

## A Efetividade do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no Município de Franca (SP)

Effectiveness of the integrated development of the master plan in the municipality of Franca (SP)

Mauro Ferreira<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho reconstrói o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor de Franca, cidade do interior de SP, desde os anos 1960, a partir das propostas e práticas desenvolvidas na Prefeitura Municipal, após a contratação de empresa privada de consultoria, Grupo de Planejamento Integrado (GPI), para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI. O trabalho parte de dois eixos principais de análise: a elaboração do PDDI pela empresa GPI e ao processo de elaboração e implantação do plano, levando em consideração as críticas presentes na literatura sobre o planejamento dos anos 60 e 70. Quanto ao processo de elaboração e implantação do PDDI, desenvolveu-se de 1967 a 1996, utilizando a metodologia adotada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, que privilegiava um diagnóstico dos problemas urbanos e racionalidade na sua elaboração. Embora os efeitos sobre o espaço urbano destes planos tenham sido muito criticados por sua escassa eficácia, a partir de entrevistas, de pesquisa em jornais locais, levantamento de legislação e documentos elaborados pelo GPI, verificamos a realização de significativa parcela das intervenções físicas contidas nas propostas do Plano, assim como de referentes à reforma administrativa da Prefeitura, cujos impactos não foram desprezíveis. Verificamos ainda que o diagnóstico, longe de ser irreal, levava em conta as condições urbanas locais, estabelecendo compromissos do governo municipal e de suas elites industriais para a expansão e o controle do espaço urbano, tendo como pano de fundo a idéia da “modernização tecnocrática” difundida por setores do regime militar.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; SERFHAU.

**Abstract:** This paper reconstructs the process of elaboration and implementation of the Master Plan of Franca, a city in the countryside of SP, from the proposals and practices that have been developed in the City Hall since the 1960's after hiring a private consulting company, the - Integrated Planning Group (IPG) to elaborate the Master Plan for Integrated Development - MPID. The work comes from two main axes of analysis: the development of MPID by the IPG and the process of elaboration and implementation of the plan, taking into account the criticisms in the literature on the planning of the 60s and 70s. The development and implantation of MPID was developed from 1967 to 1996 using the methodology adopted by the Federal Service of Housing and Urbanism - SERFHAU, which favored a diagnosis of urban problems and rationality in their preparation. Although the effects on the urban space of these plans have been widely criticized for its poor effectiveness, based on interviews, research in local newspapers, law survey and documents prepared by the IPG, we noticed the performance of a significant portion of physical interventions contained in the Plan proposals, as well as the referring administrative reform of the City Hall, whose impacts were not worthless. We also noticed that the diagnosis, far from being unreal, took into account the urban locations, setting appointments for the municipal government and its industrial elites for the expansion and control of the urban space, having as a backdrop the idea of “ technocratic modernization “ spread by sectors of the military regime.

**Keywords:** Urban planning; SERFHAU.

### INTRODUÇÃO

A cidade de Franca está situada no extremo nordeste paulista. Seu surgimento está vinculado ao movimento de “torna-viagem” dos mineiros no final do século XVIII, quando fugindo dos impostos da Coroa Portuguesa, foram ocupando o oeste de Minas até a rota do Anhanguera, o chamado “Caminho dos Goyazes”, a velha estrada entre o porto de Santos e as províncias de Goiás e Mato Grosso.

O pequeno povoado desencadeou um processo de expansão urbana mais consistente somente a partir do momento em que se iniciou a inserção da região na economia cafeeira e consequentemente da construção e expansão da rede ferroviária, o que ocorre de forma

mais marcante desde a década de 1880. Nesta época tem início uma incipiente indústria coureira, vinculada à facilidade de obtenção da matéria-prima propiciada pela atividade pecuária regional e pelos comboios de gado que vinham do interior de Mato Grosso e Goiás. Logo em seguida, no início do século XX, a possibilidade de escoamento das mercadorias pela ferrovia ensejou o surgimento da indústria calçadista, a partir da base de produção já instalada, decorrente da fabricação de produtos de couros para tropeiros e para as próprias fazendas, como arreios, selas, botinas, e outros objetos úteis confeccionados em couro. A primeira experiência de maquinização, realizada a partir de 1921, pela fábrica de calçados Jaguar, ainda que fracassada (a empresa

<sup>1</sup>Docente da Faculdade de Engenharia de Passos (FESP/UEMG)  
E-mail: mauroferreira52@yahoo.com.br

foi à falência em 1924) propiciou a formação de mão de obra especializada e tornou visível as amplas possibilidades de expansão industrial decorrentes da produção seriada. Embora até o final da II Guerra esta atividade ainda fosse pouco expressiva para a economia local, a produção de calçados foi o ponto de partida para a industrialização (FERREIRA, 1989).

