



Alessandra Cristina dos Santos

**MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA
POLÍTICA URBANA E O SEU PAPEL NA
PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO
DESIGUAL: Estudo de São José do Rio Preto -
SP**

**CAMPINAS
2013**



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Alessandra Cristina dos Santos

**MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA POLÍTICA
URBANA E O SEU PAPEL NA PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO DESIGUAL: Estudo de São
José do Rio Preto - SP**

Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues (orientadora)

**Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, para obtenção do Título de
Doutora em Ciências Sociais.**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELA ALUNA ALESSANDRA CRISTINA DOS SANTOS, E ORIENTADA PELA PROF^a. DR^a.
ARLETE MOYSÉS RODRIGUES.
CPG, 12/12/2013**

**CAMPINAS
2013**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

Santos, Alessandra Cristina dos, 1978-
Sa59m Mudanças e permanências na política urbana e o seu papel na produção do espaço urbano desigual : estudo de São José do Rio Preto - SP / Alessandra Cristina dos Santos. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Arlete Moyses Rodrigues.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política urbana. 2. Planejamento urbano - São José do Rio Preto (SP). I. Rodrigues, Arlete Moyses, 1943-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Changes and permanencies in urban policy and its role on the production of an unequal urban space : study of São Jose do Rio Preto - SP

Palavras-chave em inglês:

Urban policy

Urban planning - Sao Jose do Rio Preto (SP)

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutora em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Arlete Moyses Rodrigues [Orientador]

Regina Célia Bega dos Santos

Emilia Wanda Rutkowski

Fabio Fernandes Villela

Adalberto da Silva Retto Junior

Data de defesa: 12-12-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais



Tese de Doutorado

Alessandra Cristina dos Santos

**MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA POLÍTICA URBANA E O SEU PAPEL NA PRODUÇÃO
DO ESPAÇO URBANO DESIGUAL: Estudo de São José do Rio Preto - SP**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, sob a orientação do Profª. Dra. Arlete Moysés Rodrigues.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 12 / 12 / 2013.

Comissão Julgadora:

Titulares

Profª. Drª. Arlete Moysés Rodrigues (orientadora)

Profª. Drª. Regina Célia Bega dos Santos

Profª. Drª. Emilia Wanda Rutkowski

Prof. Dr. Fábio Fernandes Villela

Prof. Dr. Adalberto da Silva Retto Júnior

Suplentes:

Profª. Drª. Karina Oliveira Leitão

Profª. Drª. Marinete Covezzi

Profª. Drª. Luciana Ferreira Tatagiba

Campinas
Dezembro de 2013

2014/12/11

AGRADECIMENTOS

Aos vereadores Pedro Roberto Gomes e Nilson Silva, ao ex-prefeito Manoel Antunes, à ex-vice-prefeita Maureen Leão Cury, ao diretor Regional de Rio Preto do SECOVI Joaquim Ribeiro, ao representante do Fórum das Associações dos Moradores Marcelo Henrique, às moradoras Daiane, Dona Maria e Fabiana, e ao líder da ocupação do Gonzaguinha, conhecido como Zé da Bota, que concederam gentilmente as entrevistas à autora.

Aos Secretários Municipais José Carlos de Lima Bueno, do Meio Ambiente e Urbanismo; Milton Assis, do Planejamento e Gestão Estratégica; e Fernando Fukassawa, da Habitação, assim como sua ex-assessora Roseane Lemgruber Vilela e seu atual assessor Renato Guilherme Góes. Aos funcionários da Administração Pública Maria Cristina, da EMCOP; Jurandir Urbano, da Secretaria de Obras; Selma Cristina Carneiro, da Secretaria de Habitação; Claudio Muñoz, da equipe do Orçamento Participativo; Cida Maracanã, da Secretaria dos Direitos e Políticas para Mulheres; e à ex-funcionária da Secretaria do Planejamento e da EMCOP Suely Leão. Todas essas pessoas, além de concederem atenciosamente as entrevistas, também contribuíram com uma série de dados, informações e documentos fundamentais à presente pesquisa.

Aos colaboradores: Maria Rita Gandara e Reginaldo Alves do Nascimento, secretários do Programa de Doutorado em Ciências Sociais; Daiane Ricardo e Letícia Diattei Ramos fizeram as transcrições das entrevistas; à equipe do Centro de Consultoria Linguística que fez a revisão do texto, ao Engenheiro Rogério da Secretaria da Habitação com informações sobre os loteamentos ilegais, às Arquitetas Fernanda e Isabella da MRV Engenharia.

Aos pesquisadores Luis Fernando de Lemos Barroso, Alexandre Bergamin Vieira, Carlos da Silva Pateis, José Carlos de Lima Bueno, Silvia Rodrigues, Delcimar Marques Teodózio, Andrea Celeste Petisco, pelas contribuições trazidas por meio de suas pesquisas.

Ao Grupo de Pesquisa Problema Ambiental Urbana e todos aqueles que durante algum período participaram dos colóquios e trouxeram tantas contribuições: Iris de Souza, Marinete Covezzi, Désirée Guichard Freire, Leandro Dias de Oliveira, John Dairo Ochoa, Rodrigo Dantas, Leda Buonfiglio, Fábio Iaderozza e Ana Luiza Patrão.

Aos membros da Banca de Qualificação Laura Machado de Mello Bueno e Ari Vicente Fernandes e aos membros da Banca Final, os professores doutores Regina Bega dos Santos, Emilia Wanda Rutkowski, Adalberto da Silva Retto Jr, Fábio Fernandes Villela.

Aos professores meus queridos e inesquecíveis orientadores: o professor doutor Ricardo Siloto da Silva, durante o mestrado, e a professora Arlete Moysés Rodrigues que me acompanhou com tanta dedicação e carinho durante todos esses anos da pesquisa de doutorado.

Às minhas amigas e companheiras de pesquisa Camila Gonçalves, Luciani Rocha e à Simone Delbin, a qual me acolheu em sua casa na época da seleção do Programa de Doutorado.

À minha amada família Jurandir, Everton e Ana Beatriz.

RESUMO

Nas últimas décadas, houve uma remodelação do papel no Estado no que diz respeito à condução do desenvolvimento urbano e à tentativa de controle da expansão horizontal das cidades. O principal objetivo do presente trabalho é analisar as contradições e convergências, no discurso e na prática, procurando identificar permanências e mudanças nas leis de uso do solo e no Planejamento Urbano e seus rebatimentos na configuração do espaço urbano. São apresentadas as políticas públicas urbanas do período do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, as alterações das atribuições municipais assim como inclusão dos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana na Constituição Federal de 1988, constantes dos artigos 182 e 183 e regulamentados pela Lei Federal n.º 10.257/2001, denominada de Estatuto das Cidades. A pesquisa foi realizada no Município de São José do Rio Preto para averiguar as mudanças e permanências na Política Urbana Local, procurando relacioná-las com as alterações mais gerais das políticas urbanas. O período da pesquisa se estende da segunda metade da década de 70 do século XX até o segunda década do século XXI. O início do recorte temporal se deu em função da inclusão e recebimento de recursos, por parte do Município de São José do Rio Preto, do Programa das Cidades de Porte Médio, constante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND. A pesquisa se estende até o ano de 2012, decorrido tempo suficiente para analisar a implementação do Plano Diretor aprovado em 2006, que adota os preceitos e normas do Estatuto da Cidade. Concluimos que, durante este período, houve um aumento da espoliação urbana e da fragmentação do espaço urbano. E que as alterações no campo jurídico-urbanístico não têm propiciado avanços para que se cumpra a função social da cidade e da propriedade, conforme tem sido proposto pelos movimentos populares urbanos.

Palavras-chave: Política Urbana, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, função social da cidade e da propriedade urbana.

ABSTRACT

Over the last decades, a reorganization of the role of State has occurred, mainly considering the aspects which concern to the processes of urban development and of horizontal expansion of cities. Therefore, the main purpose of this research is to analyze contradictions and convergences between the practice and the discourse related to this subject, in order to identify continuities and discontinuities in the Land Law, as well as in the urban planning and its results on the urban space configuration. Having this context in mind, we present some urban public policies which were applied during the Second National Development Plan in Brazil. We also discuss some changes this Plan suffered in municipal level, for instance, the inclusion of social function principles related to city and urban properties in 1988 Federal Constitution (Articles 182 and 183), which created the City Statute. The research was conducted in São José do Rio Preto (São Paulo) and it investigated the continuities and discontinuities in local urban policies, promoting a possible relation between them and some more general changes in national urban policies. The research period extended from the second half of 20th Century, in the seventies; to the second decade of the 21st Century. We decided to define this time frame, because, during this period, São José do Rio Preto received funds and was included in the Program for Medium-Sized Eastern Cities, that was part of the National Urban Development Policy of the Second National Development Plan. The study was finished in 2012, and the researchers had time to discuss the implementation of the Master Plan in 2006, which adopted principles and standards of the City Statute. We concluded that there was an increase in urban spoliation and a fragmentation of urban spaces. However, we also observed that the changes in urban legislation have not conducted to the progress of social city and property functions according to what popular movements have been proposing since the beginning of these policies.

Keywords: Urban Policy. City Statute. Master Plan. Social City and Urban Property Function.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. As políticas públicas e o processo de urbanização excludente	2
2. Referencial teórico	9
3. Pesquisa empírica: São José do Rio Preto - SP	13
4. Estrutura do texto	17
CAPÍTULO 1 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	19
1.1 As transformações na cidade e as intervenções decorrentes.....	20
1.2 Histórico do Planejamento no Brasil	28
1.2.1 Planos Diretores.....	28
1.2.2 Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – II PND	33
1.3 São José do Rio Preto: antecedentes históricos	46
1.3.1 Primeiras iniciativas para o ordenamento da cidade.....	46
1.3.2 Período do Governo Militar: política e planejamento.....	54
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1979 E A REDEMOCRATIZAÇÃO NA DÉCADA DE 1980: do esgotamento de um modelo à construção de uma nova proposta.....	75
2.1 Anos 80: grandes investimentos públicos e mudanças políticas	76
2.1.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 1979 e a implementação do CPM/BIRD	77
2.1.2 Regulação Urbanística Municipal.....	86
2.1.3 A Política Habitacional e o Programa de Minidistritos Industriais.....	90
2.1.4 Produção do espaço urbano	101

2.2 O capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e o Movimento de Reforma Urbana	110
CAPÍTULO 3 – OS AJUSTES NO PAPEL DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990: entre o mercado e o direito à cidade	117
3.1 Transformações políticas e econômicas	118
3.1.1 Reconfiguração dos atores e seus papéis.....	119
3.1.2 Novos Planos Diretores Municipais: entre o Planejamento Estratégico e a Reforma Urbana	126
3.1.3 Participação Popular através do Orçamento Participativo.....	129
3.2 São José do Rio Preto – 1990: planejamento estratégico e produção ilegal do espaço urbano.....	134
3.2.1 Plano Diretor e Gestão Estratégica.....	134
3.2.2 Produção do espaço urbano	140
CAPÍTULO 4 – A NOVA POLÍTICA URBANA	149
4.1 Intensificação do setor imobiliário na produção do espaço.....	150
4.1.1 Estatuto da Cidade	150
Instrumentos da política urbana.....	151
Os Planos Diretores Participativos	156
Participação: conferências e conselhos.....	162
4.1.2 Regularização Fundiária	166
4.1.3 Programa Minha Casa Minha Vida: e a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação?	174
4.2 São José do Rio Preto – 2000: o interesse individual/privado sobreposto ao interesse coletivo/público.....	188
4.2.1 Planejamento urbano pós-Estatuto da Cidade	188
Elaboração e discussões sobre o Plano Diretor.....	189
Conteúdo e implementação do Plano Diretor.....	202

Gestão Orçamentária Participativa.....	214
4.2.2 A política fundiária municipal.....	221
Regularização fundiária dos loteamentos ilegais	221
Alienação de imóveis municipais.....	230
4.2.3 A política habitacional municipal.....	237
Desfavelamento e investimento externo.....	237
Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS	246
Parceria Público Privada na Habitação de Interesse Social – Parque da Liberdade.....	252
Produção do Programa Minha Casa Minha Vida	260
4.2.4 Grande volume de investimentos públicos e privados.....	267
4.2.5 Produção do espaço urbano	278
Loteamentos abertos.....	279
Loteamentos fechados.....	280
Condomínios Horizontais	282
CONCLUSÃO: A Política Urbana na produção do espaço	287
REFERÊNCIAS	305
OUTRAS FONTES.....	319
ANEXOS.....	323

Dedico este trabalho
às pessoas mais importantes da minha vida:
Jurandir, Everton e Ana Beatriz.

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

FIGURAS

<i>Figura 1 - Política de Desenvolvimento Urbano - II PND.....</i>	<i>40</i>
<i>Figura 2 - Imagens da implantação da Avenida Alberto Andaló</i>	<i>52</i>
<i>Figura 3 - Distrito Industrial Waldemar Verdi.....</i>	<i>59</i>
<i>Figura 4 - Obras na Rodovia Washington Luís (SP-310).....</i>	<i>62</i>
<i>Figura 5 - Complexo de viadutos Jordão Reis (à esq.) e IBILCE (à dir.).....</i>	<i>63</i>
<i>Figura 6 – Centro Cultural (à esq.) e a Praça Cívica - Projeto 1976 (à dir.).....</i>	<i>68</i>
<i>Figura 7 - Croqui das ações propostas pelo PCM/BIRD</i>	<i>81</i>
<i>Figura 8 - Plano de Sistematização Viária Urbana</i>	<i>83</i>
<i>Figura 9 - Loteamentos populares da década de 1980</i>	<i>95</i>
<i>Figura 10 - Imagens do Gonzaguinha divulgadas nos jornais da época</i>	<i>98</i>
<i>Figura 11 - Gonzaguinha: antes da implantação do projeto de desfavelamento.....</i>	<i>100</i>
<i>Figura 12 – Gonzaguinha: na época da abertura das vias e marcação dos lotes</i>	<i>100</i>
<i>Figura 13 - Implantação do Solo Sagrado - Zona Norte</i>	<i>104</i>
<i>Figura 16 - Região dos Loteamentos Damha e o viaduto de acesso.....</i>	<i>143</i>
<i>Figura 17 - Loteamentos Ilegais.....</i>	<i>146</i>
<i>Figura 18 - Macrozoneamento.....</i>	<i>205</i>
<i>Figura 19 - Regiões Administrativas de São José do Rio Preto.....</i>	<i>215</i>
<i>Figura 20 - Imagens do Orçamento Participativo 2002.....</i>	<i>217</i>
<i>Figura 21 - Situação do Processo de Regularização Fundiária - 2012</i>	<i>227</i>
<i>Figura 22 - Imóveis leiloados no entorno do Shopping da Zona Norte</i>	<i>235</i>
<i>Figura 23 - Parque da Cidadania – HBB/BID</i>	<i>240</i>
<i>Figura 24 - Construção casas de alvenaria no Parque da Cidadania</i>	<i>240</i>

<i>Figura 25 - Casa provisória e casa definitiva no Parque da Cidadania</i>	<i>242</i>
<i>Figura 26 - Condomínio Fechado Marisa Cristina – Frente.....</i>	<i>244</i>
<i>Figura 27 - Condomínio Marisa Cristina - Fundos</i>	<i>244</i>
<i>Figura 28 - Morro da fumaça (2002) e área ocupada por lixo (2011).....</i>	<i>245</i>
<i>Figura 29 - Conjunto Renascer.....</i>	<i>246</i>
<i>Figura 30 - Maquete eletrônica do Parque da Liberdade</i>	<i>253</i>
<i>Figura 31 - Planta do Parque da Liberdade</i>	<i>254</i>
<i>Figura 32 - Parque da Liberdade: planta da casa de 58,30m² e uma opção de “concepção artística” da fachada</i>	<i>255</i>
<i>Figura 33 - Parque da Liberdade VI em construção.....</i>	<i>256</i>
<i>Figura 34 - Maquete da implantação dos equipamentos</i>	<i>258</i>
<i>Figura 35 - Praça poliesportiva</i>	<i>258</i>
<i>Figura 36 - Centro comunitário (à esq.) e EMEI (à dir.)</i>	<i>258</i>
<i>Figura 37 - Escola Municipal de Educação Fundamental – EMEF.....</i>	<i>259</i>
<i>Figura 38 – Correio e Administração, Posto Policial e Casa do Zelador</i>	<i>259</i>
<i>Figura 39 - Linhão passando pelo meio da praça.....</i>	<i>259</i>
<i>Figura 40 - Entorno do Conjunto Habitacional Nova Esperança.....</i>	<i>262</i>
<i>Figura 41 - Conjunto Habitacional Nova Esperança</i>	<i>263</i>
<i>Figura 42 - Localização dos novos empreendimentos da MRV em São José do Rio Preto</i>	<i>265</i>
<i>Figura 43 - Desocupação de favela próximo ao João Paulo II.....</i>	<i>266</i>
<i>Figura 44 - Ocupação das margens do córrego Borá.....</i>	<i>267</i>
<i>Figura 45 - Área da futura instalação do Parque Tecnológico</i>	<i>269</i>
<i>Figura 46 - Parque Rio Preto (à esq.) e Porto Madero (à dir.).....</i>	<i>272</i>
<i>Figura 47 - Shopping Iguatemi São José do Rio Preto.....</i>	<i>274</i>
<i>Figura 48 - Shopping Cidade Norte.....</i>	<i>276</i>
<i>Figura 49 - Parque Belvedere, Parque da Liberdade e Village Damha</i>	<i>284</i>
<i>Figura 50 - Ofício referente ao Programa Normal Cidades Médias - 1979.....</i>	<i>324</i>
<i>Figura 51 - Ofício referente ao Programa Especial de Cidades Médias - 1983.....</i>	<i>325</i>

