

Planos Diretores Municipais no Estado de S. Paulo e sua Implantação

ENG. LAURO BASTOS BIRKHOZ

Livre docente da Cátedra de Planejamento (1.ª e 2.ª parte) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

(Continuação)

CRÍTICA DOS PLANOS ELABORADOS

Plano Diretor Municipal de Águas da Prata:

Tratando-se da primeira iniciativa de um órgão da Universidade de São Paulo, no campo do planejamento territorial, com a aplicação de uma metodologia, teoricamente bem elaborada, porém que deveria ser testada no campo pela primeira vez, a crítica inicial a ser feita é a da improvisação. É necessário, para que se compreendam todas as dificuldades que foram enfrentadas, que seja analisada, esta improvisação, em todos os campos.

No que se refere à pesquisa propriamente dita, de início foram contratados técnicos, liberados de pesquisa executada pela SAGMACS, que tinham terminado um trabalho de pesquisa para a Prefeitura da Cidade de São Paulo. Estavam então estes técnicos, embuídos do espírito de pesquisa pura. Nestas condições, procurou-se adotar modelos alienígenas de pesquisa, adaptando-os às condições locais para a elaboração do plano diretor. Assim, aprofundou-se a pesquisa exageradamente em alguns setores, verificando-se depois na elaboração do plano, que vários campos tinham sido apenas aflorados. Isto ocorreu principalmente em vista da dificuldade em se obterem dados necessários, em face da escassez manifesta de dados estatísticos no Brasil.

Os planejadores do Centro enfrentaram dificuldades de todos os tipos na aplicação prática de um modelo teórico, que apesar de bem elaborado, era pela primeira vez testado na prática. Acrescentando-se ainda, que esta foi a primeira vez que eles enfrentaram o problema da elaboração de um Plano Diretor Municipal, considerando fatos urbanos e rurais, característicos de uma região formal, delimitada por razões estritamente políticas.

Assim, não existindo outra orientação para o planejamento territorial, quer no campo nacional, **quer no campo estadual, tiveram eles que improvisar hipóteses**, sobre as quais basear o plano municipal em questão, considerando ainda que muitos problemas do município, achavam-se localizados fora da área do próprio município. Leve-se em conta também que foi característica constante, durante todo o planejamento, encarar o município sempre como um todo, relacionando a solução de seus problemas aos da região, quando verificou-se que aqueles na sua quase totalidade, ainda não tinham sido determinados.

Para a contratação do técnico encarregado da elaboração do Plano, na condição de arquiteto residente, em vista da exiguidade do salário oferecido, só foi possível conseguir arquiteto recém formado, que pela primeira vez enfrentava o problema com todas as naturais dificuldades daí decorrentes.

No campo administrativo é preciso, de início, que se leve em conta uma característica observada no administrador brasileiro, o individualismo, pelo que é ele adverso a qualquer planejamento. Considerem-se ainda as dificuldades a enfrentar no entrosamento de três administrações públicas, a da Universidade de São Paulo, a da então Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo, e a da Prefeitura Municipal. Leve-se em conta, que o planejamento iniciado, dependia, diretamente da Secretaria de Viação, do ponto de vista financeiro, e do Poder Municipal, do ponto de vista de decisão. Considere-se ainda que os políticos, de um modo geral, são imediatistas e julgam mal aplicados quaisquer recursos, que não representem de imediato obras que possam ser apresentadas ao público, refletindo proximamente resultados práticos eleitorais. Acrescente-se ainda, que os novos métodos empregados, representavam uma revolução nos usos e costumes burocráticos vigentes, nas três organizações em questão.

O processo de planejamento adotado preconizava a criação junto ao Executivo Municipal de órgãos novos, constituídos de elementos estranhos à política local, com funções consultivas e técnicas, que foram mal interpretadas pelos legisladores municipais, os quais de início julgaram estarem sendo diminuídas as suas prerrogativas garantidas por lei.

Alegava o Executivo local não possuir meios para a manutenção de técnico para chefiar os trabalhos locais de planejamento, sendo que o órgão estadual relutava no pagamento de técnico, para servir no campo municipal.

