



Fundação Universidade Federal do ABC

Pró reitoria de pesquisa

Av. dos Estados, 5001, Santa Terezinha, Santo André/SP, CEP 09210-580

Bloco L, 3º Andar, Fone (11) 3356-7617

iniciacao@ufabc.edu.br

Projeto de Iniciação Científica submetido  
para avaliação no Edital 4/2022 - PROPES.

**Título do projeto:** Conflitos no planejamento urbano de Taboão da Serra (SP) no marco do Plano Diretor vigente: agentes e projetos em disputa

**Palavras-chave do projeto:** planejamento territorial; disputas; Plano Diretor; Taboão da Serra.

**Área do conhecimento do projeto:** Planejamento Territorial.

## Sumário

1 Resumo	2
2 Introdução e Justificativa	2
3 Objetivos	6
3.1 Objetivo Geral	6
3.2 Objetivos Específicos	6
4 Metodologia	7
5 Cronograma de Atividades	7
6 Referências Bibliográficas	9

## 1 Resumo

Este projeto busca analisar as principais disputas acerca do planejamento territorial de Taboão da Serra (SP) no período do Plano Diretor vigente (sancionado em 2006), para o edital de Iniciação Científica da Universidade Federal do ABC. Com o intuito de investigar o processo de urbanização do município e identificar os possíveis agentes envolvidos e seus respectivos interesses, buscando com os principais conflitos que permeiam o território e contribuir à compreensão dos desafios ao planejamento

## 2 Introdução e Justificativa

O planejamento territorial é um campo de disputa de sentidos – conforme Mirafteb (2016), podemos compreendê-lo como um campo disputado de ação por um conjunto de atores, que reconhece múltiplos centros de poder, meios de ação e linguagens. O território é, dessa forma, campo de disputa de diferentes projetos da sociedade. Como afirma Isnard (1982, p. 37), “os projetos das sociedades constituem, pois, uma das chaves do conhecimento do seu espaço, resultam do sistema de valores, tradições, atitudes culturais, sociais e políticas, numa palavra, da ideologia na qual cada sociedade colhe as suas motivações e as suas razões de agir”. O presente projeto busca investigar as principais disputas de projetos – identificando

os agentes mais relevantes — no planejamento urbano do município de Taboão da Serra (SP), desde a sanção do atual Plano Diretor, sancionado em 2006.

Taboão da Serra é a cidade com maior densidade demográfica do Brasil hoje, e está localizada na região metropolitana de São Paulo (Mapa 1). Sua emancipação do município de Itapeverica da Serra aconteceu sob a Lei Estadual 8091/59 em 1959. Algumas décadas antes, no ano de 1938 se instalou a primeira indústria no município, posteriormente, em 1960 com a construção da Rodovia Régis Bittencourt e demais atrativos, outras indústrias também se instalaram. Os segmentos dessas indústrias eram diversos: peças automobilísticas, alimentícias, serviços, entre outras (NASCIMENTO apud ARAÚJO, 2021). O município conta, atualmente, com 14.438 habitantes por quilômetro quadrado, totalizando uma população estimada em 297.528 (IBGE, 2021).



Mapa 1: Localização do Município de Taboão da Serra. Luciana D. Nascimento e Ivan Carlos Bonadio. Fonte: PMTS, 2008.

O Plano Diretor de Taboão da Serra foi criado sob a Lei complementar de n. 132, de 26 de dezembro de 2006. Uma das mais importantes políticas públicas de planejamento urbano no Brasil, o Plano Diretor foi instaurado na Constituição de 1988, se trata, segundo o Estatuto da Cidade, de "um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". Esta política busca intervir com um conjunto de propostas para o desenvolvimento socioeconômico e os usos do solos e infraestrutura urbana, de curto, médio e longo prazo, embasados em diagnósticos científicos no que tange os aspectos físicos, econômicos, políticos e administrativos

da cidade (VILLAÇA, 1999, p. 238). Sua elaboração em Taboão da Serra foi feita em caráter de urgência, mesmo o município sendo altamente povoado, para atender o art. 41 do Estatuto da Cidade, que torna obrigatória sua instauração em cidades com mais de 20.000 habitantes. O não cumprimento poderia penalizar a cidade com o não recebimento de recursos do Governo Federal, por exemplo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA, 2010).

Por ter se consolidado como polo industrial, houve uma massiva migração de pessoas à Taboão da Serra, principalmente da região nordeste do país, em busca de oportunidades de emprego. O crescimento populacional se intensificou, observado na (Tabela 1):

**Tabela 1. Crescimento populacional do município de Taboão da Serra (1960-2020)**

Ano	População total
1960	7.173
1970	41.124
1980	96.908
1990	160.084
2000	197.644
2010	244.528
2020	293.652*

Fonte: IBGE, 2021. \*Dados estimados.