TABELAS

<i>Tabela 1 - Mudança de paradigma na urbanização e na habitação</i>	<i>26</i>
<i>Tabela 2 - Programa para Cidades de Médio Porte: versão CPM/Normal</i>	<i>43</i>
<i>Tabela 3 - Resultados macroeconômicos durante o II PND</i>	<i>45</i>
<i>Tabela 4 - Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio - PNCCPM.....</i>	<i>78</i>
<i>Tabela 5 – Síntese das estratégias de desenvolvimento para S. J. do Rio Preto</i>	<i>80</i>
<i>Tabela 6 - Loteamentos e Conjuntos habitacionais produzidos por iniciativa pública.....</i>	<i>93</i>
<i>Tabela 7 - Programa de Minidistritos Industriais e Loteamentos Populares Integrados.....</i>	<i>95</i>
<i>Tabela 8 - Loteamentos fechados implantados nas décadas de 1970 e 1980.....</i>	<i>105</i>
<i>Tabela 9 - Propostas que subsidiavam uma nova PNDU na década de 1980.....</i>	<i>111</i>
<i>Tabela 10 - Porcentagem de financiamento externo nos investimentos urbanos.....</i>	<i>112</i>
<i>Tabela 11 - Comparação entre o Urbanismo Modernista e o Novo Urbanismo</i>	<i>121</i>
<i>Tabela 12 - Poder de decisão da população no OP.....</i>	<i>131</i>
<i>Tabela 13- Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços.....</i>	<i>141</i>
<i>Tabela 14 - Programa Nossa Terra - Lotes Urbanizados - 1996.....</i>	<i>141</i>
<i>Tabela 15 - Loteamentos fechados implantados na década de 1990</i>	<i>142</i>
<i>Tabela 16 – Condomínios horizontais implantados na década de 1990</i>	<i>144</i>
<i>Tabela 17 - Loteamentos Ilegais e Legalizados - 1980 e 2000</i>	<i>145</i>
<i>Tabela 18 – Oito degraus da escada da participação cidadã.....</i>	<i>164</i>
<i>Tabela 19 – Adaptação de Souza a escada de participação cidadã de Arnstein</i>	<i>165</i>
<i>Tabela 20 – Municípios que declararam existência de loteamentos irregulares ou clandestinos – Estado de SP, Região Sudeste e Brasil – 2008.....</i>	<i>168</i>
<i>Tabela 21 - Imóveis com autorização para alienação (2010-2012).....</i>	<i>231</i>
<i>Tabela 22 - HBB / UAS - São José do Rio Preto - 2006.....</i>	<i>238</i>
<i>Tabela 23 - HBB / DI - Tipos de ação em São José do Rio Preto - 2006.....</i>	<i>238</i>
<i>Tabela 24 - Custo total das obras dos equipamentos comunitários</i>	<i>257</i>
<i>Tabela 25 - Loteamentos abertos aprovados entre 2000 e 2012.....</i>	<i>279</i>
<i>Tabela 26 - Loteamentos fechados implantados entre 2000 e 2012</i>	<i>281</i>
<i>Tabela 27 - Condomínios Horizontais aprovados entre 2000 e 2012.....</i>	<i>283</i>
<i>Tabela 28 - Empreendimentos da MRV dentro do PMCMV.....</i>	<i>327</i>
<i>Tabela 29 - Leis de Alteração no Perímetro Urbano - 2002 a 2012</i>	<i>330</i>

GRÁFICOS

<i>Gráfico 1 - Distribuição das atividades.....</i>	<i>14</i>
<i>Gráfico 2 - Processo de Desenvolvimento em São José do Rio Preto - 8º R.A.</i>	<i>65</i>
<i>Gráfico 3 - Construção civil na década de 1980 em São José do Rio Preto.....</i>	<i>103</i>
<i>Gráfico 4 - Banco de terras por empresa.....</i>	<i>180</i>
<i>Gráfico 5 - Banco de terrenos da MRV - março/2012 (R\$ Bilhões).....</i>	<i>181</i>
<i>Gráfico 6 - Evolução do Financiamento - Funding Poupança e FGTS - Unidades.....</i>	<i>184</i>
<i>Gráfico 7 - Evolução do Financiamento - Funding Poupança e FGTS - Valores.....</i>	<i>184</i>
<i>Gráfico 8 - Estudo do Mercado Imobiliário em São José do Rio Preto – Unidades Lançadas por Número de Dormitórios (maio/2009 a maio/2012).....</i>	<i>276</i>
<i>Gráfico 9 - Comparação entre os valores médios de lançamentos imobiliários verticais e horizontais em São José do Rio Preto (Jan./2008 a Jul./2010).....</i>	<i>277</i>

LISTA DE SIGLAS

<i>ABECIP</i>	<i>Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança</i>
<i>ABMI</i>	<i>Associação Brasileira de Mercado Imobiliário</i>
<i>ACIA</i>	<i>Associação Comercial, Industrial e Agrária de Rio Preto</i>
<i>ACIRP</i>	<i>Associação Comercial e Industrial de Rio Preto</i>
<i>AEIS</i>	<i>Áreas de Especial Interesse Social</i>
<i>ARENA</i>	<i>Aliança Renovadora Nacional</i>
<i>ARES</i>	<i>Associação Riopretense de Educação e Saúde</i>
<i>BIRD</i>	<i>Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento</i>
<i>BM</i>	<i>Banco Mundial</i>
<i>BNH</i>	<i>Banco Nacional de Habitação</i>
<i>CDL</i>	<i>Câmara dos Dirigentes Lojistas</i>
<i>CEBRAP</i>	<i>Centro Brasileiro de Análise e Planejamento</i>
<i>CETESB</i>	<i>Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental</i>
<i>CF</i>	<i>Constituição Federal</i>
<i>CIDADE</i>	<i>Centro de Assessoria e Estudos Urbanos</i>
<i>CNDU</i>	<i>Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano</i>
<i>CNPU</i>	<i>Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Planejamento Urbano</i>
<i>COMGIC</i>	<i>Conselho Municipal Gestor da Ilha Central</i>
<i>COPEUR</i>	<i>Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos em Fase de Regularização</i>
<i>CPDD</i>	<i>Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento</i>
<i>CRAS</i>	<i>Centro de Referência da Assistência Social</i>
<i>CRECI</i>	<i>Conselho Regional dos Corretores de Imóveis</i>
<i>CURA</i>	<i>Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada</i>
<i>CVM</i>	<i>Comissão de Valores Mobiliários</i>
<i>DAEE</i>	<i>Departamento de Águas e Energia Elétrica</i>
<i>EBTU</i>	<i>Empresa Brasileira de Trens Urbanos</i>
<i>EMCOP</i>	<i>Empresa Municipal de Construções Populares</i>
<i>ERPLAN</i>	<i>Escritórios Regionais de Planejamento</i>
<i>FAR</i>	<i>Fundo de Arrendamento Residencial</i>

<i>FAMERP</i>	<i>Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto</i>
<i>FAT</i>	<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
<i>FATEC</i>	<i>Faculdade Estadual de Tecnologia</i>
<i>FAU/USP</i>	<i>Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade de São Paulo</i>
<i>FDS</i>	<i>Fundo de Desenvolvimento Social</i>
<i>FIDREN</i>	<i>Fundo de Investimentos para Drenagem Urbana</i>
<i>SNPLI</i>	<i>Sistema Nacional de Planejamento Integrado</i>
<i>FIPLAN</i>	<i>Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local</i>
<i>FNHIS</i>	<i>Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social</i>
<i>FNPP</i>	<i>Fórum Nacional de Participação Popular</i>
<i>GRAPROHAB</i>	<i>Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de SP</i>
<i>HBB-DI</i>	<i>Programa Habitar Brasil BID – Desenvolvimento Institucional</i>
<i>HBB-UAS</i>	<i>Urbanização de Assentamentos Subnormais</i>
<i>IAB</i>	<i>Instituto de Arquitetos do Brasil</i>
<i>IBGE</i>	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
<i>IBILCE</i>	<i>Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas</i>
<i>IDHM</i>	<i>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</i>
<i>IPEA</i>	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
<i>IPO</i>	<i>Initial Public Offering (Oferta Pública de Ações)</i>
<i>IPTU</i>	<i>Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana</i>
<i>LEPAC</i>	<i>Levantamento Planialtimétrico Cadastral</i>
<i>MHU</i>	<i>Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente</i>
<i>MP</i>	<i>Medida Provisória</i>
<i>OAB</i>	<i>Ordem dos Advogados do Brasil</i>
<i>OGU</i>	<i>Orçamento Geral da União</i>
<i>OP</i>	<i>Orçamento Participativo</i>
<i>PAC</i>	<i>Programa de Aceleração do Crescimento</i>
<i>PAEG</i>	<i>Programa de Ação do Governo</i>
<i>PARTEC</i>	<i>Parque Tecnológico de São José do Rio Preto</i>
<i>PD</i>	<i>Plano Diretor</i>
<i>PDDI</i>	<i>Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado</i>
<i>PDUR</i>	<i>Política de Desenvolvimento Urbano e Regional</i>
<i>PEC</i>	<i>Praças de Esportes e Cultura</i>
<i>PL</i>	<i>Projeto de Lei</i>
<i>PLANASA</i>	<i>Plano Nacional de Saneamento</i>
<i>PMCMV</i>	<i>Programa Minha Casa Minha Vida</i>

<i>PNAD</i>	<i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>
<i>PND</i>	<i>Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
<i>PNDU</i>	<i>Política Nacional de Desenvolvimento Urbano</i>
<i>PRODEI</i>	<i>Projeto para Desenvolvimento Industrial</i>
<i>PSVU</i>	<i>Plano de Sistematização Viária Urbana</i>
<i>RA</i>	<i>Região Administrativa</i>
<i>RF</i>	<i>Regularização Fundiária</i>
<i>SABESP</i>	<i>Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo</i>
<i>SAGMACS</i>	<i>Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais</i>
<i>SECOVI</i>	<i>Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais</i>
<i>SEMAE</i>	<i>Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto</i>
<i>SERFHAU</i>	<i>Serviço Federal de Habitação e Urbanismo</i>
<i>UAS</i>	<i>Urbanização de Assentamentos Subnormais</i>
<i>UEM</i>	<i>Unidade Executora Municipal</i>
<i>VGv</i>	<i>Valor Geral de Vendas</i>

INTRODUÇÃO

1. As políticas públicas e o processo de urbanização excludente

A população brasileira, segundo o Censo 2010, chegou a 190.732.694 de habitantes. Os números mostram que a urbanização da sociedade brasileira continua avançando: em 1960, a população urbana representava 44,7% da população total; em 2000, chegou-se à marca dos 81%; e, em 2010, 84% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. No Estado de São Paulo é onde se concentra a maior parte da população urbana com 39.552.234 habitantes, que representa 95,88% da população total do Estado (IBGE/CENSO, 1960, 2000, 2010).

O processo rápido e intenso de urbanização no Brasil deu seus primeiros sinais já no final do século XIX, mas tem o seu auge durante o período de industrialização do país. Contudo, essas mudanças não se deram de forma espontânea. Uma série de políticas públicas setoriais desvinculadas entre si - apesar da criação de alguns mecanismos de coordenação -, foi elaborada sem considerar o impacto que teria sobre o território nacional e sobre o espaço intraurbano.

Políticas de incentivo à modernização da agricultura, de expansão da oferta de infraestrutura e serviços urbanos nas cidades, de desenvolvimento industrial, com destaque à indústria automobilística que vai afetar a mobilidade nas cidades, a alteração da política tributária, diminuindo o orçamento de estados e municípios, entre outras, impulsionaram o processo de urbanização, promoveram profundas modificações na configuração do espaço nacional e agravaram os problemas urbanos (BERNARDES, 1986).

A urbanização da sociedade brasileira se processou dentro de um modelo de desenvolvimento excludente, mesmo durante o período de acelerada expansão da economia brasileira, conhecido como milagre econômico. A partir da década de 1980, há uma severa diminuição dos recursos públicos disponíveis para investimento nas mais diversas áreas. E toda essa conjuntura explicitou a forma como as cidades retratam e reproduzem as injustiças e desigualdades sociais.

A produção do espaço urbano nos grandes centros e, posteriormente, nas cidades de pequeno e médio porte, seguiu um determinado padrão de configuração, do qual Schvasberg (2011, p.23) destaca alguns traços gerais: a existência de um espraiamento horizontal com dispersão do tecido urbano especialmente na forma de parcelamentos precários, sem infraestrutura e irregulares do ponto de vista da legislação de uso do solo, quase sempre na lógica especulativa de transformação da terra rural em urbana, e se constituindo praticamente em única alternativa à população de menor renda; o esvaziamento dos centros em decadência, ou sendo objeto de desejo de revitalizações na lógica exclusiva de mercado, ou de operações urbanas maquiadoras, que simulam uma urbanidade segura para consumidores inseguros com a violência urbana; a sedução das classes médias e altas pelo modo de vida em condomínios fechados, em nome da segurança, amplificando a segregação socioespacial; a presença de vazios urbanos infraestruturados, cuja função social na lógica do Estatuto da Cidade não é cumprida; e mais recentemente, a construção de shoppings, centros financeiros e administrativos com edificações blindadas, preferencialmente localizados de forma isolada do tecido urbano. Esse padrão de configuração do espaço urbano pode ser encontrado, conforme observamos, em São José do Rio Preto-SP - Município que é objeto de estudo do presente trabalho.

Muitas vezes, essas formas de produção do espaço, assim como diversos problemas urbanos, são tidas como consequência da falta de planejamento e de políticas públicas, sendo que na verdade estão diretamente ligadas à implementação de planos e políticas públicas.

Em que se baseiam os mecanismos de alocação de investimentos públicos e de distribuição da riqueza produzida? Eles estimulam ou reduzem as desigualdades? Estudos apontam que as vantagens do processo de urbanização e do desenvolvimento econômico são distribuídas desigualmente pela população e que a exclusão territorial está fortemente relacionada à concentração de renda e poder, pois enquanto os 10% mais ricos detêm 75% da riqueza nacional, um em cada três brasileiros das cidades não tem condições dignas de moradia (PNAD, 2007).

O déficit habitacional¹ estimado em 2007² era de 6,273 milhões de domicílios, enquanto encontra-se quase na mesma proporção o número de imóveis vagos, pois, segundo o Censo de 2010, existiam cerca de 6,1 milhões de domicílios vagos. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007, mais de 84% das unidades vagas no país estariam em condições de serem ocupadas e poderiam constituir-se, basicamente, em estoque do mercado imobiliário, sendo que mais de 73% delas estavam localizadas em áreas urbanas. Em relação aos domicílios urbanos que não dispunham de um ou mais serviços de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo ou rede elétrica), o número encontrado foi por volta de 10,5 milhões. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, quase 90% do déficit habitacional se concentra na população com faixa de renda de até três salários mínimos (PNAD, 2007).

A desigualdade socioespacial está relacionada à propriedade da terra, às formas de produção de bens e serviços, aos interesses do mercado imobiliário, às normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, à definição da localização da implantação de equipamentos coletivos e da construção de infraestrutura urbana, à apropriação privada dos benefícios de rendas geradas pela intervenção pública, ou seja, grande medida, essa desigualdade é induzida pelas próprias políticas públicas elaboradas em diferentes níveis de governo, por meio de planos, programas e investimentos. De acordo com Ávila:

Mesmo considerando que o rápido processo de urbanização brasileiro foi promovido, basicamente por contingentes populacionais de baixa renda, as políticas públicas de planejamento urbano e habitacional foram incapazes de promover a produção de moradias apropriadas em tipo, quantidade e localização para essa população ou de criar

¹ Déficit habitacional pode ser entendido como “*déficit por reposição do estoque*”, que se refere aos domicílios rústicos, aos quais deveria ser acrescida parcela devida à depreciação dos domicílios, e como “*déficit por incremento de estoque*” que contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar, domicílios alugados fortemente adensados e nos casos de ônus excessivo com aluguel.

² A partir de 2007, foi alterada a metodologia de cálculo do déficit habitacional, em consideração a alguns questionamentos que apontavam a necessidade de detalhar melhor o problema da coabitação e da inadequação de moradia, pois a falta deste detalhamento poderia estar levando a números superestimados. Porém, essas mudanças trazem dificuldades para a comparação dos dados ao longo dos anos.

condições para facilitar o seu acesso ao mercado habitacional formal. (ÁVILA, 2010, p.819)

No caso de São José do Rio Preto o intenso investimento público em infraestrutura, habitação e na modernização da administração municipal foi exatamente o que induziu a migração, a valorização da terra, a segregação urbana e a ocupação ilegal na área rural do Município.

Oficialmente, no Brasil, existiram duas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano, elaboradas em dois momentos bastante distintos. A primeira, concebida de forma centralizadora e com enfoque desenvolvimentista, durante o governo militar, foi elaborada na década de 1970, sendo inicialmente incorporada ao II Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1975, e posteriormente instituída por meio de uma Resolução Ministerial vinculada ao III PND. A segunda Política Nacional de Desenvolvimento Urbano já foi definida sob um governo democrático, em moldes participativos e seguindo os princípios da reforma urbana, na década de 2000, durante a 1ª. Conferência Nacional das Cidades (2003). A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU (2004) tem como princípios o atendimento universal de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana.

Na década de 1980, o país passa pela redemocratização, os movimentos urbanos se organizam em torno do ideário da Reforma Urbana, reivindicando a função social da cidade e da propriedade urbana, inclusive conquistando a inclusão de parte de suas propostas em um capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183. Entretanto, o embate de concepções entre a cidade mercadoria e a função social da cidade posterga a regulamentação da Política Urbana constitucional até o ano de 2001, quando é aprovado o Estatuto da Cidade, o qual carrega em seu conteúdo as contradições desse conflito. Apesar dos avanços institucionais tem para o capital a primazia do valor de troca.

Se por um lado, consolida a noção da função social e ambiental da propriedade e da cidade, aponta processos político-jurídicos para a gestão

democrática das cidades, regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos, e propõe diversos instrumentos jurídicos para a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas. Por outro, remete a aplicação desses instrumentos ao conteúdo do Plano Diretor Municipal, reafirmando o que estava previsto na constituição federal e amarrando a um instrumento urbanístico desacreditado após a intensa produção de Planos Diretores Integrados do período SERFHAU (1964-1974).

Além da aprovação do Estatuto, a década de 2000 inicia-se com a oficialização do direito social de moradia, por meio da Emenda Constitucional nº 26, que está relacionada à assinatura do Brasil da Agenda Habitat II – Stambul, 1996 – art. 6. Há uma série de avanços no plano do direito urbanístico e, também, no plano institucional, oferecendo suporte às políticas públicas de desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento, por meio da criação do Ministério das Cidades, da PNDU de 2004, do conselho das cidades. E, ainda, ao longo da década, ocorre um incremento significativo no volume de recursos disponíveis para essas áreas.