No início da década de 1960 a cidade passa por um acelerado processo de expansão urbana, cuja decolagem está ligada ao processo de industrialização calçadista, que modernizou seu parque produtivo e seus processos de trabalho, permitindo a produção e exportação massiva de calçados que tornou a cidade o segundo maior pólo produtor de calçados do país. Em 2006, sua população já atingia 328.121 habitantes, segundo as estimativas do IBGE (DOU 31/08/2006), com 760 unidades industriais do setor calçadista em funcionamento (Censo da indústria calçadista de Franca, UniFacef/IPES, setembro de 2005), com uma expressiva produção de 25,5 milhões de pares de calçados em 2006. A taxa geométrica de crescimento anual da população foi superior à média do Estado entre 1991 e 2000 (2,52% contra 2,12). A presença da indústria atraiu curtumes, indústrias de borracha, de processamento de couros e de colas, produzindo um *cluster* do setor calçadista. A indústria local concentra 6% da produção nacional de calçados masculinos, exportando cerca de 30% de sua produção (SÃO PAULO, 2006).

Entre 1960 e 1970, a população da cidade saltou de 56.987 habitantes (47.244 na zona urbana) para 86.420, em parte drenada das pequenas cidades paulistas e mineiras de seu entorno. Como parte deste processo de transformações em sua economia, ocorre um outro fenômeno sem precedentes, o de urbanização e de abertura de novos espaços para loteamentos: entre 1965 e 1975, surgiram 41 novos loteamentos privados (CHQUITO, 2006:153), com uma área loteada de aproximadamente 707 hectares, quase duplicando a área da cidade existente. Neste período, de intensa urbanização, tendo a industrialização como a força motriz de um processo de rápida expansão urbana, foi que o Poder Público local resolveu elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), paradigma do planejamento urbano daquele período.

Para realizar os serviços deste Plano Diretor a Prefeitura Municipal contratou uma empresa privada de consultoria, o Grupo de Planejamento Integrado (GPI), atendendo as exigências do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), organismo estatal responsável pela elaboração e coordenação da política nacional no campo do planejamento local integrado, inclusive para estabelecer as normas técnicas para a elaboração dos Planos Diretores municipais durante o período autoritário instituído após o golpe militar de 1964. Suas funções específicas foram regulamentadas em 1966, pelo decreto fede-

ral n. 59.917, editado em 30 de dezembro de 1966, sendo suas principais tarefas a elaboração e coordenação das políticas nacionais de planejamento local integrado, através do estabelecimento de normas e roteiros para os planejadores, propostas de legislação, assistência técnica e difusão de experiências, dentre outras atribuições.

A metodologia preconizada pelo SERFHAU privilegiava um diagnóstico dos problemas urbanos e uma pretensa racionalidade na elaboração do Plano, cujos efeitos sobre o espaço urbano foram muito criticados por sua escassa eficácia, apontada por significativo número de trabalhos, tais como de AZEVEDO (1976), CINTRA e HADDAD (1978), RIBEIRO e CARDOSO (1990 e 1994), ROLNIK (1997), BONDUKI (2000), MARICATO (2001), e VILLAÇA (1999 e 2005). Nestes estudos, verifica-se que as críticas se concentram em aspectos que, em maior ou menor grau, são recorrentes nos autores citados:

- a centralização de poder no Executivo;
- a ausência de participação da sociedade e dos usuários dos serviços públicos na definição dos investimentos e das políticas públicas;
- a ineficácia de um planejamento urbano considerado tecnocrático, baseado num diagnóstico excessivo, irreal, que se espelhava numa legislação elitista e na burocracia, incapaz de enxergar e diferenciar a cidade real daquela dos mapas;

Além disso, apontam os autores outros aspectos, como: (1) a deterioração das condições de vida urbana e ambientais; (2) a execução de grandes obras que interessavam mais às empreiteiras que às cidades; (3) a priorização do transporte individual em detrimento do coletivo, principalmente através da construção de obras viárias para o automóvel particular;

Enfim, afirma-se que o planejamento do período seria apenas retórico, sem qualquer desdobramento efetivo na cidade real. No entanto, numa primeira observação empírica no espaço urbano da cidade de Franca, verifica-se a realização de intervenções físicas e obras cujos efeitos estão claramente presentes no território, intervenções contidas nos estudos e nas propostas do Plano Diretor desenvolvido pelo GPI, tais como: (1) a criação do Distrito Industrial; (2) a pedestrianização do centro; (3) a implantação de um extenso e moderno sistema viário; (4) a transformação de voçorocas em áreas verdes, de lazer e parques urbanos.