Esta expansão acentuada combinado a sua área, que gira em torno de 20.478 km<sup>2</sup>, teve sua parcela de contribuição na precarização de serviços públicos e de qualidade de vida, principalmente ligados à moradia. Além disso, ocupações irregulares, sem autorização formal da prefeitura, sem registro em cartório, através de autoconstruções e com padrões urbanísticos e construtivos inadequados. Por falta de regularidade as famílias que vivenciam essas situações são dadas como inexistentes, sendo assim a Prefeitura Municipal de Taboão da Serra possui dados limitados e tem limites às possibilidades de intervir nessa realidade, já que não há como justificar gastos e obter recursos para estas obras de melhoria e assistência (NASCIMENTO, 2008). A sobrecarga atinge além da esfera habitacional, mas também se amplifica a diversos serviços como saneamento básico, saúde, e assistência social.

A caracterização histórica das políticas de urbanização do município possui aspectos de aglomerações e atrasos, além disso segundo Nascimento (2008, p. 41).

No município, o parcelamento da terra ocorreu, por vezes, de modo a infringir a legislação e, em alguns casos, não destinou áreas para a municipalidade conforme define a Lei Federal 6766/79. Em outros momentos, áreas públicas foram “doadas” para fins de moradia por vereadores e prefeitos, em foros privilegiados ou em troca de votos. Não havia fiscalização na cidade. Numa perspectiva de solução temporária e precisando morar, famílias e mais famílias ocuparam áreas irregularmente, parte orientadas pelo poder público – que fazia “vistas grossas” e até incentivava as ocupações, e parte pela compra de lotes que eram revendidos ilegalmente por oportunistas.

Mas sua implementação foi acompanhada de um importante desafio: o convencimento de parte da população e vereadores, como descreve Nascimento (2008, p. 49):

Durante os trabalhos de elaboração do PDP, convencer a população e, principalmente, os vereadores, não foi tarefa fácil para a equipe de consultores e para os técnicos da PMTS. Para os vereadores, a interpretação inicial era de que a criação das ZEIS<sup>1</sup> poderia prejudicar o mercado imobiliário no município, além de impedir a instalação de novas indústrias e de comércio por causa da reserva de terras para implantação de empreendimentos de moradia popular. Parte da população compartilhava esta idéia, parte, obviamente a mais interessada na melhora das condições de moradia no município, defendia a implantação das ZEIS através de associações de bairro, movimentos organizados de luta pela moradia ou individualmente. Após aproximadamente um ano e meio de trabalho o PDP foi aprovado na câmara, quando recebeu emendas.

Os conflitos acerca do ordenamento territorial de Taboão da Serra, possuem interesses e, conseqüentemente, agentes beneficiados. Desse modo, é de suma importância entender como atuam, como se desdobram e identificar quais os agentes envolvidos.

O planejamento urbano tem duas dimensões: técnica e política. A dimensão técnica voltada a cientificidade, elaborada por técnicos, representando uma neutralidade aos conflitos urbanos, já como instrumento político, conhecendo as externalidades, multiplicidades e complexidades das estruturas ali inseridas, reconhecendo o espaço físico como local onde acontecem relações sociais,

---

<sup>1</sup> As zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são instrumentos de política habitacional, fazendo parte da estratégia de equacionamento do problema habitacional do município, no que se refere à recuperação urbanística, regularização de assentamentos precários e produção de habitação de interesse social, destinados à população de baixa renda (PLANO DIRETOR DE TABOÃO DA SERRA, 2006).

atividades produtivas, de consumo e reprodução (MONTEIRO, 2007). Consequentemente, qualquer análise a respeito do ordenamento da cidade precisa passar por essas lentes.

Alguns dos agentes envolvidos nesses processos usam o território como abrigo e/ou como recurso, como conceitua Gottmann (2012). Como abrigo no que se refere ao uso apropriado da vida e do território reconhecendo seus limites, e assim, desenvolvendo vínculos de pertencimento. E como recurso na exploração econômica da terra visando o máximo lucro. O objetivo será entender como esses diferentes usos acontecem e influenciam a vida da população.

Atualmente, há poucos estudos sistematizados sobre o planejamento territorial de Taboão da Serra. Essa pesquisa busca contribuir para a amplificação dos conhecimentos acerca do tema, reconhecendo seus processos, identificando agentes e dinâmicas territoriais, partindo da criação do Plano Diretor até a atualidade (2006-2022).

### **3 Objetivos**

#### *3.1 Objetivo Geral*

Identificar os principais conflitos territoriais em torno do planejamento urbano de Taboão da Serra (SP) no marco do Plano Diretor vigente (2006-2022), desvendando agentes e projetos em disputa.