Contudo nas três últimas décadas, houve uma remodelação do papel do Estado, inclusive no que diz respeito à condução do desenvolvimento urbano e ao controle da expansão da cidade. O Poder Público “transferiu” grande parte das decisões referentes às intervenções urbanas para a iniciativa privada, e, dessa forma, praticamente, abriu mão de ser o principal gestor do espaço público. O ideário neoliberal que orientou o ajuste das políticas econômicas, subordinadas às novas exigências do processo de acumulação, acarretou, em nível local, a desregulamentação, a fragmentação e deu ao mercado poder absoluto sobre a produção, o consumo e a apropriação do espaço urbano (HARVEY, 2005).

A situação de precariedade e segregação espacial das cidades brasileiras foi produzida ao longo de sua história, mas agravou-se diante de um quadro de grandes transformações como a mundialização e a financeirização da economia, a reestruturação produtiva, a flexibilização e a precarização das relações de trabalho,

a presença de novas forças e novos atores se apoderando do espaço urbano, num ambiente político-intelectual hostil às políticas redistributivas.

Apesar da elaboração de planos, normas e políticas públicas que tratam da organização do espaço urbano e do seu desenvolvimento, o que se consolida amplamente nas cidades brasileiras é um modelo de ocupação constituído, em grande parte, por meio de processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia, com características desfavoráveis à perspectiva de urbanidade e de justiça social. Falcão destaca que:

Quem tentar conhecer o direito de propriedade no Brasil, através do Código Civil, dificilmente o conhecerá. Quem tentar conhecer a questão habitacional urbana, através de programas do Banco Nacional de Habitação, também dificilmente a conhecerá. Ambos, o Código Civil e os programas oficiais, fornecem apenas visão parcial da realidade. A mais difundida, formalizada, institucionalizada, escrita, precisa e monetarizada, é verdade. Nem por isso, a mais praticada pela sociedade brasileira. (FALCÃO, 2008, p.9)

E nesse sentido, Maria Adélia de Souza define a distinção entre a “política urbana de fato” e a chamada “política urbana de direito”. A primeira seria representada por ações e investimentos que se concretizam nas cidades e que ultrapassa o conteúdo e a forma definidos pela política pública oficial e institucionalizada, já a segunda, seria representada pelas ações, normas, diretrizes, programas e projetos tornados explícitos (SOUZA, 2004, p.116).

Considerando que a “política urbana de fato”, representada por ações e investimentos que se concretizam nas cidades, ultrapassa o conteúdo definido pela política pública oficial e institucionalizada, a chamada “política urbana de direito”, representada pelas ações, normas, diretrizes, programas e projetos tornados explícitos (SOUZA, 2004, p.116), o principal objetivo do presente trabalho é *analisar as contradições e as convergências, no discurso e na prática, identificando as mudanças e permanências ocorridas na política urbana, verificando os seus efeitos na produção e configuração do espaço urbano, além de evidenciar o papel dessa política*

na segregação socioespacial e a impossibilidade da participação democrática na gestão urbana – destacando em especial o que ocorre em São José do Rio Preto/SP.

Procurou-se também entender as mudanças, permanências, limitações e contradições contidas na Lei Federal 10.257 de 2001 e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, aprovado em 2006, analisando seu conteúdo e avaliando as possíveis modificações no acesso à terra urbanizada principalmente por parte das camadas mais pobres da população. Analisar as demais legislações municipais referentes ao parcelamento do solo e à regularização fundiária nos níveis federal, estadual e municipal, verificado a presença da população na participação das diversas etapas da gestão urbana democrática. Além disso, foi necessário entender de que forma as mudanças macroeconômicas, sociais e políticas das últimas décadas influenciaram as mudanças na condução do Planejamento Urbano municipal, aprofundar as análises sobre a terra mercadoria, a ação de diferentes agentes que produzem o espaço, o Estado, dando maior ênfase ao Poder Público Municipal, a política pública urbana e a desigualdade socioespacial.

Buscamos responder algumas questões sobre o papel do atual Plano Diretor: O que o Plano Diretor traz de novo? Como está sendo implementado? Quais instrumentos estão sendo aplicados? Estão limitando a especulação imobiliária ou estimulando? Como foi a participação da sociedade civil, do legislativo, executivo e dos empresários? Houve alguma alteração na forma e na locação dos investimentos públicos? Quais leis complementares foram aprovados e quais ainda estão sem nenhuma definição? Houve alguma mudança na produção e no controle de novos parcelamentos clandestinos no Município?

Além de outras questões que são colocadas em discussão como: diante das limitações de ordem externa e interna, qual a viabilidade de uma Política Urbana *de fato* seguir os preceitos de justiça social? Como enfrentar o mercado imobiliário altamente especulativo e excludente, garantindo o direito à moradia digna e à cidade como direito? Como implementar a função social da propriedade e

garantir a gestão democrática com a participação efetiva da população contra os interesses da valorização imobiliária?

2. Referencial teórico

O referencial teórico remete, em grande parte, aos estudos da sociologia urbana francesa da década de 1970, que segundo TOPALOV (1988), a partir daquele momento passaram a considerar o ambiente urbano como um “*produto social, que resulta da dinâmica de acumulação capitalista e da ação coletiva*” (p.11), e a inclui o Estado e suas políticas no campo de análise, buscando identificar as relações estruturais objetivas que unem os agentes da urbanização.

Portanto, nenhum elemento pode ser considerado como um dado. Quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. Não se pode estudar os usos que se faz da cidade sem estudar também sua produção. Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar a técnica da política, nem a política dos movimentos sociais. (TOPALOV, 1988, p.11-12)

A escola francesa de sociologia urbana marxista trabalhou com uma grande diversidade de objetos de pesquisa, conforme é mostrado abaixo. Mesmo assim, ficou uma lacuna nos estudos realizados no que se refere ao papel da indústria e dos serviços no processo de urbanização (TOPALOV, 1988).

- Processo de produção do espaço urbano: buscou-se analisar a acumulação do capital nas produções urbanas e o papel das políticas públicas nesse processo, por meio dos elementos do ambiente construído e seus agentes, de enquetes sobre promotores imobiliários, da atividade dos bancos no setor imobiliário e empresas de construção, da história das formas de produção e da propriedade da moradia, das teorias das rendas fundiárias, do planejamento na organização espacial da produção de grandes conjuntos.

- Políticas públicas: principalmente definida a partir do espaço do consumo coletivo e da reprodução da força de trabalho. Outros insistiram na cidade como sistema produtivo.
- Movimentos urbanos: tratou sobre problemas de moradia e transporte coletivo em cidades da América Latina.
- Políticas locais: objetivou sintetizar as diversas abordagens setoriais, esforçando-se em considerar a complexidade das relações de classe e o jogo específico do político.

Esses estudos influenciaram as pesquisas realizadas pelo CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Entre as suas produções de maior importância estão: *Economia política da urbanização* (Paul Singer, 1973), *Crítica à razão dualista* e *O Estado e o urbano no Brasil* (Francisco de Oliveira, 1972 e 1982) e *A espoliação urbana* (Lúcio Kowarick, 1979). Por sua vez, estas serviram de referência para os estudos desenvolvidos pela FAU-USP, organizados em um livro por Maricato, intitulado *A produção da casa e da cidade no Brasil industrial*, em 1979, que contou com a contribuição de Paulo Singer, Francisco de Oliveira, Gabriel Bolaffi, Rodrigo Lefebvre, Gerson Ferracini e Nabil Bonduki (ARANTES, P., 2009, p.120).

Mesmo os estudos realizados e as teorias desenvolvidas posteriormente a esse período, e utilizadas no presente trabalho, de alguma forma, dialogam com aqueles teóricos, e seguem a linha da teoria crítica urbana e de inspiração marxista. A opção em considerar como ponto de partida a produção intelectual do período citado se justifica pela pertinência e importância desta em auxiliar-nos no entendimento de como devemos realizar a pesquisa urbana atual.

Entretanto, não significa desconsiderar suas falhas, suas lacunas e suas insuficiências teóricas para responder uma série de questões da realidade urbana, a qual continua em transformação e nos lança novas questões, trazendo a necessidade de novas categorias teóricas para compreensão do urbano. Nesse sentido, Brenner (2010) enfatiza que:

Precisamente porque o processo de urbanização capitalista continua seu movimento de destruição criativa em escala mundial, os significados e modalidades de crítica nunca podem ser tidos como constantes; eles devem pelo contrário, ser continuamente reinventados em relação à evolução de geografias políticas e econômicas desiguais desse processo e os diversos conflitos que produzem. (BRENNER, 2010, p.25)

Não podemos deixar de citar as obras do filósofo Henri Lefebvre escritas publicadas entre 1968 e 1972: *O direito à cidade* (2006), *La pensée marxiste et la ville* (1972) e *A revolução urbana* (2004), e do geógrafo David Harvey, publicada em 1973: *A justiça social e a cidade* (1980). Ambos os autores vão influenciar a renovação crítica da pesquisa urbana, contudo³, será Harvey que continuará produzindo intensamente obras de grande repercussão e chegando aos dias atuais como a principal referência teórica dos estudos de orientação marxista sobre a produção do espaço.

Na análise sobre o Estado Capitalista, as principais referências do presente trabalho são Joachim Hirsh (2010), Poulantzas (2000), Claus Offe (1984), Martin Carnoy (2007), David Harvey (2005). E para discutir a relação entre o Estado e o urbano são utilizadas obras de autores variados, dando preferência à discussão mais atual sobre o tema, sem deixar de considerar obras que, apesar de já não serem recentes, continuam tendo grande relevância. Entre elas, destacamos a de Lojkine (1997), *O Estado capitalista e a questão urbana*, e a segunda de Christian Topalov (1979), *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*.

No que se refere à definição de Política Urbana, tomamos como referência aquela colocada por Lojkine (1997, p.202), a qual é o “produto de contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais opostas quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano” e é composta por três dimensões: (1) planificadora, que tem um papel quase exclusivamente ideológico; (2) operacional, que é o “conjunto de práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do

³ Henri Lefebvre morreu em 1991.

espaço”; (3) urbanística, que condensa, materializa e mede os efeitos sociais do Planejamento Urbano e das intervenções urbanísticas.

Para Bernardes (1986, p.84), o espaço é “a expressão dos processos econômico-sociais que atuam sobre um determinado território, e as políticas públicas integram esse processo”. O espaço também exerce, de forma retroativa, um papel fundamental na organização social resultante do processo. O espaço integra a dinâmica do processo social, da qual resulta a organização do território e configurações espaciais específicas, que “correspondem às diferentes formas de organização social no decorrer desse processo e são, ao longo do tempo, modificadas tanto pelos vários agentes que nelas interferem quanto por seu próprio dinamismo interno”. A autora ressalta, partindo da referência de Santos (1979), que “se o conjunto de relações que caracteriza determinada sociedade tem para cada lugar um significado particular, este deve ser apreendido no nível da totalidade”, portanto “não são as especificidades do espaço local que vão retroagir no processo social e sim a realidade social como um todo”. Dentro dessa compreensão, as políticas públicas não deveriam seguir uma ótica eminentemente setorial e um enfoque estritamente local.

Outra definição que também ajuda na compreensão do que se entende por política urbana neste trabalho é aquela utilizada por Shimbo⁴ (2011), a qual ultrapassa a o conteúdo da política pública oficial, e é “o resultado de uma articulação de interesses políticos e econômicos e de um jogo de poder, no qual o Estado desempenha papel fundamental como legitimador dos interesses do capital”, e que também “delimita a cena política dos atores já constituídos que determinam, inclusive, o local e o modo como aqueles ‘sem parcela’ podem entrar no terreno institucional”.

Independentemente de uma definição formal de Política Urbana, a ação do Poder Público, por se realizar necessariamente sobre uma porção do território, contribui de modo decisivo para alterar a estruturação do espaço, e esta

⁴ Dialogando com a noção de política de Rancière em “*O desentendimento*”, 1996.

interferência ocorre em todas as escalas e tem implicações espaciais que podem ser extensivas ou pontuais. Por isso, o Poder Público é o agente fundamental para a regulação urbana e do mercado imobiliário.

3. Pesquisa empírica: São José do Rio Preto - SP

O objeto empírico desta pesquisa é São José do Rio Preto, que também foi objeto de estudo na pesquisa de mestrado, a qual tratava do processo de produção ilegal do espaço urbano no Município, com o objetivo de entender o processo de expansão dos parcelamentos ilegais, em grande parte, implantados de forma dispersa na zona rural, que teve início a partir da década de 1980 e que prossegue ao longo de duas décadas, até o início da década de 2000.

Na conclusão da pesquisa, a partir da análise dos dados levantados e da discussão dos resultados aferidos, apareceram como principais fatores intervenientes: ineficácia da política pública habitacional, altos custos para habitar a “cidade formal”, alto grau de concentração de renda, quantidade elevada de população moradora nestes loteamentos com renda média-baixa e baixa, e dificuldades no cumprimento e fiscalização da legislação urbanística.

Apesar da expressividade da expansão da ilegalidade no território municipal, ultrapassando uma centena destes parcelamentos, a Administração Pública ignorava a existência dos loteamentos ilegais e nem mesmo os incluía no seu mapa oficial. Somente, a partir da aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, em 2006, que o Poder Público passa a reconhecer a cidade real, pelo qual passam a ser considerados Áreas Especiais de Interesse Social.

Muitas questões apareceram no decorrer daquela pesquisa, o que levou à necessidade de incluir e aprofundar novas questões como o papel do Estado e das políticas públicas, os conflitos sociais, o valor de uso e valor de troca da terra

urbana, para a compreensão da relação entre a Política Urbana e a produção e configuração do espaço urbano.

São José do Rio Preto está localizada no interior do Estado de São Paulo, na região noroeste, a cidade é um polo regional e sua economia está fortemente ligada aos setores de comércio e de serviços, principalmente nas áreas de medicina, educação e serviços especializados de alta tecnologia. De acordo com o Censo 2010, conta com uma população de 408.258 habitantes, possui altos índices de qualidade de vida, como o índice de desenvolvimento humano municipal IDHM = 0,834 (SEADE, 2000), baixa taxa de mortalidade, apenas 9,6 óbitos de crianças menores de um ano de idade a cada mil nascidas vivas, inferior aos 11,9 da média do Estado de São Paulo (SEADE, 2010), o maior nível de esperança de vida do Estado é da Região Administrativa de São José do Rio Preto com 73,5 anos (SEADE, 2003), porém o coeficiente GINI, que mede a desigualdade, é de 0,47, no Estado de São Paulo não há nenhum município com o coeficiente GINI maior do que este. A área rural do Município é repleta de ocupações urbanas e o seu grau de urbanização do Município é de 95,43%.

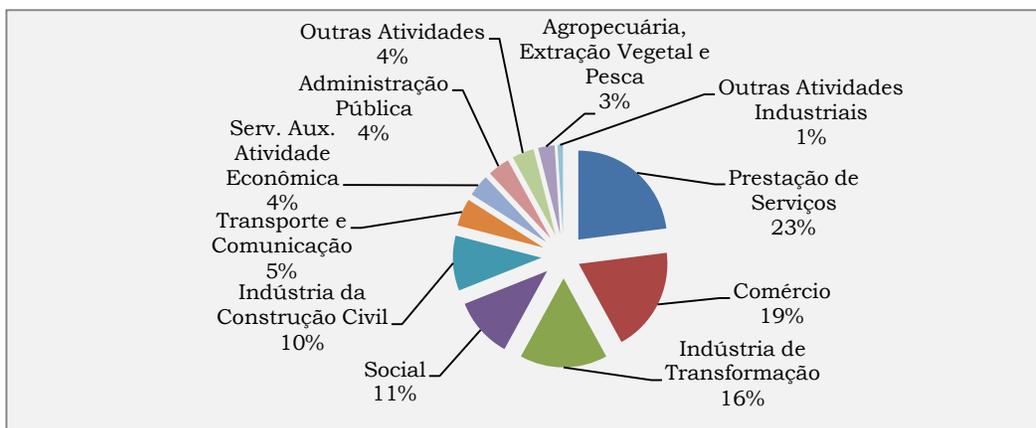


Gráfico 1 - Distribuição das atividades

Fonte: Conjuntura, 2011.

A cidade foi a única do Estado de São Paulo a ser incluída no “Projeto Especial de Cidades de Porte Médio”, definido em 1979 e implementado na década

de 1980. A cidade também estava inserida no programa anterior de “Apoio de Capitais e Cidades de Porte Médio”, ligado à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND e implementado na segunda metade de 1970. Por meio de ambos, a cidade recebeu um volume expressivo de recursos públicos federais e de financiamento junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, além de vários outros investimentos feitos pelo governo do Estado e pelo próprio Município, voltados para a implantação de infraestrutura, construção de habitação popular, modernização administrativa e geração de emprego e renda, durante o período de 1976 a 1986. E por isso, o ponto inicial do recorte temporal da presente pesquisa é o início da década de 1980, época que a cidade passa a ter uma grande expansão da malha urbana, e o ponto final é o ano de 2013, quando se encerra o presente trabalho.

Foram analisadas, ao longo do período, as mudanças na forma do planejamento e da gestão urbana conduzida pela Administração Municipal, considerando as alterações normativas e seus conflitos com as legislações urbanísticas estaduais e federais, a participação da população na condução dos rumos da própria cidade. Buscou-se analisar a relação da Política Urbana Local com as políticas urbanas estaduais e federais, e as suas influências na expansão e na configuração da cidade.

Para isso, foi feito um levantamento da produção pública de loteamentos residenciais e industriais, da produção privada de loteamentos “fechados” e “abertos”, e condomínios horizontais, e a atualização dos dados sobre os loteamentos ilegais implantados na zona rural. Também foram analisadas as demais legislações municipais referentes ao parcelamento do solo e à regularização fundiária nos níveis federal, estadual e municipal, verificado a presença da população na participação das diversas etapas da gestão urbana democrática.

Foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho diversas teses e dissertações realizadas por pesquisadores locais que desenvolveram seus trabalhos em sua maioria nas universidades do Estado São Paulo como a

Universidade Estadual Paulista - UNESP de Presidente Prudente e de Rio Claro, a Escola de Engenharia de São Carlos - EESC e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU da Universidade de São Paulo - USP, a Universidade Federal de São Carlos - UFSCar e a Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Destes pesquisadores, os que nos trazem maiores contribuições são: José Carlos de Lima Bueno (1979, 2003), Silvia Rodrigues (2006), Delcimar Marques Teodózio (2008), Andrea Celeste Petisco (2006), Luis Fernando de Lemos Barroso (2010), Alexandre Bergamin Vieira (2005, 2009) e Carlos da Silva Pateis (2007).

As entrevistas incluíram os representantes do Poder Público como os Secretários Municipais Milton de Assis Jr. do Planejamento, Fernando Yukio Fukassawa da Habitação, José Carlos Lima Buno do Meio Ambiente e Urbanismo e que também coordenou a implantação do Programa Cidades Médias, funcionários técnicos da Empresa Municipal de Construções Populares - EMCOP, a ex-vice-prefeita e ex-coordenadora do Orçamento Participativo Maureen Leão Cury, os vereadores Pedro Roberto Gomes, Nilson Paula da Silva, que era vice-presidente da Câmara Municipal no período de aprovação do Plano Diretor de 2006. E também um representante popular que foi membro do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento - CPDD, pelo Fórum das Associações de Moradores Marcelo Henrique.

Procurou-se entender as mudanças, permanências, limitações e contradições contidas na Lei Federal 10.257 de 2001 e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, aprovado em 2006, analisando seu conteúdo e avaliando as possíveis modificações no acesso à cidade principalmente por parte das camadas mais pobres da população.

Também foram analisadas as legislações municipais referentes ao parcelamento do solo e à regularização fundiária nos níveis federal, estadual e municipal e buscou-se verificar se houve, ou não, participação da população nas diversas etapas dos processos de regularização fundiária e urbanística.

4. Estrutura do texto

O **capítulo 1 – A questão urbana e os antecedentes históricos**, primeiramente, faz um histórico da urbanização, a partir da revolução industrial, e das primeiras propostas de intervenção no ordenamento das cidades, mostrando o surgimento da disciplina urbanística e a alternância do papel do Poder Público no controle da expansão e na indução do desenvolvimento urbano, ora aumentando, ora diminuindo o seu grau de regulação e o volume de investimento. Depois, passa-se para o histórico do Planejamento Urbano municipal no Brasil, que se inicia por meio de projetos de saneamento e de embelezamento, depois na forma de Planos Diretores, e com o passar do tempo, ampliam a sua abrangência e o seu conteúdo através dos Planos Diretores Integrados, e rapidamente o PD torna-se um instrumento desacreditado, levando à questão do subitem seguinte, que é a fase da conscientização da necessidade de uma Política Urbana mais ampla, que é formulada de forma centralizada pelo Governo Federal, e focada muito mais num ordenamento do território, na configuração da rede urbana e no desenvolvimento econômico do país, do que na definição de uma política para o espaço intraurbano. E fechando este capítulo, é apresentado os antecedentes histórico de São José do Rio Preto, desde a ocupação do território e a fundação da cidade, mostrando como se deu a formação das classes dominantes, e como estas se mantêm presentes no cenário político e econômico ao longo do tempo, sempre à frente da condução dos rumos da cidade, tendo papel fundamental no relacionamento com os governos estaduais e federais, inclusive e principalmente, durante o Regime Militar, garantindo o fluxo de recursos públicos para investimentos na cidade.

O **capítulo 2 – A política nacional de desenvolvimento urbano na década de 1980** está dividido em três blocos, o primeiro trata da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano por meio da implementação Programa Cidades Médias - PCM, nesse período ocorre uma diminuição significativa dos recursos públicos disponíveis para investimentos, interferindo decisivamente na formulação do programa, no recebimento de recursos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, e principalmente, na definição do número

de cidades beneficiadas. O segundo bloco mostra a forma como foi implementado o PCM em São José do Rio Preto, única cidade do Estado de São Paulo incluída no programa, como a Política Urbana está sendo conduzida no nível municipal através do Planejamento Urbano, da Política Habitacional e quais são as consequências dessas políticas urbanas na produção do espaço urbano. E no terceiro bloco, aborda as transformações econômicas, políticas e sociais que se traduzem de um lado na ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano a partir da segunda metade da década e das propostas do Movimento Nacional da Reforma Urbana que levam à inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988. Essas duas questões vão se refletir no planejamento municipal da década seguinte.

O **capítulo 3 – Os ajustes no papel do Estado na década de 1990** trata das transformações contemporâneas como a globalização, reestruturação produtiva e precarização do trabalho, as alterações no papel do Estado Capitalista, e de como essas mudanças afetaram a forma de pensar e de planejar a cidade. Será discutido sobre as influências do Planejamento Estratégico e do Movimento de Reforma Urbana. A partir da década de 1990, administração municipal de São José do Rio Preto assume um novo posicionamento em relação à gestão urbana, pautado no empreendedorismo como resposta à reestruturação econômica, e passa a ter o foco de atuação das intervenções em projetos urbanos, em parcerias público-privadas e na flexibilização dos padrões urbanísticos de uso e ocupação do solo.

No **capítulo 4 - A Nova Política Urbana**, busca-se mostrar que a partir de 2001, se por um lado, a evolução jurídico-urbanística e institucional da Política Urbana no Brasil, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, trouxe avanços significativos para a construção do direito à cidade. Por outro lado, uma série de transformações econômicas e políticas, que tiveram início nas décadas anteriores, se consolidam e se fortalecem, criando uma resistência à concretização dessas conquistas, chegando mesmo a retroceder em certos aspectos. E na parte final, mostrar como essas alterações interferiram na Política Urbana Local de São José do Rio Preto, e a forma como a sociedade vem participando deste processo, induzindo velhas e novas formas de produção do espaço urbano.

CAPÍTULO 1 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS



São José do Rio Preto. Antiga Catedral, demolida em 1973. Fotografia de 1956.

Fonte: IHGG – Instituto de Histórico, Geográfico e Genealógico de S. J. do Rio Preto

1.1 As transformações na cidade e as intervenções decorrentes

Na história das cidades, a partir da revolução industrial, assistimos, em um curto espaço de tempo, a inúmeras transformações econômicas, políticas e sociais, que alteram profundamente as cidades em sua concepção, função e organização física, assim como a dinâmica entre os atores e os poderes constituídos que definem a expansão ou controle do espaço urbano.

Entretanto, há alguns elementos recorrentes e fundamentais, como os processos de adaptação do espaço urbano às diferentes necessidades criadas ao longo do desenvolvimento do sistema capitalista, principalmente em momentos de transição, geralmente denominados de crise. Conseqüentemente, há uma profunda alteração nas formas e no grau de intervenção do Estado, oscilando entre o máximo e o mínimo grau de controle e de investimentos, mas sempre na medida necessária, para que se atinja o objetivo central do Estado Capitalista, que é o de garantir a crescente acumulação de capital.

O período moderno produziu uma ruptura radical na estrutura, na forma, na organização e nos conteúdos e propósitos da urbanística e da cidade. A formulação da cidade moderna processou-se em moldes difíceis de sintetizar, compreendendo um grande número de experiências e formulações teóricas que não seguiram um processo linear nem tiveram origem num único lugar, tempo ou ambiente cultural. Houve uma mudança de paradigma de ordem cultural, social e econômica que influenciou a concepção das cidades, e, conseqüentemente, trouxe mudanças significativas em termos dos ideais de planejamento/gestão e de desenvolvimento urbano.

A revolução industrial provocou um intenso crescimento demográfico num curto espaço de tempo, grandes parcelas da população se deslocaram do campo para a cidade em busca de emprego na indústria ou simplesmente pelo fato de não poderem mais se manter no trabalho no campo. Inicialmente, as indústrias misturaram-se com os bairros habitacionais e houve um aumento expressivo do

número de cidades. O país que primeiro presenciou essa intensa migração campo-cidade foi a Grã Bretanha, sendo seguido pela Alemanha e pela França.

Num primeiro momento, criticavam-se os regulamentos tradicionais e “confiava-se na possibilidade de um novo equilíbrio espontâneo, conseguido pela livre combinação das iniciativas parciais”. Assim, expandiu-se na Europa a chamada Cidade Liberal, sem considerar a hipótese de uma intervenção pública adequada para o controle dos acontecimentos, situação que se manteve até a primeira metade do século XIX (BENEVOLO, 2006, p.23).

As cidades passaram por graves problemas de salubridade e pela falta condições de abrigar toda essa população, em virtude das grandes transformações nos meios de produção, com o surgimento da mão de obra assalariada e as mudanças nos meios de transportes. E, neste contexto, surgem os primeiros trabalhos, estudos e intervenções para adaptar a cidade antiga à nova realidade. Rapidamente, as cidades mudaram sua configuração e sua infraestrutura como: a racionalização do sistema viário, novos meios de comunicação, especialização de setores das cidades, novos e grandes equipamentos coletivos urbanos e a expansão por meio da suburbanização.

Quando entram em cena os novos regimes conservadores, chega-se a um acordo sobre os limites de atuação de cada uma das partes – burocracia e propriedade -, e coloca-se em prática “*um controle público do desenvolvimento urbano complementar e combinado com a liberdade das iniciativas privadas*”. Essa limitação recíproca garantiria que os interesses fundamentais de ambos fossem realizados (BENEVOLO, 2006, p.23).

A reforma de Paris é um exemplo significativo para mostrar a relação entre urbanização, crescimento demográfico e produção de excedentes. A qual foi

realizada entre 1853 e 1869 por Haussman⁵, político e administrador, que se comportava como um empresário em competição, seguindo as orientações liberais e aristocráticas, e buscando a solução mais favorável aos industriais e financistas, apesar de prejudicar a classe operária e os pequenos burgueses. Toda intervenção tinha como objetivo, de um lado, atender as necessidades do capital, e, de outro, combater os revoltosos e glorificar o novo imperador, garantindo a manutenção do poder político.

A cidade do século XX precisava obter a eficácia moderna por meio da utilização de métodos de padronização e de mecanização da indústria. Enfim, a cidade era vista como um instrumento de trabalho, em que cada função deveria ocupar uma área especializada, a qual deveria ser subdividida em subcategorias igualmente classificadas e ordenadas, onde a eficácia justificaria a rígida determinação do quadro da vida.

Desde os primeiros estudos urbanos, principalmente a partir do início do século XX, buscou-se, de um lado, encontrar a ordem existente por traz da aparente desordem, e, por outro lado, encontrar meios de controlar esta tal desordem, tentando recolocar as coisas em seu devido lugar. Segundo Topalov (1991), “*tratava-se de instaurar uma ordem espacial nova, meio e resultado de uma nova ordem social*”. O autor também chama a atenção para que sejamos cautelosos ao falarmos em uma crise urbana, pois, se olharmos a história das cidades, veremos que estamos passando continuamente por crises e que “*estamos sempre face ao sem precedentes*”.

No contexto do pós II Guerra Mundial, as soluções modernistas garantiram que as cidades arrasadas pela guerra fossem reconstruídas rapidamente e populações fossem abrigadas em condições muito melhores do que as do período entre guerras. Obteve-se um razoável êxito na reconstituição do tecido urbano de

⁵ Bairros inteiros foram derrubados, pagando-se altos preços de indenização, e, por isso, Haussman foi acusado de corrupção e enriquecimento ilícito por Jules Ferrys (1867) em “*Les comptes fantastiques de Haussman*” (FREITAG, 2006, p.57).

modo a preservar o pleno emprego, a melhorar os equipamentos sociais, contribuindo para as metas de bem-estar social e facilitando a preservação de uma ordem social capitalista bastante ameaçada em 1945. As ideias modernistas se justificavam para aquilo que se passou a fazer por pura necessidade social, econômica e política (HARVEY, 2006, p.71-73).

A proposta pós-modernista para a cidade iniciou-se por meio da resistência à urbanização demolidora modernista e estava orientada por princípios como: consertar sem destruir, refazer sem desalojar, reciclar, restaurar, respeitar a sedimentação dos tempos diferentes. No momento em que se tornou evidente a impossibilidade de se controlar a metrópole na sua totalidade, as intervenções passaram a se dar de forma pontual, restrita e intencionalmente modesta, buscando uma requalificação que respeitasse o contexto, a tipologia arquitetônica e preservasse os valores locais, cultivando um conceito de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado.

Esse programa de resistência, adotado pelos melhores arquitetos do pós-guerra, aliando ao novo ideário da modéstia antiglobalizante um ponto de vista oposicionista altamente politizado foi se transformando no seu contrário, ou melhor, revelando sua verdade oculta: a manutenção do *status quo* e também uma forma de administrar contradições, de escamotear conflitos e esconder a miséria. (ARANTES, 2001, p.124-125)

Ocorreram várias mudanças na forma de intervir no espaço urbano, a principal foi: a ideia do planejamento em larga escala, orientado pelo Estado com o objetivo de controlar a expansão urbana, cedendo lugar à gestão estratégica, à desregulamentação e à fragmentação, por meio de projetos pontuais, dando ao mercado poder absoluto sobre a produção, o consumo e a apropriação do espaço urbano.

Cabe perguntar se não se está substituindo a ideologia do plano por uma outra, a ideologia da diversidade, das identidades locais, em que os conflitos são escamoteados por uma espécie de estetização do heterogêneo, recoberto pela transformação da superfície desencantada das nossas cidades em cenários fascinantes de uma

sociabilidade viva que há muito tempo deixou de existir, em virtude justamente desse traço desertificante da modernização. (ARANTES, 2001, p. 122)

O pano de fundo dessas mudanças foi a crise de acumulação capitalista. No período entre 1965 e 1973, ficou evidente a "incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contrações inerentes ao capitalismo" (HARVEY, 2006, p.135). Identificou-se que o grande problema estava na rigidez do sistema, e isso acarretou uma série de ajustes na esfera produtiva, no papel do Estado e nas interações entre as diferentes esferas de poder, implicando, inclusive, em mudanças nos fundamentos das políticas urbanas, do planejamento e da gestão urbana.

A partir da recessão econômica de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, tem início o sistema de acumulação flexível, que "envolve rápidas mudanças nos padrões de desenvolvimento desigual tanto entre setores como entre regiões geográficas", além de um movimento de "compressão espaço-tempo", em que "os horizontes temporais de tomada de decisões privada e pública se estreitam", enquanto os avanços nos sistemas de comunicação e transportes possibilitam a "difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado" (HARVEY, 2006, p. 140).

Desse momento em diante, há uma grande reestruturação econômica e um forte reajustamento social e político, que será seguido de desemprego aparentemente estrutural, austeridade fiscal em nível nacional e local, e, ainda, ligados a uma tendência neoconservadorista e um apelo muito forte à racionalidade de mercado e à privatização.

A forma de administrar e governar as cidades passa por transformações que afetam substancialmente a forma de produção e de apropriação do espaço urbano. A abordagem administrativa da década de 1960 se converte em uma abordagem de formas empreendedoras, a partir das quais os governos urbanos têm de ser muito mais inovadores e empreendedores, contudo, a mudança ao empreendedorismo não foi completa. O empreendedorismo tem como elemento

principal a parceria-público-privada, atividade especulativa desde o projeto à execução, sujeita, dessa forma, a todos os obstáculos e riscos. Riscos estes que, em geral, são assumidos pelo Poder Público, enquanto os benefícios ficam com o setor privado. Seu enfoque está muito mais na economia política do lugar do que do território como um todo, desviando a atenção e mesmo recursos dos problemas mais amplos (HARVEY, 2005).

Dentro de um conjunto de interesses articulados às políticas de empreendedorismo urbano, as agências multilaterais de financiamento e assessoramento ao desenvolvimento urbano, como o Banco Mundial⁶ e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID⁷, assim como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, têm um papel fundamental na difusão destas concepções e dos “métodos de Planejamento Urbano sensíveis ao mercado”, influenciando diretamente nas políticas públicas implementadas em países subdesenvolvidos, os quais, por um longo período, foram, ou continuam sendo, pressionados pelas exigências do Fundo Monetário Internacional - FMI⁸.

Tais instituições de financiamento, muitas vezes, estiveram associadas a regimes militares e "participaram ativamente, do ponto de vista financeiro, ideológico e político, tanto no desenvolvimentismo de industrialização tardia", nas décadas de 1960 e 1970, quanto posteriormente no ajuste estrutural, a partir da crise das dívidas. Os modelos de desenvolvimento econômico e as políticas para as cidades, preconizadas pelo Banco Mundial e pelo BID, foram adotadas pelos países subdesenvolvidos renovando e consolidando situações de dependência (ARANTES, P., 2009, p.63). Sucessivas agendas foram elaboradas para os países

⁶ O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional e é composto por duas instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e Associação Internacional de Desenvolvimento - AID.

⁷ O BID foi criado em 1959 com o propósito de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe.

⁸ O FMI é uma organização internacional, criada em 1944, juntamente com o BIRD, a partir das Conferências de Bretton Woods, com o objetivo de assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro mundial, através de assistência técnica e financeira, se tornando um dos pilares da ordem econômica internacional do Pós-guerra.

subdesenvolvidos, sendo que as primeiras foram voltadas para a Política Urbana e para a Política Habitacional.

Na primeira, em 1972⁹, foi proposto um modelo de urbanização de baixos padrões, "adequado às possibilidades financeiras da periferia" e que "minimizasse o risco de novas insurreições populares naqueles países" (ARANTES, P., 2009, p.64), promovendo a produção de um ambiente urbano de baixa qualidade e invertendo os postulados universalistas do urbanismo moderno. Na segunda, em 1975¹⁰, ao invés de considerar, no projeto da moradia, o espaço necessário e adequado para abrigar uma família, considera-se fundamentalmente a renda familiar. A opção pelo custo mínimo levou o Banco Mundial "apoiar a produção de moradias cuja área construída por habitante era menor que a de celas prisionais" (ARANTES, P., 2009, p.65).