Além disso, ocorreu uma reorganização administrativa da Prefeitura local, que conformou e consolidou uma estrutura permanente de planejamento urbano na prefeitura de Franca. Ou seja, seu impacto não poderia ser considerado desprezível sobre o espaço urbano e sobre a estrutura administrativa do poder público local, contrariando aspectos reiterados da crítica apontada na literatura disponível sobre o planejamento relativo ao período do SERFHAU.

## METODOLOGIA

A partir destas observações empíricas, objetivamos identificar as principais ações e proposituras previstas naquele Plano Diretor, sua implementação e quais as condições políticas e econômicas que as viabilizaram, analisar sua importância para o desenvolvimento urbano do município e discutir em que medida a pretensa inefetividade do planejamento urbano do período pode ser constatada numa cidade do interior paulista como Franca.

Trabalhamos, portanto, com uma hipótese geral durante o trabalho de pesquisa que considera que, embora certos aspectos da crítica aos Planos Diretores das décadas de 1960 e 1970 e à sua concepção tecnocrática não possam ser contestados, no caso específico de Franca, os sucessivos governos municipais eleitos após a sua aprovação agiram segundo suas diretrizes principais em relação à produção do ambiente construído e aos investimentos públicos.

Queremos dizer com isso que o processo de elaboração do Plano permitiu estabelecer um conjunto de compromissos do governo municipal e de suas elites industriais para a expansão e o controle do espaço urbano; que a idéia da “modernização tecnocrática” difundida pelos setores técnicos vinculados ao regime militar e pela metodologia utilizada para a elaboração dos Planos Diretores do período do SERFHAU, de pretensa racionalidade da organização espacial ao se vincularem às idéias da “gerência científica” (padrão taylorista e fordista) do processo produtivo fossem a contrapartida da organização do espaço industrial e da cidade, ou seja, os sistemas de controle do processo produtivo dentro das fábricas, tiveram como reflexo no espaço da cidade formas de produção e ocupação territorial similares.

Então aquilo que se propunha no Plano Diretor, como infra-estrutura geral da cidade (de uma concepção de cidade “racional” para a acumulação capitalista), era o que o capital industrial calçadista necessitava para sua acumulação e expansão, o que motivaria sua defesa e aplicação pelos setores dominantes locais, diferentemente da crítica que se atribui de modo generalizado à maioria das cidades que fizeram seus Planos Diretores à época, que não teriam sido utilizados ou eram distantes da realidade local, tornando-se papel pintado nas gavetas das Prefeituras.

A pesquisa tomou como ponto de partida os estudos realizados e publicados nos cinco volumes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca, que apresentam o diagnóstico, a política de desenvolvimento físico, o projeto de lei, o projeto do distrito industrial e o plano de ação do governo para implementar o Plano. Desta forma, pudemos mapear as principais idéias e propostas presentes no Plano, o que nos levou também a buscar informações sobre o papel desempenhado pelo GPI neste processo.

Estes dados foram complementados por pesquisa nas alterações da lei do Plano. A pesquisa documental procurou abranger ainda atas da câmara municipal e noticiário dos jornais diários locais, traduzindo os debates ocorridos ao longo do tempo sobre o planejamento urbano da cidade. Localizamos e entrevistamos ainda, após uma longa investigação, os principais envolvidos com o objeto de pesquisa – os sócios e técnicos do GPI, técnicos e secretários de planejamento da Prefeitura de Franca e ex-prefeitos da cidade.

Tais elementos permitiram configurar a pesquisa de acordo com quatro eixos estruturantes: o processo de elaboração do Plano Diretor de Franca segundo a metodologia do SERFHAU e aquela utilizada pelo GPI; à história do GPI, a empresa de consultoria do Plano de Franca e ao caráter que assumiu nos duros tempos da ditadura, como estratégia de sobrevivência de membros da oposição política ao regime militar; o longo processo que permitiu a implantação e realização de significativa parcela das proposições do Plano; o que se realizou do Plano, suas razões e seu impacto sobre a cidade.

## AS PROPOSTAS DO PLANO E SUA IMPLEMENTAÇÃO

A idéia de elaborar um Plano Diretor para a cidade de Franca não era nova quando foram iniciados os trabalhos da empresa GPI, contratada pela prefeitura em 1967 para elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Figura 1). Em 1950, havia sido aprovada a lei municipal nº. 116, de 16 de novembro, que autorizava expressamente o Poder Executivo a promover a sua elaboração, medida legislativa que, no entanto, não teve qualquer desdobramento prático.

Posteriormente, em 1960, quando aconteceu um primeiro contato entre a Prefeitura de Franca e o urbanista paulistano Anhaia Melo, sua necessidade era apontada pelas autoridades públicas e pela imprensa como um importante instrumento de ordenamento do crescimento da cidade. (CALIL JR. *et alii*, 2001). A iniciativa não prosperou e somente em 1967 a idéia de fazer um Plano Diretor para a cidade seria retomada, já no governo do industrial calçadista Hélio Palermo (1964-1969), com recursos obtidos junto ao Fiplan, um fundo criado durante o regime militar para o financiamento do planejamento urbano, permitindo a contratação pela Prefeitura do GPI, uma empresa de consultoria, constituída em parte por militantes da esquerda oposicionista ao regime militar (FERREIRA, 2007).