#### *3.2 Objetivos Específicos*

- Compreender o processo histórico de urbanização da metrópole paulista e, em particular, o desenvolvimento urbano de Taboão da Serra;
- Analisar o Plano Diretor de Taboão da Serra (2006-2022), identificando os sentidos do ordenamento territorial proposto;
- Caracterizar os principais agentes atuantes nas disputas pelo planejamento territorial de Taboão da Serra, identificando seus interesses e projetos;
- Identificar as principais disputas territoriais entre agentes do mercado, movimentos populares e Estado a partir do ordenamento territorial proposto;

## 4 Metodologia

- Levantamento bibliográfico - restrito a fontes virtuais, em função da pandemia - tais como o acervo de periódicos da CAPES, a base Scielo, a base de dissertações e teses e demais conteúdos eletrônicos do Sistema de Bibliotecas da UFABC, o Google Acadêmico e portais de teses e dissertações de Universidades brasileiras;
- Levantamento de dados junto à prefeitura de Taboão da Serra, movimentos sociais urbanos e organizações da sociedade civil que acompanham o planejamento urbano da cidade;
- Levantamento e análise de projetos e dados obtidos a partir da prefeitura de Taboão da Serra, acerca do Plano Diretor vigente (2006-2022) da cidade;
- Realização de entrevistas semiestruturadas com representantes de organizações da sociedade civil que atuam no tema de planejamento urbano e que participaram de processos participativos analisados;
- Elaboração de quadros-síntese das informações do processo de vigência do Plano Diretor de Taboão da Serra e demais informações obtidas.

## 5 Cronograma de Atividades

1. Etapa 1: Formação para a prática científica e aprofundamento no tema
  - a. Etapa 1.a. Leituras e encontros de discussão de textos em grupo, formações específicas para a prática científica, programa de leituras comuns para formação na área de Planejamento territorial e de temas pertinentes ao projeto, com reuniões semanais de grupo de pesquisa de iniciação científica;
  - b. Etapa 1.b. Encontros de orientação individualizada sobre o projeto;
  - c. Etapa 1.c. Realização de amplo levantamento bibliográfico, a partir de bibliotecas virtuais.
2. Etapa 2: Efetivação, sob orientação, das metodologias específicas do projeto
  - a. Etapa 2.a. Levantamento de dados;
  - b. Etapa 2.b. Realização de entrevistas semi-estruturadas (com prévia aprovação do projeto no Comitê de Ética em Pesquisa - CEP);
  - c. Etapa 2.c. Sistematização e análise de dados.

### 3. Etapa 3: Sistematização do trabalho final

- a. Etapa 3.a. Elaboração dos trabalhos técnicos (quadros);
- b. Etapa 3.b. Redação do relatório parcial;
- c. Etapa 3.c. Redação do relatório final.

**Tabela 1** – Cronograma de atividades previstas

Etapa	MÊS											
	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
1.a.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.b.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.c.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.a.	X	X	X	X	X	X	X					
2.b.						X	X	X	X			
2.c.							X	X	X	X	X	
3.a.								X	X	X	X	
3.b.									X	X	X	X
3.c.									X	X	X	X

Posteriormente à finalização do projeto, pretende-se submeter o trabalho a congressos de Iniciação Científica.



## 6 Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, Daniele Leal de. Dinâmicas Espaciais no Município de Taboão da Serra: análise espacial do município a partir da aprovação do Plano Diretor e o reflexo no presente (2006-2020) por abordagens no urbano e cotidiano. Trabalho de Graduação Integrado (TGI). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2021.
- ARAÚJO, Wellison Tatagiba de. Evolução urbana e dinâmica da paisagem em setores periféricos da metrópole paulista: o caso de Taboão da Serra-SP. Tese (Doutorado em geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2010.
- BRASIL. IBGE. Taboão da Serra: Panorama - Pesquisas - História & Fotos. 2021. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/taboao-da-serra/panorama>. Acesso em: jun. 2022.
- MONTEIRO, Circe. O Planejamento: algumas considerações. v. 1, n. 2, 2007.
- GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. Boletim Campineiro de Geografia, v. 2, n. 3, 2012.
- GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana Tadeu.; OTERO, Estevam Vanale. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 3, p. 455–476, jun. 2016.
- ISNARD, H. O espaço do Geógrafo. In: Boletim Geográfico. Rio de Janeiro. No.258/259, jan./dez. 1978.
- MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 18, n. 3, p. 363, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499/4751>. Acesso em: jun. 2022.
- NASCIMENTO, Luciana Dias do. O uso do Geoprocessamento na Regularização Fundiária e Urbanística: uma proposta de apoio à decisão aplicada ao município de Taboão da Serra-SP. Tese (Mestrado em geografia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.
- OTABOANENSE (Taboão da Serra). Taboão da Serra é a cidade com maior densidade populacional do Brasil pelo 5º ano consecutivo. 2020. Jornal O Taboanense. Disponível em: <https://www.otaboanense.com.br/taboao-da-serra-e-a-cidade-com-maior-densidade-populacional-do-brasil-pelo-5o-ano-consecutivo/#:~:text=Pelo%205%C2%BA%20ano%20consecutivo%20Tabo%C3%A3o.%2C%20totalizando%2014.408%20hab%2Fkm%C2%B2>. Acesso em: jun. 2022.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA. Taboão da Serra: construindo uma história nas trilhas do futuro. Secretaria de Educação e Cultura. São Paulo: Nativa, 2004.
- TABOÃO DA SERRA (Município). “Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Taboão da Serra.” Taboão da Serra, 2006. Disponível em: <https://ts.sp.gov.br/leis-e-normas/plano-diretor>. Acesso em: jun. 2022.
- VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999.