Tabela 1 - Mudança de paradigma na urbanização e na habitação

Paradigma Moderno	Paradigma do Banco Mundial / BID
Padrão universal de urbanização moderna	Urbanização com baixos padrões no Terceiro Mundo
Estudo da habitação segundo a necessidade humana – 2º CIAM	Estudo da habitação segundo a capacidade de pagamento individual (<i>ability to pay</i>)
Espaço mínimo – exige regulação	Custo mínimo – exige desregulamentação
Casa padronizada para todos os trabalhadores	Padrões de acordo com a renda de cada trabalhador
Produção em massa pela industrialização da construção	Produção em massa pelo desbloqueio da capacidade de empreendimento individual (<i>self-help</i>)
Subsídio público na oferta do bem e serviço	Ação pública norteadada pelo <i>full cost recovery</i> , e subsídio eventual à demanda comprovadamente incapaz de pagar (abaixo da linha da pobreza)
Zoneamento da cidade segundo funções e critérios de eficiência	Desregulação do solo urbano para intensificar seu <i>highest and best use</i> pelo mercado

Fonte: (ARANTES, P., 2006)

⁹ Banco Mundial, "Urbanization", Washington, 1972.

¹⁰ Banco Mundial, "Housing, report on sectorial policy", Washington, 1975.

Entre as décadas de 1980 e de 1990 consolida-se a formação do que Hall chamou de “*cidade do empreendimento*”. Originada na década de 1970, a partir de intervenções urbanas realizadas nos Estados Unidos, foi na Inglaterra que se tornou mais explícita a inversão dos propósitos do Planejamento Urbano.

o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas e produzir riqueza; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. O planejador foi-se confundindo cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo. (HALL, 1988, p. 407)

É interessante notar também que, a partir da década de 1970, há uma convergência entre os preceitos definidos no nível nacional e as orientações das agendas internacionais para a definição das políticas urbanas. As propostas destas agendas e as profundas mudanças políticas e econômicas exercerão, nas próximas três décadas, forte influência, chegando, muitas vezes, a serem determinantes na definição das políticas urbanas. Assim como também serão responsáveis pela extensa urbanização mundial e pelo aprofundamento das desigualdades nas cidades, por meio da transformação das cidades em meras mercadorias acessíveis a usuários solventes, reproduzindo um padrão de produção do espaço que tem como resultado cidades dispersas, desiguais, segregadas, muradas, praticamente desprovidas de seu valor de uso.

1.2 Histórico do Planejamento no Brasil

Nesta parte do primeiro capítulo, será feito um panorama das formas de ordenamento e desenvolvimento das cidades no Brasil, que se inicia por leis de zoneamento e por planos pontuais, políticas públicas setoriais, passando pelo desenvolvimento do Planejamento Urbano no Brasil, até a emergência da necessidade de uma Política Urbana nacional, visto que o país já deixava para trás sua predominância rural.

1.2.1 Planos Diretores

Na segunda metade do século XIX, e principalmente nas primeiras décadas do século XX, são elaborados planos viários, de saneamento, de embelezamento e de expansão das cidades. As mudanças econômicas e políticas exigiam grandes alterações no sistema de circulação, desse modo, foram alargadas as ruas adequando-as aos novos meios de transporte. Em virtude das epidemias, era muito importante que se projetasse sistemas de esgotamento sanitário e abastecimento de água. Os pontos fortes desses planos eram a técnica e a estética.

Como principais exemplos, tivemos as reformas urbanísticas de Pereira Passos no Rio de Janeiro, na primeira década do século XX, e o Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, na década de 1930. Frequentemente, fazia parte desses planos de melhoramentos e de embelezamento a retirada das populações mais pobres e de suas moradias precárias das áreas centrais, mas raramente essas intervenções eram seguidas de planos de reassentamento das famílias expulsas.

Na verdade, estes planos se restringiam a algumas áreas da cidade e aproximavam mais a características de um projeto de obras do que de um plano propriamente dito. Com o tempo, esses planos de melhoramentos se ampliaram para o conjunto da área urbana, para a aglomeração e, na década de 1970, receberam a denominação de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado – PDDI (LEME, 1999).

O Planejamento Urbano na maior parte das cidades brasileiras, durante muito tempo, se restringiu à fixação de zonas com requisitos urbanísticos diferenciados, determinados por normas referentes ao tipo de uso (industrial, residencial, misto, etc.) e à densidade de edificação (parâmetros de altura e taxa de ocupação do solo), por meio das chamadas leis de zoneamento¹¹.

Porém, de acordo com Villaça (2004, p.178), o zoneamento surge no Brasil sem qualquer elaboração teórica, sem a participação de intelectuais estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro. Ele afirma que, “o que se inicia no Brasil corresponde, e continuará correspondendo, a interesses e soluções específicos das elites brasileiras”, e até hoje, “quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda”.

Nas décadas de 1950 e 1960, as grandes cidades já sentiam os efeitos da rápida urbanização, e os assentamentos precários passaram a atrair a atenção dos governantes e dos pesquisadores. Neste período, destaca-se em São Paulo estudos e análises urbanas realizados pelo Movimento Economia e Humanismo, liderado pelo padre Lebrecht e baseado no conceito de “*l'aménagement du territoire*”, que concebia unidades de análise e intervenção a partir das comunidades de base, em suas unidades territoriais elementares que se integravam progressivamente em unidades regionais, nacionais e internacionais (LAMPARELLI, 1994).

Este movimento, fundamentado na preocupação com as desigualdades sociais, promoveu a construção de um novo conhecimento sobre a realidade urbana, introduziu novas técnicas de pesquisa e análise no Planejamento Urbano, incorporou a visão dos cientistas sociais e influenciou a criação da SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais –,

¹¹ É no final do século XIX, na Alemanha, que surgem os primeiros planos de zoneamento. A influência do pensamento estrangeiro no Brasil não ocorre no surgimento do zoneamento, porém, mais adiante, o zoneamento será influenciado, sim, principalmente pelo *zoning* americano (FELDMAN, 2005).

uma instituição pioneira em consultoria, que tem, entre os seus diversos trabalhos, o “*Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*”.

Em 1964, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, sua principal função seria administrar os recursos investidos em Planejamento Urbano e prestar assessoria às cidades menores. A partir de 1966, o SERFHAU passou a se subordinar ao Banco Nacional de Habitação - BNH, cujos recursos eram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS¹². No mesmo ano, foi instituído o Sistema Nacional de Planejamento Integrado – SNPLI e criado o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local – FIPLAN¹³. E no ano seguinte, foi criado o Ministério do Interior¹⁴, ao qual foram vinculados o SERFHAU e o BNH. Segundo Monte-Mór (2008, p.47), “embora tais medidas institucionais caminhassem no sentido de maior integração da atuação do Estado face aos problemas urbanos, na verdade, observou-se verdadeira dicotomia nas ações governamentais”.

E, apesar de o BNH ter sua atuação definida para o atendimento ao interesse social e ter como finalidade a produção de unidades habitacionais e de seu entorno urbano, na verdade, atendeu muito mais às demandas da classe média, e também financiou programas de infraestrutura urbana, mesmo que não estivessem diretamente relacionados a qualquer conjunto habitacional, como, entre outros, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, o Fundo de Drenagem - FIDREN, e o Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA, que objetivava a complementação dos serviços urbanos¹⁵.

Pode-se dividir o período de atuação do SERFHAU em três fases: a primeira, de 1964 a 1967, em que há o predomínio da questão habitacional; a segunda, de 1967 a 1969, marcada pelos planos de desenvolvimento integrado; e a

¹² Lei Federal nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.

¹³ Decreto Federal nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, instituiu o SNPLI, criou o FIPLNA e também regulamentou o SERFHAU.

¹⁴ Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

¹⁵ Rodrigues (2012) aponta como a criação do FGTS transforma as relações de trabalho e os recursos advindos das alterações são utilizados para a intervenção no urbano.

última, de 1969 a 1974 - quando o órgão é extinto -, caracterizada pelas mudanças de escala dos planos, sem perder o caráter integrado com o Programa de Ação Concentrada e o planejamento para as áreas metropolitanas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Os planos urbanísticos têm o seu auge na década de 1960 e no início da década de 1970, tanto no campo teórico – principalmente com referência à produção francesa –, quanto no campo material, por meio do reconhecimento da necessidade da intervenção estatal. Considerava-se Planejamento Urbano um “conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas que não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação”. Muitas cidades elaboraram seus Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado – PDDI’s, os quais, geralmente, “abrangiam todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades”, e apesar de não serem obrigatórios por lei naquele momento, os planos eram exigidos dos municípios para que estes tivessem acesso aos recursos federais, como no caso do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento (DEAK; SCHIFFER, 2004, p.12-14).

A partir de 1968, o SERFHAU estabeleceu um convênio com o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – CEPAM, órgão da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, para a execução do projeto do Município-Escola. Através deste foram realizadas atividades de treinamento e assistência técnica aos Municípios de São Paulo e de Estados vizinhos, e também, houve a capacitação de técnicos de órgãos estaduais de assistências aos Municípios para que eles desenvolvessem programas semelhantes em seus estados de origem.

No Estado de São Paulo, o SERFHAU desenvolveu um projeto com a equipe do Escritório Regional de Planejamento - ERPLAN da Região Administrativa de São José do Rio Preto, que abrangia 84 Municípios, com o objetivo de tentar compatibilizar programas de assistência técnica aos Municípios com as atividades

de planejamento governamental coordenada pelo ERPLAN. Essa experiência foi a primeira e única realizada pelo SERFHAU¹⁶.

Até o final da década de 1970, as propostas de Planos Diretores seguiam os preceitos do SERFHAU e perseguiram o modelo da cidade ideal. Suas principais bases ideológicas eram o positivismo, o urbanismo modernista e a racionalidade técnica. Acreditava-se que, por meio da normatização, poderiam se determinar crescimento, a configuração e os modos de vida nas cidades.

No meio acadêmico, segundo Villaça (1999), um Plano Diretor, em geral, era entendido como um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do Município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e para a futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana. Propostas estas definidas para curto, médio e longo prazo, e aprovadas por Lei Municipal. Porém, o próprio autor afirma que essa forma de Plano Diretor nunca foi colocada em prática no Brasil.

Em geral, foram Planos feitos por consultoria, sem a participação dos técnicos e da população, que reproduzia um modelo, sem adequá-lo aos problemas e à política local. A área urbana era vista como sendo totalmente descolada da área rural, cabendo o planejamento apenas à cidade. Baseavam-se em diagnósticos extensos e procuravam resolver todos os problemas das cidades por meio de um plano que se resumia a um conjunto de intenções e diretrizes, distanciadas da prática e desconsiderava a multiplicidade de interesses existentes nas cidades, remetendo quase que exclusivamente à Lei de Zoneamento que determinava algumas poucas macrozonas sem detalhamento.

O período de maior produção de Planos Diretores Municipais foi durante o governo militar, na época de atuação do SERFHAU. A aprovação destes Planos

¹⁶ Boletim Informativo do SERFHAU, 1972.

Diretores era uma exigência para que os Municípios pudessem ter acesso a diversas linhas de financiamento. Contudo, muito pouco do que foi produzido saiu do papel, levando rapidamente este instrumento ao descrédito. De acordo com um inventário realizado pela USP, em 1979, de todos os planos produzidos nessa fase, no Estado de São Paulo: “80% não tiveram serventia, 13% tiveram uma ou duas de suas diretrizes implantadas e apenas 7% dos planos diretores foram utilizados como instrumentos de administração municipal nos anos seguintes” (FERNANDES, 2007).

1.2.2 Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – II PND

As cidades grandes e médias, nos anos 70 e 80, foram bastante afetadas pela ação do Governo Federal nas áreas de saneamento, transportes e habitação. Porém, não podemos chamar essas intervenções de Planejamento Urbano, pois este tem como especificidade a função de organizar do espaço intraurbano e de ser formulado e/ou aplicado individualmente (VILLAÇA, 2004).

A partir da década de 1960, surge o debate sobre a necessidade uma Política Urbana, pautada na ideia de que a dificuldade de se implantar um Planejamento Urbano se devia a ausência de uma Política Urbana, entendida como uma referencial maior, capaz de nortear as ações urbanas, até então pontuais (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p.38).

Em 1963, no período em que eram formuladas as Reformas de Base pelo Presidente João Goulart, um grupo formado principalmente por arquitetos realiza um evento em Petrópolis, no Hotel Quitandinha, que se denominou Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Esse grupo defendia a necessidade de uma política mais abrangente e sistemática para os problemas urbanos, tomando como ponto de partida a questão da habitação, e que, “tal política deveria exprimir-se, seja num sistema de planejamento, seja num conjunto de leis e regulamentos atualizados, que substituíssem os documentos obsoletos relativos, e preenchessem os vazios que as novas necessidades tornaram evidentes nesse campo”. Mas, o golpe Militar interrompe os debates sobre a reforma urbana, e passa a ser dada “ênfase à

organização hierárquica e definida com precisão, e aos cálculos estratégicos na política de governo” (CINTRA; HADDAD, 1978).

E é dentro desses moldes que, dez anos depois, a questão passa a ganhar a atenção por parte do governo militar, o qual se propõe a definir uma política que seria a primeira com características de uma política nacional de desenvolvimento urbano, visto que até aquele momento a inserção da temática urbana tinha se dado apenas de forma marginal nos sucessivos planos nacionais (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p.38-40):

- Plano Trienal (1963-1965): visava promover um desenvolvimento mais equilibrado no território por meio de estratégias de localização de atividades econômicas que evitassem a concentração de investimentos. O espaço urbano não aparecia como objeto de planejamento. Foi elaborado em meio à crise política e, por isso, não chegou a ser implantado.
- Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966): o espaço urbano aparece atrelado a políticas de emprego e habitação. Menciona-se a necessidade de uma Política Habitacional contida em uma “política de planejamento urbanístico”, que não chega a ser formulada, prevendo apenas a assistência a Estados e Municípios para a elaboração de tais planos.
- Plano Decenal (1967-1976): há um capítulo sobre a temática urbana. Não formulou uma Política Urbana, mas definiram-se as bases da metodologia para a sua formulação.
- Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970): explicita a necessidade de uma Política De Desenvolvimento Urbano Integrado, entretanto, se restringe a uma linha de ação que trata da distribuição espacial dentro da política de emprego e população.

- Metas e Bases para a Ação de Governo (1970): constam referências esparsas ao espaço urbano, ligadas à ideia de equidade e redistribuição. Havia um capítulo sobre desenvolvimento urbano e regional, mas não se falou mais em Política Urbana.

- I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974): aparecem breves citações sobre o espaço urbano, relacionadas ao âmbito regional e à integração nacional.

Apesar de o fato não estar diretamente relacionado à elaboração da PNDU ou de nenhum dos planos de desenvolvimento, cabe destacar que foi nesse período¹⁷ que houve a inclusão da função social da propriedade na Constituição Federal de 1967, considerando inclusive que a função social da propriedade constava na Constituição de 1946, também na Ordem Econômica e Social.

Art. 157 – A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

...

III – função social da propriedade.

A CF/67 apenas criava um sistema de planos nacionais, aos quais competia à União estabelecê-los e executá-los¹⁸, e cuja obrigatoriedade dependia da ação dos entes federados. Inserida no Título III - Da Ordem Econômica e Social, a função social da propriedade tinha seu conteúdo referente apenas ao capital e à produção, e não estava relacionada à questão urbana ou à constituição da função social da cidade e da propriedade urbana na forma como aparece no Capítulo da Política Urbana da CF/88, com ênfase no Planejamento Urbano. Até a aquele momento, também não estava expressamente prevista na CF a competência da União em dispor sobre direito urbanístico, mesmo porque esse ramo do direito só vai se configurar a partir da CF/88.

¹⁷ Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969.

¹⁸ CF/67, Capítulo II - Da competência da União, Art. 8, XIII.

A Agenda Habitat I, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1976, tratou a terra urbana e sua propriedade privada da seguinte forma¹⁹:

A terra, por sua natureza única e pelo papel crucial que desempenha nos assentamentos humanos, não pode ser tratada como um patrimônio qualquer, controlado pelos indivíduos e sujeito às ineficiências e pressões do mercado. A propriedade privada da terra é também um dos principais instrumentos de acumulação e concentração de riqueza, contribuindo, portanto para a injustiça social; sem controle, ela pode tornar-se um obstáculo sério ao planejamento e a implementação de programas de urbanização. A justiça social, a renovação e o desenvolvimento urbanos, a habitação decente e boas condições de saúde para o povo só podem ser conseguidos se a terra for usada segundo os interesses da sociedade como um todo.

As propostas apresentadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat I estavam pautadas na capacidade do Estado de Bem Estar Social em enfrentar os problemas urbanos. O conteúdo da Declaração de Vancouver repousa justamente na ênfase dada ao controle do Poder Público sobre os processos econômicos e sociais, com um discurso ideológico desenvolvimentista que acenava para as possibilidades de um crescimento econômico mais equilibrado por meio de planejamentos nacionais, regionais e locais que atuassem simultaneamente na redução das disparidades e na ordenação do crescimento urbano (ANTONUCCI et al, 2009).

A pedido da Secretaria Geral e pela Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios - SAREM, do Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral, foi elaborado²⁰ em 45 dias, um documento que sistematizou vários temas ligados à Política Urbana que estavam sendo abordados de forma fragmentada, e

¹⁹ "Relatório de Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos", Vancouver, 31 maio - 11 junho de 1976, (A/Conf.70/15), arquivos da Biblioteca da ONU em Genebra, Suíça, 6 de dezembro de 1996.

²⁰ Pesquisa coordenada pelo arquiteto Jorge Guilherme Francisconi, pela geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza e outros, através de contrato de firmado com o IPEA em 1973, e publicado em 1976.

que subsidiou a Política de Desenvolvimento Urbano, que integrou o Capítulo IX²¹ do II PND²².

Souza (2004), uma das responsáveis pela pesquisa e pelas proposições que subsidiaram a PNDU incluída no II PND, relata a deficiência teórica sobre o conhecimento da urbanização brasileira, além do predomínio de uma visão mecanicista e funcionalista sobre a sociedade e o espaço. No desenvolvimento dos trabalhos, estabeleceram-se duas concepções divergentes sobre a forma de intervenção no espaço urbano. A primeira, globalista, acreditava que deveria lidar com o espaço brasileiro como uma totalidade, e a segunda, setorialista, entendia que a Política Urbana seria uma somatória da habitação, do saneamento, da gestão administrativa e das finanças. Esta opção, que possibilitava a ação de distintos grupos de interesse em cada uma dessas áreas, foi a vencedora.