Em linhas gerais, a metodologia proposta pelo SERFHAU previa a sistemática seguinte, com pequenas variações quanto ao nível de profundidade, com a recomendação expressa de colaboração da equipe local e a discussão e avaliação do processo com a participação das autoridades e lideranças locais:

- Estruturação de um conjunto de informações através de coleta de documentação e da realização de levantamentos locais (incluía os elementos disponíveis no local, tais como plantas aerofotogramétricas, dados estatísticos sociais e institucionais, aspectos históricos, estudos sobre a situação econômico-financeira, estudos setoriais, plano diretor porventura existente, etc);
- Realização de diagnósticos e prognósticos da situação local (caracterização dos problemas apurados dentro dos diversos aspectos municipais, isto é, os econômicos, sociais, físico-territoriais, administrativos, financeiros, políticos e legais, apresentados nas formas de diagnósticos sócio-econômicos, institucional, serviços públicos e estrutura urbana, com descritores, bem como previsão aproximada das alternativas possíveis para o desenvolvimento local e indicação sumária das medidas de curto prazo, composto de um prognóstico dos aspectos locais preponderantes à compreensão do futuro micro-regional, da estrutura urbana e suas tendências de crescimento, com as respectivas plantas);
- Proposição de hipóteses de desenvolvimento e formulação das diretrizes correspondentes;
- Indicação das medidas a serem tomadas pela administração, consubstanciando um plano de ação governamental (BRASIL-Minter, 1971) e (ZAHN, 1981).

O conceito de plano diretor desenvolveu-se no Brasil mais ou menos a partir da metade do século XX, muito embora a expressão “plano diretor” já aparecesse no Plano Agache de 1930, realizado para o Rio de Janeiro. Muito discutido no Brasil, haveria um empenho da sociedade, um gasto de energia social para debater algo que não existe, pois esse Plano Diretor, seria apenas “uma criação da razão pura, uma construção mental baseada na idéia pura descolada da realidade social”, em função da inefetividade deste instrumento no planejamento urbano (VILLAÇA, 2001).

Seria uma ilusão tentar estudar a ação do Estado brasileiro por meio dos planos diretores, dos seus documentos ou por intermédio do discurso dominante sobre o planejamento urbano estatal. O planejamento urbano, pelo menos durante cinquenta anos, entre 1940 e 1990, período em que sua idéia central está colocada no chamado Plano Diretor, não teria atingido os objetivos que lhe foram atribuídos, a maioria absoluta dos planos diretores foi parar nas gavetas e prateleiras, como meras obras de referência. O planejamento urbano não teria sido uma atividade orientadora ou uma carta de compromisso do Estado em qualquer dos níveis de governo, não teria sido capaz de produzir “concepções de cidade” ou “políticas públicas”. Coloca-se, portanto, um grave problema para a própria história do planejamento, pois o discurso do planejamento seria apenas de uma mani-

festação ideológica que a classe dominante e o Estado difundem, não havendo possibilidade de levá-lo a sério, acreditar que os planos foram elaborados com a real intenção de modificar o quadro de precariedade urbana, de atingir objetivos estratégicos e de desenvolvimento harmônico e integrado (VILLAÇA, 1999).

Mais ainda, desde que a idéia do Plano Diretor surgiu no Brasil, não se conheceria qualquer cidade brasileira ou qualquer administração municipal que tenha sido minimamente pautada, ainda que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento (VILLAÇA, 2005).

Estas críticas apontam a política adotada pelo SERFHAU como um rotundo fracasso, principalmente sua concepção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado como um instrumento de planejamento das cidades brasileiras do período, basicamente decorrente de sua confecção tecnoburocrática, da ausência de participação e voz da sociedade civil, em boa parte decorrente ou atribuída ao autoritarismo e a centralização política vigentes à época. Ao identificar o planejamento integrado ou compreensivo com o regime militar, define sua natureza como intrinsecamente autoritária e ineficaz. Estas questões remetem à necessidade de discutir se essa integração ou compreensividade, ou sua dosagem de racionalidade, são realmente de natureza autoritária (e por extensão, exclusivas do regime militar), ou se a necessária análise crítica da complexidade do urbano exige esta “racionalidade” ou “compreensividade/integração” na ação estatal, inclusive na democracia. Até mesmo porque, em termos metodológicos, não se tem ainda a avaliação de experiências mais recentes e testadas o suficiente para alterar de forma radical e integralmente as estruturas estabelecidas na década de 1960 pelo SERFHAU.