Uma das maiores dificuldades a enfrentar, foi aquela relativa à obtenção de plantas relativas ao município ou à cidade. Para isto foi decidida a utilização do levantamento aerofotogramétrico, aconselhado por sua rapidez de execução, porém apresentando o inconveniente de seu alto custo. Foi necessário modificar as características dessas plantas, pois o Departamento de Obras Sanitárias que as mandam executar era pouco exigente quanto às condições técnicas, no que se referia ao cadastro

imobiliário, bem como quanto ao mapeamento das áreas periféricas de extensão urbana, dispensáveis para os trabalhos correntes daquele Departamento, porém absolutamente necessários para os fins do planejamento territorial. O mesmo pode-se dizer com relação à apresentação das plantas, cujas exigências para os trabalhos do planejamento eram bem maiores que as exigidas pelo Departamento de Obras Sanitárias. Inúmeras foram as dificuldades para a instalação do escritório de planejamento local, quer no que se refere ao pessoal, quer no que se refere ao mobiliário e material de uso corrente. Alegava a Prefeitura não possuir meios para este fim e o Departamento afirmava não poder utilizar a verba do planejamento para cobrir estas despesas.

A segunda crítica refere-se ao planejamento da zona rural do município que, em vista da exiguidade dos elementos levantados, somente resultou em propostas de âmbito geral, sem muita profundidade. Acrescente-se a esta falha o pequeno interesse apresentado pelos administradores municipais, pelos problemas gerais do município. Residindo na sede, estes administradores sentem mais de perto as falhas da área urbana, achando-se mais inclinados para solução dos problemas urbanos que lhe estão mais próximos. A terceira crítica refere-se ao plano urbano, pois apresentou êle, apenas propostas gerais para a solução dos problemas mais prementes da cidade, não devendo o Plano Diretor, pela sua própria concepção adotada, indicar a solução detalhada de cada problema particular. Esta fase, estava reservada a uma etapa posterior, referente à elaboração dos planos executivos. Plano executivo é um plano de obras plurienal, o qual deve coincidir com o mandato do Prefeito e que baseado no Plano Diretor, deve indicar prioritariamente as obras a serem realizadas.

A quarta crítica, refere-se à exiguidade dos meios colocados à disposição do Centro anualmente, os quais não permitem o desenvolvimento adequado dos trabalhos. Assim, foi necessário diminuir o ritmo de execução dos trabalhos durante um exercício, para esperar a verba do exercício seguinte. É de se notar que nada recebeu o Centro, ou seus funcionários por estes trabalhos, cuja participação foi inteiramente gratuita. Estas verbas foram consumidas com o contrato de pessoal extra, para serviços específicos ou para pagamento de pessoal contratado pela Prefeitura. Foram estas quantias gastas em viagens de inspeção por parte do pessoal do Centro ao local, ou para as despesas materiais destinadas à elaboração do plano.

Plano Diretor Municipal de Santa Rita do Passa Quatro:

Tratando-se de planejamento executado concomitantemente com aquele realizado para o município de Águas da Prata, cabe também neste caso, a crítica referente à improvisação.

Também aqui as propostas referentes à zona rural, são propostas de âmbito geral representando apenas as aspirações dos planejadores, não existindo muitas possibilidades de sua execução, pelas mesmas razões já expostas na crítica ao Plano de Águas da Prata.

Já na parte referente à zona urbana, a crítica a ser feita é aquela de sua timidez como propostas a serem executadas. Assim no campo do zoneamento, limitam-se a levantar problemas específicos,

como por exemplo, a má localização do Instituto de Educação, da Santa Casa, da Maternidade e do Cemitério, bem como de uma indústria cerâmica em zona residencial.

O plano contenta-se em indicar melhores locais para estes edifícios, conformando-se em relegar a sua solução para época oportuna, futura. Digna de elogios é todavia a proposta para a solução a curto e a largo prazo, do problema de dispersão excessiva, verificada na estrutura urbana de Santa Rita, bem como a organização progressiva da cidade em bairros autônomos ou unidades de vizinhança.