E ressalta que, nas análises realizadas, houve a preocupação em “distinguir uma política urbana de fato, representada pelas ações e investimentos que já se efetuavam nas cidades, de uma política urbana de direito” que seria aquela estabelecida por meio de “normas, ações, diretrizes, programas e projetos tornados explícitos e públicos” (SOUZA, 2004, p.116). E a principal dificuldade encontrada era “produzir uma política urbana que incorporasse o espaço como social, e conseqüentemente, a compreensão de que as concentrações urbanas refletiam uma concentração de renda” (SOUZA, 2004, p.117).

Tal documento, denominado “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas”, publicado pelo IPEA em 1976, propunha “a compatibilização de um modelo de ocupação do território com o processo econômico e social, via investimentos públicos e privados”, por meio de um programa de que visava promover as cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana nacional, pois considerava que a Política Urbana ultrapassava a

²¹ Cap. IX - Desenvolvimento Urbano: Controle da Poluição e Preservação do Meio Ambiente (p.85-91).

²² Lei Federal 6.151, de 4 de dezembro de 1974, publicada no Diário Oficial, de 6 de Dezembro de 1974 - Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para período de 1975 a 1979.

problemática intraurbana, e relacionava-se com o regional pela articulação da rede de cidades, e que, no limite, significaria a implantação de uma política nacional de organização territorial (STEINBERGER; BRUNA, p.41).

Foram duas as alternativas estratégicas propostas: a primeira seria promover a desconcentração inter-regional, e a segunda, seria estimular ainda mais a concentração regional, que poderia ocorrer de duas formas: por meio da contenção das metrópoles do núcleo central ou por meio do desenvolvimento das metrópoles do núcleo central. E entre os objetivos específicos para o intraurbano, foram colocados aqueles considerados como os que:

melhor capacitam as cidades para o desempenho de suas funções, através do provimento e da manutenção dos equipamentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico e ao bem estar das populações, visam à implantação integrada do equipamento funcional das cidades em transportes, habitação, sistema viário, lazer, indústrias, etc., de forma a aprimorar suas funções local, regional e nacional, a racionalizar e disciplinar o uso do solo, de forma a rentabilizar as múltiplas utilizações do espaço urbano, e a promover, ainda, a implementação de cursos de nível médio para a formação de especialistas no campo do planejamento e da administração municipal e urbana. (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p.182)

A PNDU, também chamada por Souza de Política Nacional de Organização Territorial, partia da necessidade de uma visão estratégica sobre o território e da instrumentalização do urbano, por meio da manipulação da rede e da hierarquia urbana brasileira. A autora argumenta que essa visão estratégica²³ e a dissociação entre espaço e economia, vão criar uma grande contradição no II PND, enquanto o capítulo da Política Urbana definia estratégias específicas para cada área de intervenção, tendo como objetivo dessa diversidade de tratamento, a tentativa de minimizar as desigualdades regionais, na síntese do II PND, estava colocada a busca pela consolidação de *“uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva, com seu núcleo básico no Centro-Sul”* (II PND, 1974, p.4).

²³ A maior liderança política e intelectual do governo militar era o general-geógrafo Golbery do Couto e Silva.

A estratégia de desenvolvimento contemplava vários campos de atuação: o ajustamento às novas realidades da economia mundial, no sentido de impulsionar a produção industrial nacional e garantir a manutenção de seu papel de exportador de alimentos e matéria-prima; a realização de uma nova etapa no esforço de integração nacional, por meio da interiorização do desenvolvimento com o objetivo de conquistar o mercado externo; o desenvolvimento social baseado no aumento de renda dos trabalhadores e eliminação dos focos de pobreza absoluta; e, por fim, a integração com a economia mundial (II PND, 1974, p. 20-21). Contudo, todas as metas de intervenção no território e de desenvolvimento nacional tinham como objetivo o atendimento mercado externo.

A Política Urbana do II PND (1975-1979) tinha por objetivo promover a estruturação da rede urbana com vistas a uma maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de qualidade de vida mediante as seguintes ações: implantação de regiões metropolitanas e identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e definição de polos secundários – as cidades médias (PEREIRA; FURTADO, 2011).

Havia quatro tipos de área ou subsistemas na PNDU, apresentadas em linhas gerais pelo Mapa 1: áreas de contenção, áreas de controle, áreas de disciplina e de dinamização, e áreas de promoção de alguns núcleos.

E, a partir de uma estratégia geral de desconcentração e interiorização, foram estabelecidas algumas estratégias regionais específicas, refletindo as peculiaridades e o estágio de urbanização em que se encontrava cada macrorregião (II PND, item II, p. 69-71), eram elas: a ordenação do sistema urbano da Região Sul, a dinamização da base econômica das metrópoles regionais do nordeste, a promoção da urbanização das áreas de ocupação recente das regiões norte e centro-oeste e a desconcentração intrarregional da região sudeste.



Figura 1 - Política de Desenvolvimento Urbano - II PND

Fonte: (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1975, p.72)

As áreas de intervenção foram definidas anteriormente à elaboração da PNDU, e a partir destas áreas é que se formularam, por exemplo, o Programa das Cidades Médias e o Programa de Descentralização Industrial, implementados principalmente no Estado de São Paulo.

Influenciados pelas propostas de Política Urbana da França e da Inglaterra, buscava-se uma combinação entre o Planejamento Territorial (*aménagement du territoire*) e os Planos Diretores (*plans d'urbanisme*), e a todo esse processo dava-se o nome de análise integrada. De um lado, trabalhando com regionalizações, políticas de descentralização urbana e industrial, e de outro, implantando um Sistema de Gestão e de Planejamento Urbano, inclusive, revisando os sistemas tributários (SOUZA, 2004).

A Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios - SAREM, gestora do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, e; o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, gestor do Fundo de Financiamento do Planejamento - FINPLAN, eram as instituições federais comandavam o processo. Também foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas²⁴ - CNPU, de caráter executivo, vinculada ao gabinete da presidência e posteriormente ao ministro do Planejamento e à Coordenação Geral, e era gestora do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU e do Fundo Nacional de Transporte Urbano, que posteriormente será gerenciado pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU.

Na formulação do Programa de Cidades Médias, a classificação funcional destas cidades partiu, inicialmente, da definição de Rochefort²⁵, como sendo “um centro urbano em condições de atuar como suporte às atividades econômicas de sua hinterlândia”, e ele as classificou em:

1 Cidades Médias integradas à rede urbana:

²⁴ Lei Complementar nº 14/1974 definiu as regiões metropolitanas.

²⁵ Assessor da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas.

- 1.1 Cidades Médias impactadas diretamente pelo crescimento industrial das metrópoles;
 - 1.2 Cidades turísticas e estâncias termais;
 - 1.3 Cidades Médias “Complexas”.
- 2 Cidades Médias situadas às margens das redes urbanas hierarquizadas:
- 2.1 Centros Terciários das Zonas de Agricultura Tradicional
 - 2.2 Ponto de apoio às Zonas de Colonização Agrícola
 - 2.3 Essencialmente administrativas
 - 2.4 Cidades que canalizam produtos básicos destinados à exportação (PONTES, 2001, p. 572-577).

Havia a necessidade de selecionar um pequeno grupo de cidades médias, a partir das quais se pudesse promover uma arrancada econômica e social. Primeiramente, as superintendências regionais junto com os estados elaboravam estudos de caracterização das respectivas redes funcionais e discutiam a compatibilização dos objetivos federais, regionais e estaduais para chegar à nomeação das cidades, sobre as quais eram feitos breves diagnósticos da realidade local, identificando projetos de investimentos (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

Partindo da definição de cidade média e limitando uma faixa de população entre 50 mil e 250 mil, chegou-se na época a um conjunto de 95 cidades. Destas, 37 cidades foram escolhidas em função de certo número de critérios como “a localização nas diversas regiões, situação com respeito aos eixos de transportes, dinamismo interno de poderes locais e outros fatores que permitissem a ‘arrancada’” (ROCHEFORT, 1998). Ao longo dos anos, esses critérios foram sendo redimensionados.

Esses critérios variaram bastante em âmbito nacional, e segundo Pontes (2001) no Estado de São Paulo, os critérios considerados foram o dinamismo populacional e a força de atração populacional, baseados em análises sobre a

migração ocorrida nas décadas de 1960 e 1970, o consumo energético, o fluxo das comunicações, o grau de relacionamento com outros centros urbanos em termos de distribuição de produtos agrícolas, bens e serviços à economia e à população, além de acessibilidade, lazer e preservação.

De acordo com Rochefort (1998, p.97), “a escolha provocou imediatamente reações políticas complexas”, as diversas reivindicações e pressões políticas conseguiram realizar a revisão e ampliação da lista, a partir de 1978, chegando a 112 cidades. Entretanto, essas inclusões aconteceram em um período de mudança geral na política do Ministério do Planejamento e de progressiva redução dos recursos disponíveis ao programa.

O programa vigorou por aproximadamente dez anos, e durante esse período foram elaboradas duas versões, que podem ser divididas em três momentos distintos: (1) entre 1976 e 1979 foi implantada a versão “*Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio*” ou CPM/Normal, conduzida exclusivamente pelo governo brasileiro; (2) o biênio 1980-81 pode ser caracterizado como misto, pois deu continuidade à versão anterior e paralelamente iniciou a nova versão denominada “*Projeto Especial de Cidades de Porte Médio*”, já com a ingerência do Banco Mundial; (3) e, por fim, entre 1982 e 1986²⁶, ficou restrito à última versão: CPM/BIRD²⁷ (STEINBERGER; BRUNA, 2001). A tabela 2 mostra uma síntese dessas alterações.

Tabela 2 - Programa para Cidades de Médio Porte: versão CPM/Normal

Superintendências e Estados	Definição da Programação	Período de Execução	Valor Investido (Cr\$)	Nº de Cidades Beneficiadas	Nº de Cidades Beneficiadas no Estado de SP
SUDENE e Estado de SP	1976	1977-1978	4,8 bilhões	76	40 (inclui SJRP)
SUDAM, SUDECO, SUDESUL/MG, RJ e ES	1978	1979-1981	11,5 bilhões	113	16 (inclui SJRP)
Nordeste ²⁸	1981	1982	972 milhões	37	-

Fonte: STEINBERGER; BRUNA (2001)/ elaborada pela autora

²⁶ Data de encerramento oficial pelo Banco Mundial.

²⁷ BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

²⁸ A programação estava prevista para todas as macrorregiões, mas, por falta de recursos, ficou restrita ao conjunto de cidades nordestinas.

Os recursos do CPM/Normal eram provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU e a contrapartida dos Estados e Municípios era calculada na proporção de 1 para 2,5. Nesse período, foram implantados 1.699 projetos divididos em: (a) planejamento e administração, (b) infraestrutura social, (c) infraestrutura viária e transportes, (d) saneamento básico e (e) infraestrutura econômica. Apesar do grande volume de recursos e de projetos, o volume de investimentos em cada uma das cidades foi bastante reduzido.

Devido à diminuição de recursos e à extinção do FNDU, conseqüentemente, houve a paralisação do CPM/Normal, o que levou à interrupção de trabalhos já acordados entre Estados e Municípios. Com o objetivo de superar a limitação de recursos, o Governo Federal firma um contrato de empréstimo com o Banco Mundial, por meio de um programa lançado pelo BIRD, em 1979, voltado para cidades médias. Até então o Banco Mundial desenvolvia ações setoriais, as quais se dirigiam apenas às regiões metropolitanas.

Souza (2004, p. 142), a respeito da Política Urbana do II PND, diz que a PNDU ficou totalmente comprometida e que “os interesses setoriais representados pelos distintos agentes que apoiavam o regime serão os vencedores na implantação da política, que permanecerá de fato, e não de direito”. No entanto, a autora faz uma ressalva ao caso do Estado de São Paulo na implantação de sua Política Urbana em 1975.

No período em vigor do II PND²⁹, ocorreram muitas mudanças, no entanto, não foram estruturais, mas decorrentes de uma "modernização conservadora", restrita aos poucos setores sociais, setores econômicos, regiões e centros urbanos que atendiam aos interesses do capital (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 37). Na verdade, o que se verificou foi um grande aumento da dívida pública, como mostra a tabela 3.

²⁹ Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974, publicada no Diário Oficial, de 6 de Dezembro de 1974 - Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para período de 1975 a 1979.

Tabela 3 - Resultados macroeconômicos durante o II PND

Ano	PIB (1)	Indústria (2)	FBCF/PIB (3)	Inflação (4)	Dívida Externa US\$ Bilhões
1973	14,0	17,03	20,4	28,6	14,9
1974	8,2	8,4	21,8	27,8	20,0
1975	5,1	4,9	23,3	41,2	25,1
1976	10,2	11,7	22,5	42,65	32,1
1977	4,9	3,1	21,4	38,7	37,9
1978	4,9	6,4	22,2	53,9	52,1
1979	6,8	6,8	23,3	100,21	55,8

Fonte: (MATOS, 2002) (1) Taxa de crescimento; (2) Taxa de crescimento; (3) Formação Bruta de Capital Fixo/PIB – Taxa de investimento; (4) Variação do IGP-DI.

Em 1979, foi formulada uma nova PNDU, como subsídio ao III PND³⁰, entretanto não foi a ele incorporada. Nesse período, “ocorreu uma recentralização de poder dentro do aparelho de Estado do Poder Executivo, nas mãos da SEPLAN/PR, quer era contra o planejamento” (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 47). A nova política que vigorou entre 1980 e 1985 foi aprovada por meio de uma Resolução³¹ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

Nessa última fase, foi elaborada uma nova versão do programa para cidades de médio porte/aglomerações urbanas: o CPM/BIRD. Estava prevista a execução de duas fases: a primeira com 11 cidades e a segunda com outras 13, mas esta última não chegou a ser implantada. Os investimentos, que totalizavam cerca de US\$ 200 milhões³², estavam divididos em três componentes: emprego e renda, infraestrutura urbana e comunitária e administração municipal. Entre as 11 cidades selecionadas³³, São José do Rio Preto foi a única cidade do Estado de São Paulo incluída nessa fase do programa (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 55).

³⁰ Alguns analistas consideram que o III PND foi elaborado apenas para cumprir uma formalidade.

³¹ Resolução CNDU 003, de 11 de setembro de 1979.

³² A União repassava, a fundo perdido, 70% dos recursos necessários a cada cidade, sendo 35% do BIRD e 35% da própria União, e os Estados e Municípios arcavam com os 30% restantes.

³³ Além de São José do Rio Preto, estavam as cidades de Campina Grande, Campo Grande, as aglomerações urbanas de Florianópolis, Petrolina/Juazeiro, Teresina e Vitória.

1.3 São José do Rio Preto: antecedentes históricos

Nesta parte do primeiro capítulo, são apresentados os antecedentes históricos de São José do Rio Preto, mostrando a formação das classes dominantes e as primeiras iniciativas de ordenamento e controle da expansão urbana, até o final da década de 1970, quando o Município participa do programa de “*Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio*” ou CPM/Normal, que estava vinculado à primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a qual integrava o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Buscamos demonstrar a estreita relação entre o desenvolvimento urbano de São José do Rio Preto e atuação da classe dominante, política e econômica - de perfil claramente conservador e autoritário, que se estabeleceu em torno da Associação Comercial, Industrial e Agrária de Rio Preto – ACIA -, e alguns membros importantes do Governo Federal e do Governo Estadual durante o Regime Militar. Essa relação foi fundamental para a garantia de um fluxo de recursos públicos para investimentos no Município de São José do Rio Preto.

Verificamos a permanência do poder desta instituição e de seus membros no cenário político e econômico da cidade, ao longo do tempo, estando sempre à frente, ou envolvidos de alguma forma, na condução dos rumos da cidade. A compreensão de tais vínculos também ajuda a entender os motivos de algumas convergências e divergências com as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano e a Política Urbana realizada no Município, no período do Governo Militar e no período democrático.

1.3.1 Primeiras iniciativas para o ordenamento da cidade

Na cidade, as primeiras iniciativas de organização do espaço datam de 1859 e 1879, e consistiam em um simples ordenamento das primeiras vias, próximas ao largo central, definidas por uma rígida configuração geométrica, em

que as vias estariam sempre dispostas em linhas retas e cruzamentos em ângulos retos, opção que era favorecida pela topografia levemente ondulada. Em 1890, inicia-se a primeira expansão da cidade além do córrego Borá, em direção ao atual bairro da Boa Vista.

O engenheiro italiano foi contratado em 1894 para fazer o primeiro levantamento urbanístico com a elaboração dos respectivos mapas, incluindo o registro cadastral dos lotes e suas metragens, com a indicação dos valores do aforamento e os nomes dos foreiros. Considerado por alguns como um exemplo de “planejamento urbano moderno” (BRANDI, 2012, p.190), em seu plano Ugolino apontava a necessidade de criar áreas públicas e áreas verdes para uso da população, porém as administrações posteriores não executaram integralmente a sua proposta.

Em 1912, a cidade transformou-se em ponto terminal do transporte ferroviário para o escoamento da produção agrícola local e de alguns pequenos Municípios vizinhos. Esse fato favorece a atração de um número significativo de imigrantes, e por volta de 1915, já havia registro da existência de déficit habitacional na cidade. Segundo Bueno (2003, *apud* LIMA, 1926, p.259), mesmo considerando o crescente número de aprovações para novas construções, havia muitos casos de coabitação, estimou-se que seria necessária a construção, em três anos, de mais de 400 casas, só para acomodar os recém-chegados.

Mas é a partir de 1920 que se inicia efetivamente a urbanização. A principal atividade econômica passa a ser o comércio, proporcionando a expansão urbana e a transformação da cidade em sede da região, garantindo uma situação sólida de sua economia para o enfrentamento da crise de 1929, somando perdas relativamente pequenas.

Em 1920, é criada a Associação Comercial, Industrial e Agrária de Rio Preto – ACIA. A fundação desta entidade tinha como objetivo defender os interesses do comércio e promover o progresso econômico do Município, apoiando a lavoura,

que ainda era forte e a indústria que dava seus primeiros passos. A ACIA³⁴ terá um papel fundamental nos rumos do desenvolvimento da cidade. Arantes e Parise descrevem sua atuação da seguinte forma:

Uma entidade de caráter privado que iria participar, opinar, discutir, decidir e vivenciar todas as etapas do desenvolvimento econômico de São José do Rio Preto. Em algumas ocasiões, essa entidade atuaria de maneira tão forte e presente que chegaria a substituir o poder político (ARANTES; PARISE, 2000, p.23).