Desta forma podemos, sem esgotar o assunto, estabelecer e alinhar um conjunto de críticas gerais aos Planos Diretores do período:

- Os planos se resumiam a um diagnóstico exaustivo e pouco operacional;
- Os planos produzidos por empresas privadas seriam tecnocráticos, excluindo a política de sua concepção e horizontes;
- Os planos seriam irreais, não contemplavam os interesses da sociedade local, também por sua concepção tecnocrática;
- Os planos não verificavam a capacidade de investimento dos municípios, tornando-se inexecutáveis;
- A exigência de implantação de organismos municipais de planejamento não se traduziu em implantação do processo de planejamento nas prefeituras;
- Os planos eram desconectados da região onde se inseriam os municípios;
- Os planos se resumiam basicamente ao zoneamento de uso e ocupação do solo.





Figura 1: A cidade de Franca nos anos 1960

Fonte: Museu Histórico de Franca

No entanto, dizer que os planos foram feitos exclusivamente por tecnocratas alienados e distanciados da realidade local e da sociedade civil não corresponde totalmente à realidade. Determinados setores, que possuem interesses específicos na atuação do Estado, como empreiteiros de obras e serviços públicos, os representantes de entidades ligadas ao capital industrial e comercial local, que são da sociedade civil, esses geralmente são ouvidos, porque o Estado está estruturalmente organizado com sua presença, ou melhor, a escolha de agentes políticos públicos, como secretários municipais, presidentes de companhias e empresas estatais, geralmente, é feita em conjunto com a participação destes setores (CAMPOS, 1981).

As observações de LAMPARELLI e ZAN (1989) apontam na mesma direção, ao enfatizar que, naquele período, a obsolescência de grandes áreas urbanas para atender as exigências das novas formas de produção e consumo decorrentes dos novos padrões de vida numa sociedade regida pelas leis de mercado foi caracterizada por um esforço de transformação do espaço urbano, buscando estabelecer novos moldes de produção e de acumulação do capital. O discurso do regime militar, porém, não deixava transparecer os privilégios decorrentes de suas ações com o capital. De um lado, o discurso do planejamento integrado, programando ações que atendessem todas as atividades humanas e, de outro, a prática, onde a escolha dos projetos e programas a serem realizados dependia da relação de forças políticas num contexto ditatorial. Ou seja, os Planos Diretores eram praticados parcialmente e privilegiavam os interesses da classe dominante,

Segundo Lamparelli e Zan (1989), por isso eles aparecem como um grande fracasso quando avaliados pela população, por analistas com sensibilidade social

e pelos indicadores sociais. Pode-se afirmar, de maneira geral, que não é no âmbito do Plano Diretor que se solucionam questões relevantes, como desigualdades sociais e distribuição de renda.

O GPI, após realizar estudos e análises consubstanciadas em dois documentos, um diagnóstico abrangente das condições econômicas, sociais e administrativas locais e um Plano específico para a industrialização local, propôs uma Lei do Plano Diretor que impõe novas regras para o parcelamento, uso e ocupação do solo, enfrentando a questão das voçorocas (grandes lesões erosivas do solo urbano) e um Plano de Ação, que contempla as diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Integrado do Município de Franca, que envolviam a promoção e orientação do desenvolvimento econômico, social e físico, a racionalização e dinamização da administração municipal e a expansão das redes de equipamentos urbanos e de serviços públicos de forma a atender a necessidade de toda a população local.

Ora, este Plano de Ação colocava como peça fundamental do planejamento o Plano Plurianual, contendo um orçamento dos investimentos necessários, abrangendo o período de 1970-1973. Pode-se verificar que o Orçamento Plurianual proposto para aquele período continha recursos, dentre outras, para a construção das seguintes obras:

- Paço Municipal (que se efetivou em 1970);
- Para a elaboração do projeto do Distrito Industrial (área adquirida em 1972 e efetivado em 1984);
- Para a construção do Pavilhão de exposições calçadistas, a Francal (que se efetivou em 1972);
- Para implantação do corpo de bombeiros (que se efetivou em 1970);

- Para a construção da nova rodoviária (que se efetivou em 1979);
- Construção do estádio municipal (que se efetivou em 1969-70);
- Construção do colégio técnico industrial (que se efetivou em 1971);
- Canalização de córrego e urbanização do vale dos Bagres (que se efetivaram, ao longo de 20 anos);
- Construção das avenidas marginais (que se efetivaram ao longo de quase 20 anos) (PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA, 1971b);
- Construção de calçadas no centro (efetivado parcialmente entre 1974 e 1988)

Ou seja, as principais propostas presentes no Plano e as obras previstas para aquele período se concretizaram naqueles anos ou nos subsequentes (Figura 2 e 3). Com isso, queremos afirmar que o Plano Diretor de Franca, por suas propostas e efetivas realizações, não corrobora a simplificação de que o planejamento do período do SERFHAU foi apenas “papel pintado” arquivado nas prateleiras da prefeitura. É preciso ainda considerar o contexto em que se dá este planejamento, de limitação das liberdades democráticas e de centralização de recursos em nível federal, dentre outros aspectos, tolhendo a capacidade de intervenção do poder local.