Igualmente são elogiáveis as propostas referentes ao sistema viário e à criação de espaços verdes. Contrastando com a timidez das primeiras propostas, quando trata do sistema viário, torna-se o planejamento mais audaz ao propor a eliminação do ramal ferroviário, dando aplicação justa para o atual leito da estrada, bem como para os locais da estação e do pátio de manobra.

Esta proposta, justa em todos os sentidos, acreditamos será de difícil realização, quer do ponto de vista econômico, quer do ponto de vista psicológico, pois a população julgaria inferiorizada sua cidade, quando esta se visse privada da estrada de ferro.

As considerações feitas na parte referente aos problemas financeiros, para a elaboração do plano da cidade, no caso do planejamento de Águas da Prata, cabem também, quando do planejamento territorial de Santa Rita do Passa Quatro.

Plano Diretor Municipal de Socorro:

Ainda que tenham permanecido as dificuldades financeiras e administrativas para a elaboração do Plano de Socorro, condições estas já sentidas na elaboração dos Planos de Águas da Prata e de Santa Rita do Passa Quatro, nota-se na organização deste plano, o terceiro feito pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, uma menor influência da improvisação.

Sente-se nas propostas feitas, uma maior segurança do planejador; tornam-se elas mais claras e definidas.

Assim, quando trata da instalação de Centros Cooperativos Rurais, nota-se mais firmeza na sua localização, estando mais bem definidos os seus propósitos. Na estruturação dos Centros Cooperativos Rurais, são definidos claramente os seus equipamentos, quais sejam: escola primária, centros religioso, recreativo, de abastecimento, distribuidor de energia elétrica e postos de correio e telégrafo, telefônico e de assistência médico-sanitária.

Convencido da necessidade da utilização das águas minerais de Socorro para a criação de uma verdadeira estância hidro-mineral, propõe o planejador uma série de medidas justas, no sentido de transformar Socorro numa estância capaz de competir com suas co-irmãs, Serra Negra e Águas de Lindóia.

Ainda que tôdas as propostas estejam perfeitamente justificadas, parece-nos, em seu conjunto, estarem um pouco acima das condições econômico-financeiras da cidade. Se fazemos estas críticas é porque conhecemos de perto a dificuldade para ob-

ter meios para execução destas obras. Tôdas estas obras deverão ser realizadas com auxílios provenientes do Governo do Estado, cujas possibilidades são limitadas. Nestas condições, devendo o Governo equipar simultaneamente 23 estâncias existentes no Estado, deve na distribuição de seus auxílios, estabelecer um critério de prioridades. Verifica-se que os problemas das estâncias são praticamente os mesmos em tôdas elas. Parece-nos que deveria o Governo selecionar dentre as estâncias existentes aquelas que apresentam maiores condições de rentabilidade para os fundos empregados e concentrar aí maciçamente os seus investimentos.

Consideramos má política o emprêgo maciço de capitais no sentido de valorizar uma estância como Socorro, cujas águas são pouco conhecidas, quando com êste capital se poderia equipar definitivamente em primeiro lugar estâncias cujas águas, no que se refere ao seu valor curativo, já são bem conhecidas em todo território nacional, como é o caso de Lindóia, Serra Negra, Águas da Prata e São Pedro.

As propostas referentes à zona urbana são consideradas corretas, uma vez que dizem respeito à remodelação urbana, a longo prazo. Tais propostas constituem somente um roteiro que deverá ser seguido pela administração Municipal. As modificações sugeridas, ainda que dispendiosas, poderão ser realizadas paulatinamente pelo município com seus próprios recursos.

Plano Diretor Municipal de Campos do Jordão:

Na elaboração do Plano de Campos do Jordão, verificou-se uma situação diversa daquela encontrada quando da confecção dos outros planos já comentados.

Por uma feliz coincidência, foi contratado como arquiteto residente para execução destes trabalhos, um profissional de grande experiência e ligado a vários anos àquela cidade. Isto foi possível devido à existência de maiores meios disponíveis. Êste foi o fator positivo que facilitou de muito a elaboração do Plano.

