. Disponível em: <www.marcoscorreia.com> Acesso em: 12 de mar. 2007

LEFEBRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOEB, Roberto. Aspectos do Planejamento territorial urbano no Brasil. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único - Desmanchando Consensos**. ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURINHOS. **Pesquisa de leis municipais**. Disponível em: <<http://www.camara-ourinhos.com.br/ourinhos/>> Acesso em: 09 de fev. 06

ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos? In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da Cidade. Coord. Mariana Moreira. São Paulo, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento Urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

THOMÉ, Aldo Matachana. **Engenheiro Aldo**. Ourinhos: Ed. do autor, 2005.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs.). **A cidade do pensamento único – Desmanchando Consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p 75-120.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: **O processo de Urbanização no Brasil**. DÈAK, Csaba; Schiffer, Sueli Ramos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.