A paradigmática Curitiba, cujo Plano foi transformado em lei em 1966, tinha como propostas a criação de uma Cidade Industrial para promover a industrialização, a mudança de enfoque na questão do transporte coletivo e do sistema viário estrutural, o zoneamento, os grandes parques urbanos, o tratamento diferenciado à região central, através dos calçados (OLIVEIRA, 2000).

Campinas é uma das cidades cujo Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado foi elaborado no mesmo período que o de Franca, transformado em lei em 1971. A construção de grandes avenidas e modernização do seu sistema viário durante o governo de Lauro Péricles

Gonçalves, (1973-1977) previstas no Plano direcionaram a expansão da cidade para áreas então desocupadas, bem como a implantação do Distrito Industrial de Campinas (DIC) (PREFEITURA DE CAMPINAS, 1995). São José do Rio Preto é outra delas, onde a criação de distritos industriais prevista pelo Plano foi determinante para mudança de seu perfil, de agrícola para industrial (BUENO, 1979); ou seja, apesar das limitações do período, o Plano Diretor de Franca estava sintonizado com algumas das principais idéias e propostas dos urbanistas e planejadores daquele momento:

- A devolução do centro das cidades aos pedestres e a restrição para circulação dos veículos motorizados;
- O incentivo à industrialização como motor do desenvolvimento, ao lado de um zoneamento de uso que destinasse área específica às indústrias (distritos ou parques industriais);
- A ampliação das áreas verdes urbana e de uso coletivo, através de parques urbanos;
- A ampliação do sistema viário para integrar áreas novas às cidades que cresciam rapidamente;
- A modernização da administração pública para permitir o atendimento das demandas por serviços públicos.

## CONCLUSÕES

Os resultados desta pesquisa permitem discutir que as principais críticas encontradas na literatura sobre o planejamento urbano desenvolvido durante o período de existência do SERFHAU e por ele financiado, não correspondem à efetiva experiência do processo de elaboração e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca, elaborado sob sua égide.

Embora o planejamento desenvolvido a partir do Plano de Franca nunca assumisse o caráter integrado que sua concepção inicial indicava, ele também não se reduziu exclusivamente aos aspectos físico-territoriais comumente admitidos, ou à sua absoluta inexistência



Figura 2 : As propostas do GPI para o sistema viário urbano

Fonte: Prefeitura Municipal de Franca (1971b)



Figura 3 : Voçoroca do Parque São Jorge transformada em área de lazer

Fonte: Arquivo do autor



Figura 4 : Vista do Distrito Industrial de Franca em 2006.

Fonte: Arquivo Tiago Brandão

prática e/ou abandono, relativizando as críticas encontradas na literatura. A repercussão da aplicação do Plano mostra ter ocorrido uma clara opção nas ações da Prefeitura pela consolidação de uma proposta de cidade que interessava às elites dominantes emergentes, a indústria calçadista, em detrimento da elite agrária que prevalecera até então. A ascensão de uma dinâmica e próspera indústria calçadista na cidade, que demandava mão de obra em abundância, áreas para expansão de novas empresas e para moradia das classes trabalhadoras e infra-estrutura para produzir vão se refletir no processo decisório sobre o espaço urbano. Investe-se pesadamente em infra-estrutura para a indústria, implantando-se um distrito industrial totalmente com recursos próprios da municipalidade. Enquanto não se consolida o processo de planejamento e de estruturação de um setor de planejamento e dos instrumentos de controle de uso e ocupação do solo, não há freios para a expansão da cidade: a ideia vigente é propiciar lotes em profusão para os trabalhadores e para a expansão da indústria por toda a cidade, sem grandes restrições de zoneamento de uso e ocupação do solo, utilizando o discurso da pretensa “vocação horizontal” da cidade. Ou seja, apesar da proposta radical do Plano Diretor de estancar a expansão horizontal e de incentivar a ocupa  o das áreas com disponibilidade de infra-estrutura, por conta da própria dificuldade da prefeitura atender a demanda, os interesses imobiliários de setores da sociedade, como a indústria calçadista e os empreendedores imobiliários, que envolviam alguns dos prefeitos do período pesquisado, foram atuantes no sentido de propiciar a produ  o de lotes e de uma expansão horizontal da cidade que faz surgir novos vazios urbanos e agrava as dificuldades da municipalidade em atender as necessidades locais e ampliam os problemas ambientais já detectados naquela época, como as erosões. De certa forma, esta atua  o de políticos e setores empresariais agiu no sentido da constru  o e legitima  o de um discurso de uma identidade local de forte caráter ideológico, até mesmo porque, ainda hoje, este discurso das lideranças e elites locais sempre procura apresentar como sendo um dos

aspectos positivos da cidade a inexistência de favelas (até o momento), embora aspectos sociais como os indicadores de pobreza e a iniquidade da divisão de renda local em nada sejam muito diferentes do restante do país (Figura 4).