Segundo Teodózio (2008, p.33), a atuação dos membros da ACIA remetia a uma roupagem coronelista. Eram pessoas que, graças à sua situação econômica, gozavam da confiança do seu círculo social e podiam dirigir um grupo como profissão acessória. Os “coronéis urbanos” mantinham um apoio incondicional ao Governo Estadual e representavam os interesses regionais e da oligarquia.

Na década de 1920, são criados os primeiros estabelecimentos de crédito, e assim como os novos meios de circulação ajudaram as antigas bocas do sertão e ajudaram a reforçar as atividades que lhes permitiram firmar e estender sua influência (MONBEIG, 1984). A partir de 1936, a economia local é alavancada pela produção de algodão na região. Nesse período, é instalada na cidade a Companhia Swift do Brasil e várias algodoceiras, que são impulsionadas pela ascensão da indústria têxtil na capital e também pelo aumento na exportação. Dão-se, então, os primeiros sinais da industrialização da cidade, e a Administração Municipal, com o objetivo de atrair novas indústrias, passa a promover a isenção de impostos e a doação de terrenos. Entretanto, tais iniciativas não foram suficientes para que ocorresse uma expansão industrial significativa (TEODÓZIO, 2008).

Além de constituir um pequeno centro industrial e um mercado, a capital regional pioneira exercia outras funções que a fortaleciam e multiplicavam a atração de moradores da região, como é o caso de suas funções administrativas, por meio da

³⁴ Fundada em 1920, tem sua denominação alterada, em 1982, para Associação Comercial e Industrial de Rio Preto – ACIRP.

concentração de serviços públicos, da complexidade da máquina burocrática, e da oferta de serviços de educação e de saúde (MONBEIG, 1984).

Segundo Bueno (2003, p.40), na década de 1940, surgem novas classes no meio urbano e rural, com “evidente importância dos pequenos sítios como clientela para os negócios e para o desenvolvimento urbano”, e identifica-se a “emergência de uma classe média rural que sustentará o poder econômico urbano”.

Formou-se nesse período entre fazendeiros, comerciantes e profissionais liberais, a classe dominante econômica e política, que atuou fortemente sobre o poder executivo e poder legislativo municipal, desde então compondo uma classe conservadora ligada ao governo estadual (nas primeiras décadas da república) e com o governo federal (no período militar). (TEODÓZIO, 2008, p.16)

O polo regional no desempenho de seu papel passa a atrair “a atenção e os interesses da especulação imobiliária na sua própria construção física”, e posteriormente, quando sua influência estiver solidamente consolidada, “uma parte do excedente vai se dirigir para alimentar o seu processo de crescimento e expansão física, é o outro momento de especulação” (BUENO, 2003, p. 38).

Na década de 1950, o Município de São José do Rio Preto foi favorecido pelo transporte rodoviário - por meio da implantação da rodovia Washington Luis (SP-310), que faz a ligação com São Paulo, e da rodovia Transbrasiliana (BR -153), que segue em direção à região Centro-Oeste - e, graças às políticas desenvolvimentistas dos governos estadual e federal, presenciou com maior intensidade a expansão urbana e o desenvolvimento econômico.

A economia da cidade se estabeleceu basicamente sobre a prestação de serviços e abastecimento do comércio, tornando-se um centro dinâmico da economia regional, atraindo a população da região por meio da concentração da oferta de empregos, o que acarretou uma ampliação na demanda por infraestrutura física e a valorização da terra urbana (TEODÓZIO, 2008). O fluxo migratório campo-cidade, acelerando o crescimento populacional na cidade, juntamente a uma cultura

“fortemente influenciada pela especulação imobiliária em seu processo de colonização”, impulsionaram um “vigoroso processo de loteamento da terra urbana” (BUENO, 2003, p.41).

Em decorrência desse processo, surge a defesa, por parte da imprensa e da Câmara Municipal, da elaboração de um plano urbanístico para a ordenação do território. Desde 1948, várias notícias foram veiculadas nos jornais locais, assim como foram registradas em atas da Câmara, afirmando a vinda de profissionais renomados que faziam parte do corpo técnico da Prefeitura de São Paulo, como Carlos Lodi e Luis Carlos Berrini, e também Prestes Maia³⁵, ex-prefeito de São Paulo. Em um dos trechos publicados no Jornal A Notícia³⁶, dizia que a partir da elaboração de tal plano: “uma vez feito, Rio Preto se desenvolverá, doravante, harmoniosamente e em conformidade com os lineamentos traçados pela ciência e técnica urbanística desses jovens engenheiros” (TEODÓZIO, 2008, p.45).

Em São Paulo, o zoneamento foi muitíssimo influenciado pelo *zoning* americano, contudo, um grupo de profissionais³⁷, funcionários municipais, introduz uma série de ideias e práticas baseadas nos trabalhos desenvolvidos por Anhaia Mello, Prestes Maia e Padre Lebret (FELDMAN, 2005).

Até aquele momento, entretanto, nenhuma daquelas informações se concretizou. Apenas três anos depois, foi contratado o arquiteto Luiz Sayer para este elaborasse o primeiro Plano de Urbanização da cidade, quando também foi realizado o primeiro levantamento aerofotogramétrico. O plano foi entregue em 1952, porém não foi nem ao menos votado pela Câmara Municipal, e por fim, foi engavetado.

E, assim como o primeiro traçado urbano, também a primeira lei de zoneamento da cidade foi elaborada fora da administração municipal, por meio de consultoria externa. Em 1956, o engenheiro e urbanista Heitor José Eiras Garcia,

³⁵ Jornal A Notícia, 09/06/1948.

³⁶ Jornal A Notícia, 11/07/1948.

³⁷ Entre 1947 e 1961, um grupo de engenheiros municipais assume, alternadamente, o cargo de direção do Departamento de Urbanismo: Henrique Neves Lefèvre, Carlos Brasil Lodi, Carlos Alberto Gomes Cadim Filho, Rogério de Andrade Filho e Heitor Eiras Garcia (FELDMAN, 2005).

funcionário do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal de São Paulo, foi convidado pelo prefeito para elaborar o Plano Viário e o Zoneamento.

A ideia de que as referências e os modelos externos são símbolos de uma modernidade a ser atingida, e que os profissionais de "fora" são mais competentes, é recorrente no urbanismo brasileiro, mas principalmente, na cultura local. Em documento³⁸ enviado à Câmara, o prefeito dizia que a lei de zoneamento iria "harmonizar a cidade" tal como vinham fazendo os "países civilizados", e justificava a opção por um profissional externo dizendo que o executivo "não poderia enfrentar os graves problemas que assoberbavam o Município, pelos nulos conhecimentos que temos de urbanização ou engenharia", contudo, o projeto de lei elaborado por Eiras Garcia foi primeiramente submetido à avaliação da Associação de Engenheiros de Rio Preto, a qual apresentou uma série de emendas acarretando nova redação do PL (TEODÓZIO, 2008, p.69). Na exposição de motivos da Lei Municipal nº 535 de 1958, os dimensionamentos utilizados não eram nem de cidades brasileiras, como mostra o seguinte trecho:

No plano de Londres foi estabelecido o critério de fazer corresponder a cada habitante 16m² de espaço livre. [...] Nos Estados Unidos a porcentagem adotada de espaços livres em relação à área total da soma residencial é de 13,8%. No plano de Detroit foi estudada a distribuição dos espaços de tal forma... [...] Na Rússia a cada habitante corresponde 60m² de espaço livre. (Lei nº 535/58, fls 46)

No relatório sobre os "*Estudos da Urbanização da Cidade*"³⁹, apresentado por Eiras Garcia, apontava-se uma série de problemas, como: a falta de espaços livres, a falta de legislação de controle urbano e de regulamentação específica para edificações, dimensões inadequada de quadras e lotes, a abertura de novos arruamentos e a venda dos respectivos lotes sem nenhum melhoramento público, falta de preocupação por parte dos profissionais com a qualidade dos projetos das novas áreas, e, principalmente, a especulação imobiliária que tomava "vulto desviando capitais de outras atividades que maiores benefícios trariam à cidade".

³⁸ Ofício nº 699, de 16 de novembro de 1957.

³⁹ Em anexo à Lei Municipal nº 535, de 25 de fevereiro de 1958.

Dessa forma, a lei tinha como objetivos principais: seguir o modelo urbanístico adotado nas grandes cidades do mundo, promover a industrialização, dar início ao processo de elaboração do Plano Diretor, e principalmente, conforme colocado por Bueno (1979), organizar e “conter em níveis civilizados a especulação imobiliária”. Contudo, a dinâmica verificada entre loteadores, a Câmara Municipal e a Administração Municipal no que se refere à qualidade da expansão urbana e ao controle da especulação imobiliária não se alterou.

No plano urbanístico de Eiras Garcia, foi traçada a ocupação das margens dos córregos Canela e Borá, com a implantação de avenidas de fundo de vale, denominadas Bady Bassit e Alberto Andaló⁴⁰. Os trechos de ambos os córregos foram canalizados e retificados, quadra a quadra, sem preservar nenhuma área de margem.

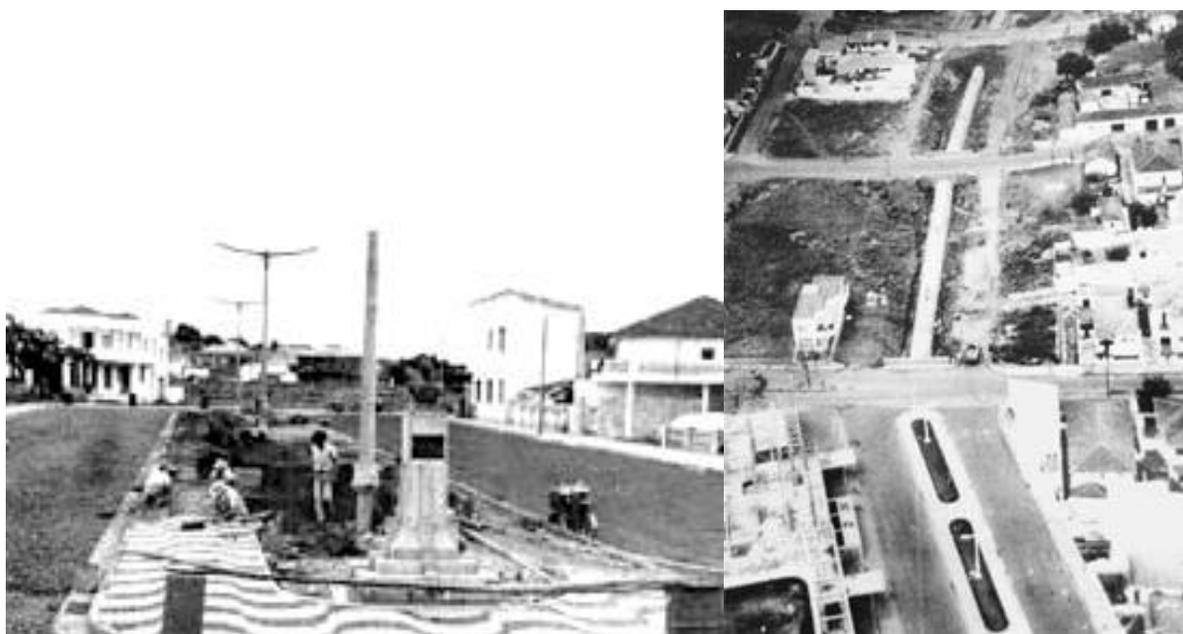


Figura 2 - Imagens da implantação da Avenida Alberto Andaló

Fonte: LODI, 2009a⁴¹ e 2009b⁴².

⁴⁰ Inicialmente, era chamada Avenida Duque de Caxias, e recebeu a nova denominação após a morte do prefeito Alberto Andaló, idealizador da sua canalização.

⁴¹ Diário da Região, 18 de janeiro de 2009.

⁴² Diário da Região, 10 de maio de 2009.

Os proprietários cederam parte de seus terrenos para a implantação das avenidas, aproveitando a valorização dos fundos de lote que passaram a ser frentes para as novas avenidas. Inicialmente, estritamente residencial, a Avenida Alberto Andaló terá seu perfil modificado, nas décadas de 70 e 80, tornando a principal avenida da cidade, onde atualmente concentram-se prédios de escritórios, agências bancárias, comércio, bares e restaurantes e o paço municipal (LODI, 2009).

Na definição do perímetro urbano, com algumas exceções, não restaram áreas disponíveis para novos loteamentos dentro da Área Urbana, ficando disponível para a abertura de novos arruamentos, praticamente, apenas a Área Agrícola. A Lei Municipal n° 535/1958 determinava que para os novos arruamentos com finalidade urbana localizados na zona rural seriam exigidas uma série de obrigações por parte do loteador (Art. 35):

c) Os arruamentos R1 na Zona Agrícola A serão dotados dos seguintes melhoramentos públicos, a serem executados às expensas do arruador, sob fiscalização da Prefeitura:

c1) pavimentação adequada das ruas.

c2) abastecimento de água potável a todos os lotes e necessária rede distribuidora.

c3) iluminação domiciliar em todos os lotes e pública em 20% das ruas, pelo menos, determinada esta porcentagem sobre a extensão total das ruas projetadas.

c4) rede de esgotos em todo o arruamento.

c5) galerias de águas pluviais em ruas com menos de 0,5% ou mais de 7% de declividade.

Todos os melhoramentos referidos serão executados pelo arruador, às suas expensas, de acordo com as normas técnicas julgadas adequadas pelos poderes públicos municipais competentes.

No entanto, a lei nada mencionava sobre as exigências aos novos arruamentos dentro da zona urbana. E por isso, tanto o legislativo quanto o executivo consideravam que a área contida no perímetro urbano estariam isentas das determinações mínimas. Nesse período, foram frequentes as aprovações de expansão do perímetro urbano para implantação de novos loteamentos desprovidos de qualquer serviço de infraestrutura, pavimentação asfáltica, áreas públicas

mínimas e equipamentos públicos. Em 1965, foi aprovada uma lei⁴³ que exigia elementos de coleta de águas pluviais e as mesmas áreas públicas para a área urbana, mas, em 1969, com a justificativa de que “estava sendo impossível ao loteador atender a exigência das construções de guias e sarjetas”, tal exigência é revogada⁴⁴ (BUENO, 1979 e 2003).

1.3.2 Período do Governo Militar: política e planejamento

A década de 1960 inicia-se de forma bastante atribulada politicamente: o presidente Jânio Quadros, após poucos meses na Presidência da República, renuncia, e seu vice, João Goulart, assume em meio a um impasse com os militares, que eram contrários à sua posse em decorrência do receio dos rumos que o seu governo poderia tomar por conta de seu posicionamento político “esquerdista”.

O intervencionismo militar foi alimentado pela ação das correntes contrárias ao regime populista, notadamente a União Democrática Nacional — UDN, que tendiam a recorrer à intervenção militar como forma de corrigir o que consideravam como desvios do meio político e dos resultados eleitorais (DREIFUSS; DULCI, 1984, p.137).

Inicialmente, a medida tomada foi estabelecer o regime parlamentarista por dois anos. Em 1963, após a realização de um plebiscito, houve o restabelecimento do sistema presidencialista. Entretanto, o governo de João Goulart se dá sob intensos conflitos políticos, tensões sociais e grande avanço das mobilizações populares⁴⁵, e em março de 1964, ocorre o golpe militar.

A partir de então, fixou-se a necessidade do desenvolvimento programático, e a sua ênfase correspondia a uma visão globalizante da sociedade e dos seus problemas, que orientava o esforço por adotar o planejamento estratégico,

⁴³ Lei Municipal nº 1.143, de 20 de novembro de 1965.

⁴⁴ Lei Municipal nº 1.411, de 20 de junho de 1969.

⁴⁵ O fortalecimento do Movimento das Ligas Camponesas, apoiado por operários, estudantes e intelectuais, e a mobilização da União dos Estudantes – UNE e de alguns setores dentro da Igreja Católica, e outros, além do impacto provocado pela proposta das Reformas de Base e pela aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural.

próprio da instituição militar, como padrão da atividade do Estado. Um “elemento importante dessa visão globalizante era seu tom fortemente antipolítico, antagônico de fato ao que caracteriza a política: a existência de interesses particulares em conflito a serem conciliados no âmbito do Estado” (DREIFUSS; DULCI, 1984, p.138).

No poder municipal, toma posse Philadelpho Gouvea Netto (Coligação PDC–UDN–PRP). Os representantes do Legislativo Municipal apoiavam, em sua maioria⁴⁶, o golpe militar. No Governo Estadual, Ademar de Barros reprimia as greves e combatia fortemente as invasões de terra ocorridas na região, e dessa forma, conquistava o apoio explícito das elites locais. Em 1961, a ACIA lança um documento em que solicitava apoio das entidades de classe⁴⁷ para a organização de um movimento contra as atividades das Ligas Camponesas, pois as consideravam atividades subversivas e que partiam de desordeiros e agitadores (TEODOZIO, 2008).

O vice-presidente⁴⁸ da ACIA já vinha “alertando” os rio-pretenses sobre a importância da defesa da “liberdade da nossa livre iniciativa, o cuidado com nossa família e o sentido vigilante junto ao governo”. Em 1963, após uma reunião do Conselho de Associações Filiadas em São Paulo, volta a Rio Preto para declarar o posicionamento adotado pelo conselho, que diante da “situação crítica” em que se encontrava a política nacional, que seria necessário:

tomar uma posição, já que na esfera federal o problema é alarmante, onde o governo se encontra cercado por elementos declaradamente comunistas, o que nos obriga a tomar uma posição aberta, dando apoio condicional a qualquer iniciativa de cunho patriótico (ARANTES; PARISE, 2000, p. 295).

⁴⁶ Entre aqueles que eram favoráveis à legalidade estavam os vereadores Benedito Rodrigues Lisboa (cassado em 1964) e Gumercindo Sanches Filho.