Aplicada a metodologia e utilizada a orientação dos técnicos do Centro os resultados do planejamento foram coerentes com as características da área a planejar. Tratava-se de uma verdadeira cidade linear a desenvolver-se pelo vale de um rio, constituída de três núcleos principais, em meio de vasta área, coberta de construções esparsas.

Na área rural do município, notou-se grande rarefação populacional, em vista da prática constante da exploração imobiliária com fins urbanos, pela existência de loteamentos em número excessivo.

Êstes loteamentos afastam o agricultor de sua terra e, em vista da impossibilidade da utilização imediata dos lotes pela inexistência de condições mínimas de habitabilidade (ausência de serviços públicos e acessibilidade), ficam então êstes lotes abandonados, esperando a valorização.

A fim de corrigir êste mal, o plano prevê a instalação de Centros Cooperativos Rurais, cuja estrutura e localização, não estão bem definidas.

Apresenta êste Plano uma inovação denominada Unidade Turística. São núcleos criados na zona rural contendo um Centro de Atração Turística, com

hotel, clube esportivo, igreja, escola, restaurante e bares. Definindo a área da Unidade Turística, estabelece o seu perímetro como sendo aquêle formado pelo lugar geométrico dos pontos distantes 500 m do Centro Turístico. Procura o Plano, com esta providência, reorganizar os loteamentos existentes na zona rural. É uma constante do Plano, a valorização das belezas naturais, procurando preservá-las por todos os meios. A principal falha do Plano, é a falta de referência específica ao aproveitamento das fontes hidro-minerais existentes no município, completamente inexploradas, como se os planejadores tivessem esquecido que Campos do Jordão não é apenas estância climática, mas também estância hidro-mineral. A fim de interligar os pontos turísticos, cria o plano uma série de estradas, valorizando as belezas naturais, criando o Circuito Turístico.

Na zona urbana, propõe uma série de vias parque, acompanhado os rios, ribeirões e contornando os lagos existentes. Na área residencial propõe dez unidades de vizinhança bem definidas, contendo áreas comerciais que permitam a existência autônoma destas unidades. Propõe uma zona mista, comercial e residencial, ao longo de uma avenida interligando os três núcleos principais (Vila Jaguaripe, Albernêssia e Vila Capivari), com alta densidade de ocupação. Destina pequena área para indústria leves em Albernêssia, principal local de concentração da população fixa do município. Consagra uma área bem definida para a localização dos Sanatórios, segregando-os completamente. Destina grandes áreas para espaços livres verdes, procurando manter as áreas de florestas ainda existentes na periferia das vilas. Localiza e procura valorizar os terminais das vias de circulação, quais sejam a estação ferroviária e rodoviária e o aeroporto. O projeto de lei que institui o Plano Diretor fixa as normas para sua execução. Consideramos defeituosa esta lei, por reunir em seu corpo vários assuntos, que por serem diversos, dão ao projeto falta de unidade, excesso de detalhes nuns artigos e disposições vagas e mal definidas em outros.

Plano Diretor Municipal de São José dos Campos:

A principal característica dêste Plano é o realismo com que foi executada a pesquisa para a sua elaboração. Tratando-se de um Plano Preliminar, por assim dizer de uma primeira aproximação enquanto se realizam estudos que permitem a confecção do Plano Diretor, pesquisou-se na área urbana e do município em geral, somente os dados absolutamente necessários ao equacionamento do desenvolvimento orgânico da sede, integrado da evolução normal do município. Preocupou-se o Plano preliminar, com a ordenação da área urbana da cidade de São José dos Campos, considerando a área atualmente urbanizada e as áreas de expansão urbana. Isto era necessário e urgente, em vista do progresso e desenvolvimento explosivos da cidade, em função da sua rápida e maciça industrialização. Dêste modo procuraram os planejadores fornecer aos administradores um instrumento técnico, que indicando a localização das áreas residencial, comercial e industrial, procurou dar uma estrutura polinuclear à futura cidade, criando unidades autônomas que permitam às populações aí residentes, vida normal em seus bairros, independentemente do comércio localizado no centro da cidade.

(Continua)