O diagnóstico permite também revelar que o plano aborda a questão econ  mica com uma visão muito mais ampla que os simples limites municipais, ao colocar em questão as possibilidades concretas de inser  o internacional da produ  o industrial calçadista da cidade, via exporta  es, utilizando como instrumento para ampliar seus mercados a implanta  o de uma Feira calçadista. Estas propostas de fato se viabilizaram, pois a cidade se transformou em plataforma exportadora de calçados e a feira se transformou na Francal, hoje referência internacional. O papel do Plano para esta inser  o    inegável, pois a introdu  o do tema da industrializa  o e dos caminhos para sua consolida  o no debate político local vai se ampliar consideravelmente, com propostas concretas de a  o para o poder público local e para o empresariado quando da elabora  o do Plano, e as medidas para a efetiva implanta  o do Distrito Industrial vão se iniciar a partir da aprova  o da lei do Plano Diretor (FERREIRA, 2004).

A aplica  o das diretrizes do Plano também se beneficiou de uma contingência política local, pois a descontinuidade administrativa, comum entre adversários políticos na tradi  o brasileira, não se verificou de maneira expressiva, restringindo-se mais ao plano discursivo-ideológico. Mesmo prefeitos manifestamente opositores em termos da política local v  o utilizar propostas do Plano e dar continuidade    sua implementa  o, como verificamos no caso do Distrito Industrial, da pedestrianiza  o do centro comercial principal, da amplia  o e moderniza  o do sistema viário como instrumento de abertura de novos eixos de ocupa  o urbana e novas centralidades para expansão da cidade, da constru  o de parques urbanos e recupera  o ambiental de voçorocas, dentre outros aspectos (Figura 5 e 6).

Apesar das limita  es dos instrumentos disponíveis





Figura 5 : O calçamento da rua do Comércio, logo após sua inauguração em 1974  
Fonte: Museu Histórico de Franca

para os municípios naquele período, num contexto de autoritarismo e centralização federal, o Plano Diretor Físico de Franca, da maneira como aprovado, se não foi certamente capaz de constituir uma experiência de planejamento integrado tal como pressupunha sua teoria, foi capaz de nortear a expansão urbana, consolidando e integrando ações políticas locais e instrumentos de controle e da produção do espaço urbano, institucionalizando certos aspectos fundamentais do sistema de aprovação de novos loteamentos (criando regras para o fornecimento de diretrizes urbanísticas antes mesmo da lei federal 6.766/79, para a realização e fiscalização das obras de infra-estrutura, assim como redefinindo o dimensionamento do sistema viário e dos equipamentos públicos) e de expansão da cidade.

Outro aspecto importante a considerar é que o processo de elaboração do Plano permitiu constituir e consolidar uma estrutura permanente de planejamento

na administração municipal, bem como capacitar um corpo técnico e burocrático qualificado para a administração pública, outro fator importante para os aspectos de continuidade administrativa apontados. A partir da constituição da Assessoria de Planejamento, estruturou-se ao longo dos anos uma Secretaria de Planejamento, permitindo a qualificação e capacitação de outros técnicos municipais, além de acumular uma memória de planos e projetos físicos.

Queremos reafirmar com isso que o Plano Diretor de Franca e suas principais propostas foram utilizados pelos os setores predominantes na economia e política local, como o empresariado coureiro-calçadista, os empreendedores imobiliários de loteamentos e o comércio da região central, durante o longo processo de elaboração e de sua implantação, até mesmo enquanto discurso ideológico e justificativo das políticas adotadas, para que a cidade fosse preparada para atender ao



Figura 6 : Sistema viário modernizado, com largas avenidas que romperam a cidade  
Fonte: Arquivo Tiago Brandão



capital imobiliário e industrial, não como a realização pura e simples de métodos e técnicas cuja neutralidade inexistente, mas como deliberada política.

O próprio discurso dos ex-prefeitos, sobre uma pretenção “vocação de crescimento horizontal” é a expressão mais acabada desta visão sobre a cidade enquanto espaço de dominação e acumulação do capital, gerando grandes áreas vazias e a formação de um mercado imobiliário restrito e fortemente especulativo, de exclusão social e seletividade no fornecimento de infra-estrutura e serviços públicos, como mostram estudos recentes (FELDMAN, 2002 e CHIQUITO, 2006).

Portanto, a afirmativa que se considerarmos apenas o nível local de planejamento urbano sob o estímulo do extinto SERFHAU, que teria sido irrelevante a influência do planejamento na transformação concreta das cidades, cujo processo de elaboração seria puramente tecnocrático, distanciado da sociedade local, não pode ser aceito sem um aprofundamento e realização de novos estudos e verificações de sua repercussão naquele período. Como a maioria dos estudos se refere aos centros metropolitanos, onde os planos em sua maioria limitaram-se a exaustivos diagnósticos técnicos, divorciados das reais possibilidades de intervenções concretas do poder público local, pode-se considerar que nas cidades de menor porte esta possa não ser a mesma realidade.

O papel desempenhado por aquele organismo federal e pela empresa de consultoria contratada para elaborar o plano de Franca, no mínimo, possibilitou a formação de quadros técnicos para a gestão da cidade, bem como o desenvolvimento de metodologias de planejamento que não foram ainda totalmente superadas no quadro atual. O desvendamento das ações e da história do GPI, inclusive como estratégia de sobrevivência de quadros técnicos da esquerda opositora ao regime militar, bem como sua contribuição à formulação de metodologias de planejamento e a formação de profissionais para o setor público e para a universidade não pode ser desprezada ou esquecida. O aprofundamento das pesquisas e análises destas experiências se apresenta como necessária inclusive porque, nos últimos anos, a partir da exigência da lei federal que criou o Estatuto da Cidade, centenas de municípios brasileiros retomaram a elaboração de Planos Diretores, cuja eficácia ainda não foi testada, nem suas metodologias objeto de comparações mais apuradas com aquelas fruto da experiência do SERFHAU.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azevedo, Eduardo A. **Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo**. São Carlos: EESC/USP. 1976.
- BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade. 2000.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Instruções para Elaboração e Apresentação dos Relatórios Preliminares de Desenvolvimento Integrado**. Rio de Janeiro: SERFHAU. 1971.
- BUENO, José Carlos Lima. **Estudos sobre a Evolução da Lei de Zoneamento de São José do Rio Preto**. São Carlos: EESC/USP. 1979.
- CALIL JR. Ozório; SANCHES, Karla; FERRANINI JR., Luis. **O Moderno marca a Expansão da Cidade: uma análise das propostas urbanísticas em Ribeirão Preto nas décadas 50-80**. In: Seminário Docomomo Brasil. Viçosa: Docomomo. 2001.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta *et al.* **Planejamento Urbano: do populismo aos dias atuais**. Revista Espaço e Debates. **Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos**. n. 4, 1981.
- CHIQUITO, Elisângela A. **Expansão Urbana e Meio Ambiente nas Cidades não-metropolitanas: o caso de Franca – SP**. São Carlos: EESC/USP. 2006.
- CINTRA, Antônio e HADDAD, Paulo. **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.
- FELDMAN, Sarah. **Programas de Gestão Integrada para o Município de Franca – PGI**. São Carlos: Fapesp/EESC-USP. 2002.
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento - São Paulo, 1947-1972**, São Paulo: EDUSP. 2005.
- FERREIRA, Mauro. **O Espaço Edificado e a Indústria Calçadista de Franca**. São Carlos: EESC/USP. 1989.
- FERREIRA, Mauro. Distrito Industrial de Franca: uma idéia a procura de um lugar. In: **Seminário da História da Cidade e do Urbanismo**. Niterói: UFF. 2004.
- FERREIRA, Mauro. Por trás do Planejamento Integrado: o GPI em Franca. In: **Encontro Nacional da ANPUR. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. 2007.
- LAMPARELLI, Celso; ZAN, Pedro. Novo Conceito de Plano Diretor a partir da própria Constituição da República. In: **Seminário Plano Diretor Municipal**. São Paulo: FAU-USP. 1989.
- MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**. Rio de Janeiro: Vozes. 2001.
- OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR. 2003.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Plano Diretor**. Campinas: PMC. 1995.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA. **Plano de Desenvolvimento Integrado**. Franca: [197?] [a,b,c,d,e].
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. **Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade**. In: GRAZIA, G. (org.) **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Fase. 1990.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz e CARDOSO, Aduino Lúcio. Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Revista Espaço e Debates. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos**. n. 37, 1994.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**. São Paulo: Nobel/Fapesp. 1997.

SÃO PAULO. (Estado). **Secretaria de Planejamento**. Região Administrativa de Franca. São Paulo. 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP. 1999.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: <<http://www.fauusp.br/depprojeto/labhab>>. Acesso em: 29 abr.2005.

ZAHN, Carlos Eduardo. **O Controle do Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: FAU-USP. 1980.