⁴⁷ Sociedade dos Engenheiros, Associação Rural, OAB, Sindicato do Comércio Varejista, Sociedade Amigos de Rio Preto, Associação Profissional dos Contabilistas, Associação Odontológica, Rotary Club, Círculo Operário Rio Pretano, ALARME, Associação de Funcionários Públicos Municipais, entre outras.

⁴⁸ Empresário Waldemar Verdi.

E lança o “*Movimento Cívico Eleitoral da ACIA*”⁴⁹ para selecionar “candidatos afinados com a política e o pensamento das classes conservadoras”, que receberiam o apoio eleitoral da instituição, desde que assinassem uma carta⁵⁰ de princípios, atendendo aos ideais políticos considerados merecedores de confiança e seguissem uma linha de conduta que representasse “condignamente as classes produtoras”, e também, que negasse “apoio a qualquer iniciativa ou movimento que não seja baseado fielmente nos princípios democráticos e cristãos” (ARANTES; PARISE, 2000, p. 304-306).

Loft João Bassitt (1964-69), apoiado pela ACIA, ganha as eleições e em seu discurso ressalta o combate à ação de sindicatos e organizações subversivas, e qualquer manifestação de esquerda “que feria o sentido de liberdade da democracia, disfarçando com sua roupagem de forma de base e reforma agrária, gerando confusão e anarquia” (p.102). Em 21 de março de 1964, Carlos Lacerda é prestigiado na Câmara Municipal, a convite da ACIA, para mostrar que os riopretenses defendiam os “ideais de democracia e liberdade” desejados pela classe conservadora e produtora, e, para completar, dois dias depois, Valdemar Verdi envia um telegrama aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado representando a unanimidade riopretense na manifestação irrestrita de solidariedade à “tomada de decisão destemida e patriótica” (TEODÓZIO, 2008, p.104).

Após uma série de eventos que culmina no Golpe Militar, Waldemar Verdi pede vigilância à influência comunista sobre os trabalhadores rurais, considerados em “condição de subdesenvolvimento cultural” e um associado da ACIA denuncia presença de comunistas na Faculdade de Filosofia, levando à expulsão e ao remanejamento de uma dezena de professores. E, antes mesmo de o Ato Institucional nº 1 ser baixado, no dia 4 de abril, foi votada a cassação de três vereadores do PTB⁵¹, por unanimidade entre os presentes, e justificada em ata⁵² por

⁴⁹ A movimento foi lançado em 5 de junho de 1963, na sede da ACIA, em que estiveram presentes representantes dos diretórios políticos, imprensa e convidados, e inexpressiva participação de seus associados.

⁵⁰ Foi redigido um texto e anexado a ele uma lista contendo 10 princípios.

⁵¹ Armando Casseb, Benedito Rodrigues Lisboa e José Eduardo do Espírito Santo.

serem “adeptos das doutrinas comunistas e membros ocultos do PCB” (TEODÓZIO, 2008, p.105).

Em outubro de 1965, foi extinto o multipartidarismo por meio do Ato Institucional nº 2, e, no início de 1966, dois partidos foram organizados e passaram a dividir a cena política no Brasil: o Movimento Democrático Brasileiro - MDB e a Aliança Renovadora Nacional – ARENA. Em linhas gerais, o primeiro assumiu o papel de partido de “oposição”, enquanto o segundo se tornou o partido de sustentação política do governo militar instituído a partir do Golpe de 1964.

No plano econômico, o objetivo era reformar o sistema, “modernizando-o como um fim em si mesmo e como forma de conter a ameaça comunista”, e para isso seria necessário resolver a situação econômico-financeira resultando do governo anterior, controlar as mobilizações urbanas e rurais e promover uma reforma no aparelho de Estado. Entre as medidas tomadas, foi lançado o Programa de Ação Econômica de Governo – PAEG e a perda do direito à estabilidade no emprego, por meio da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (FAUSTO, 2001, p.259).

Em 1969, Adail Vetorazzo⁵³, filiado à ARENA, vence as eleições e, no início do seu primeiro mandato de prefeito, nomeia uma Comissão Municipal de Industrialização⁵⁴ para elaborar e executar um plano municipal de industrialização⁵⁵. Essa comissão sugere a implantação de um Distrito Industrial em área pertencente ao Estado, que se localiza próximo à rodovia, à ferrovia e ao aeroporto. E, por intermédio do prefeito que era do mesmo partido do governador, o Município recebe 42 alqueires em doação por meio do Decreto Lei nº 1.296/1970 (TEODÓZIO, 2008, p.107-108).

⁵² Ata da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, em 4 de Abril de 1964.

⁵³ Professor e cirurgião dentista; foi vereador de 1964 a 1968 e presidente da Câmara Municipal em 1967; prefeito por dois mandatos, de 1969 a 1972 e de 1977 a 1982; deputado estadual de 1975 a 1977; deputado federal de 1982 a 1986.

⁵⁴ Comissão criada através do Decreto nº 01/1969, composta por empresários e diretores de empresas vinculadas à ACIA, e presidida por Waldemar Verdi.

⁵⁵ A delegacia regional do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP já havia sido instalada em 1967.

Em 1970, é criado o Projeto para o Desenvolvimento Industrial – PRODEI⁵⁶, que se destinava a incentivar a instalação e ampliação de indústrias no Município, por meio de doação ou cessão de imóveis de Patrimônio Municipal e a concessão de benefícios fiscais, “de forma a aumentar a demanda de mão de obra e a arrecadação de receita pública” (Art.1). Apesar de tal justificativa, as indústrias seriam isentadas de “todos os impostos municipais por dez anos” (art. 14). Além disso, ficou a cargo da Prefeitura arcar com a extensão das redes de energia elétrica, de água e de coleta de esgotos, e as galerias de águas pluviais (Art. 15) e, ainda:

Art. 16 – Às empresas habilitadas e beneficiadas pelo PRODEI serão prestados pelo município, os seguintes serviços:

- a) Fornecimento de materiais produzidos pelo município, mediante preços regulamentares;
- b) Execução de serviços de limpeza de terreno e de terraplanagem gratuitos para fins de início de obras;
- c) Execução de vias de acesso que se fizerem necessárias para adaptar-se à área de terreno ao fim a que se destina;
- d) Fornecimento de projetos de arquitetura desde que atendam aos padrões estabelecidos pela Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal;
- e) Isenção de emolumentos relativos à aprovação de projetos.

Instituiu-se, também, o Conselho⁵⁷ Diretor do PRODEI (art. 2º), “a quem incumbe o planejamento, a direção e a execução” do programa. E, logo em seguida, é implantado o primeiro Distrito Industrial da cidade, com verba previamente indicada, e ficou definido pela lei que, a partir dos anos seguintes, seriam fixadas anualmente dotações orçamentárias específicas para a continuidade do PRODEI (art. 17).

José Carlos de Lima Bueno⁵⁸ foi um dos idealizadores do Distrito Industrial, num primeiro momento, por meio de um projeto que propunha a

⁵⁶ Lei Municipal nº 1.496, de 25 de Setembro de 1970.

⁵⁷ Composto por sete membros não remunerados: José Carlos de Lima Bueno, José Cury, Walter Aiolo, Anatol Konarski, Rapiel Parsekian, Celso Silva Melo e presidido por Waldemar Verdi.

⁵⁸ Em 1968, ainda durante a graduação, o então estudante de arquitetura da UNB, junto a outros dois colegas, vieram a Rio Preto apresentar para a ACIA seus projetos que destacavam a importância de se incentivar a implantação de pequenas e médias indústrias ligadas à matérias-primas regionais.

implantação de um distrito industrial coincidentemente no local onde foi efetivamente instalado, e, posteriormente, como funcionário da Administração Municipal. Também foi membro da primeira formação do Conselho Diretor do PRODEI e na sua avaliação:

Foi muito importante o distrito industrial, porque capitalizou aquelas indústrias. E capitalizou de que jeito? Grande parte dessas indústrias já possuía o imóvel, e elas puderam vender, e era um recurso... Havia também a facilidade do financiamento, e o terreno era de graça. Eles puderam construir ao mesmo tempo em que, grande parte dessas indústrias, contratou uma reformulação administrativa. E elas cresceram... e foi muito importante pra cidade⁵⁹.



Figura 3 - Distrito Industrial Waldemar Verdi

Fonte: Diário da Região, 2009.

Posteriormente, na exposição de seu Trabalho Final de Graduação, o jornal Folha de São Paulo publicou seu projeto no primeiro caderno de um domingo de julho de 1969, e, no mesmo ano, também o apresentou em uma feira promovida pela ACIA, o que chamou a atenção do então prefeito Adail Vetorazzo, que o convida para vir trabalhar na Administração Municipal (Informações relatadas em entrevista concedida à autora em setembro de 2012).

⁵⁹ Em entrevista concedida à autora em setembro de 2012.

Confirmando a afirmação de Milton Santos (2009) de que:

O lucro na produção é, em grande parte, obtido graças às condições que se preparam e se entregam de mão beijada às firmas interessadas. [...] Daí os zoneamentos especiosos, a implantação generosa de infraestruturas especializadas e sob medida, o aproveitamento da luta em defesa do meio ambiente num objetivo mercantil, a criação com o dinheiro público de Distritos Industriais que vão beneficiar certo tipo de indústrias e não outras (SANTOS, 2009, p. 133).

Em 1977⁶⁰, o PRODEI tem sua denominação alterada para Programa de Desenvolvimento Industrial, e o Conselho passa a ser constituído por nove membros⁶¹. Além disso, excluiu os incentivos para as indústrias implantadas fora do Distrito Industrial, mas foram mantidos o benefício de isenção de impostos por dez anos às indústrias instaladas no distrito, assim como o provimento das redes de infraestrutura.

Nesta década de 1970, o Governo Estadual inicia uma reforma administrativa para reorganizar e modernizar sua estrutura de gestão, instituindo a Coordenadoria de Ação Regional - CAR⁶², por iniciativa da Secretaria de Economia e Planejamento, que tinha como papel principal, a introdução da dimensão espacial no processo de planejamento realizado pelo governo do Estado.

Criaram-se unidades territoriais polarizadas⁶³, no intuito de que as divisões geográficas evitassem a excessiva centralização administrativa e facilitasse o diálogo entre Estado e Municípios. A proposta de regionalização se realizaria por meio de uma rede de escritórios, responsáveis pela condução da política regional do Governo nas respectivas áreas de abrangência. Os Escritórios Regionais de Planejamento – ERPLAN tinham a função de desempenhar diversas dimensões:

⁶⁰ Lei Municipal nº 2.129, de 24 de junho de 1977.

⁶¹ (Art. 2º) Membros do conselho: (3) Câmara Municipal, (1) Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP, (1) Associação Comercial e Industrial – ACIA, (1) Associação dos Engenheiros, (1) Conselho Regional de Economia, (1) Sindicato Rural e (1) uma pessoa de livre escolha do prefeito.

⁶² Decreto nº 52.548, de 29 de outubro de 1970, reorganiza a Secretaria de Economia e Planejamento.

⁶³ Decreto nº 53.576, de 12 de dezembro de 1970, dispõe sobre as regiões que deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública.

mobilizadora, política, técnica, informacional e assessoria. E partir dessa remodelação, São José do Rio Preto torna-se a sede da 8ª região administrativa do Estado e estabelece o seu ERPLAN⁶⁴.

Esse planejamento realizado pelo governo do Estado de São Paulo foi, em grande parte, responsável pela consolidação da rede urbano-regional tanto sob o ponto de vista institucional, como sob a óptica da configuração territorial, principalmente, no que diz respeito à estrutura viária, como por exemplo, a interiorização e duplicação da Rodovia Washington Luis.

Havia duas propostas para o trecho que passava dentro da área urbana de São José do Rio Preto, uma mais simples, pela qual seria feita uma mudança no traçado da rodovia, contornando o antigo perímetro urbano, sem ônus para a Prefeitura, e a outra, de maior complexidade, que necessitaria de grandes desapropriações, além da construção de várias obras como passarelas e viadutos, “onerando os cofres públicos municipais, mas permitindo a implantação de uma moderna Via Expressa” (FURLANETTO, 2008, p.171).

Optou-se pela segunda proposta, justificando que, devido ao permanente crescimento da cidade, logo seriam necessárias novas alterações viárias. Então, foi assinado um convênio Prefeitura-Departamento Estadual de Estradas de Rodagem - DER, pelo qual o Município se responsabilizaria pela desapropriação, implantação das avenidas marginais e construção dos viadutos, e o Estado assumiria a duplicação e o rebaixamento em todos os trechos que fossem necessários, além das obras nos cruzamentos em fundo de vale, caso das avenidas Alberto Andaló, Bady Bassitt e Murchid Homsí. E, posteriormente, em novo convênio, incluiu-se a construção do cruzamento entre BR-153 e SP-310, obras no córrego dos Macacos, com as respectivas avenidas marginais (FURLANETTO, 2008).

⁶⁴ Instalado oficialmente no dia 9 de março de 1971, dirigido inicialmente por Roberto Lopes de Souza e posteriormente por José Carlos de Lima Bueno, que participaria de todas as etapas do Programa Especial de Cidades de Porte Médio.

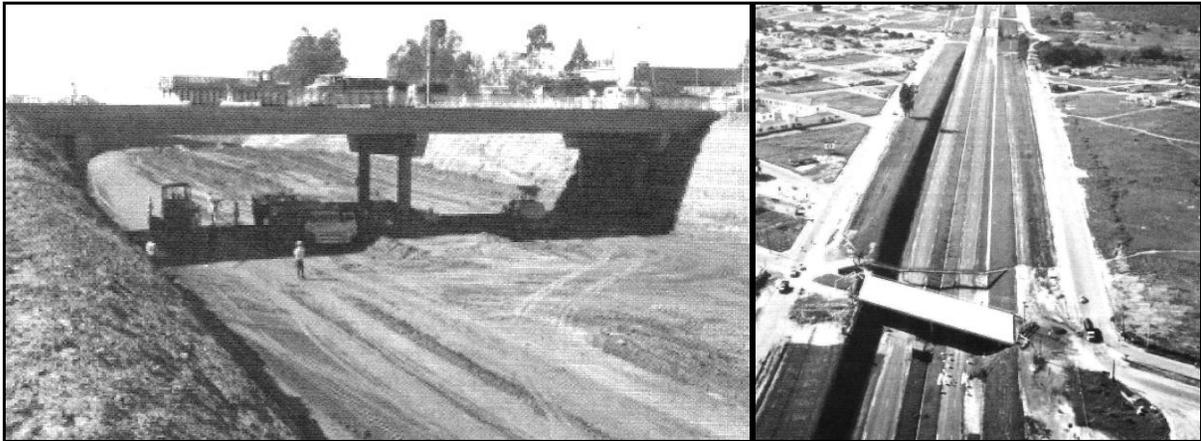


Figura 4 - Obras na Rodovia Washington Luís (SP-310)

Fonte: (FURLANETTO, 2008)

A imprensa teve um papel fundamental na formação de opinião tanto em relação ao projeto de modernização da cidade, quanto na orientação política e ideológica difundida pela classe dominante por meio da parcialidade no conteúdo das notícias divulgadas pelos principais jornais da época, como: A Notícia⁶⁵, a Folha de Rio Preto⁶⁶, o Diário da Região⁶⁷ e o Diário da Alta Araraquarense⁶⁸. A seguir, um trecho de uma reportagem sobre o final da administração de Adail Vetorazzo publicada pelo Diário da Região, em 31 de janeiro de 1973:

Com a regularidade de um trabalho ordeiro e cientificamente traçado [...] E o resultado aí está: a cidade enriquecida em todos os seus setores (inclusive no industrial que sempre foi uma utopia em nossa terra) revitalizada, vibrante, derramando-se em vida por toda parte [...] Como aconteceu este milagre? Muito simples: o prefeito Adail é um homem de ação e de visão [...] cercou-se de secretários honestos, trabalhadores e capazes. (FURLANETTO, 2008, p. 74-75)

⁶⁵ Leonardo Villarroel, jornalista, contador, ex-vereador e diretor do jornal A Notícia entre 1936 e 1970.

⁶⁶ Bento Abelaira Gomes, fundou a Folha de Rio Preto e foi redator de A Notícia e também do Diário da Alta Araraquarense.

⁶⁷ Jornal fundado por Euphly Jalles, engenheiro civil, diretor da ACIA, presidente da Associação Rural, e seu sucessor foi Norberto Buzzini, advogado, ex-vereador e candidato a prefeito, conselheiro da ACIA.

⁶⁸ Coutinho Cavalcanti, proprietário do jornal, médico, ex-vereador, deputado federal por três mandatos, candidato a prefeito.

Nas eleições municipais seguintes, mantiveram-se as regras de poder estabelecidas nas eleições anteriores. Wilson Romano Calil (1973-1976) foi eleito prefeito com o apoio da classe dominante, mas, pela primeira vez, um prefeito foi à ACIA no início do mandato expor seu plano de governo. Juntamente com seus assessores, declarou que sua administração atenderia as reivindicações da entidade, seguindo uma linha desenvolvimentista, e agradeceu “a cobertura que vinha recebendo da população e das entidades de classe, para a execução das obras necessárias” e que a “ACIA poderia sempre contar com o Poder Público Municipal em suas reivindicações” (ARANTES; PARISE, 2000, p.398).

Durante a gestão de Calil, foi realizada uma série de obras, como o complexo de viadutos Jordão Reis - a maior estrutura viária da cidade, que passa sobre a ferrovia e o rio preto, liga o centro da cidade à Região Leste, e também, dá acesso à Zona Norte e às rodovias Assis Chateaubriand e BR-153 -, a Praça Cívica, a canalização do trecho do rio Preto, as piscinas públicas, o bosque municipal, e, também, foram doados terrenos para a implantação do primeiro Conjunto Habitacional da cidade. Outro fato importante para o desenvolvimento da cidade foi a criação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP, em 1976⁶⁹, com a incorporação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de São José do Rio Preto, tornando-se Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas - IBILCE.



Figura 5 - Complexo de viadutos Jordão Reis (à esq.) e IBILCE (à dir.)

Fonte: Diário da Região, 2009.

⁶⁹ Lei Estadual nº 952, de 30 de janeiro de 1976.

Conjuntamente à implementação da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, parte integrante II Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em 1974, estiveram as ações realizadas por parte do Governo Estadual, o qual vinha desenvolvendo um sistema de planejamento urbano e regional já há alguns anos, mas é em 1976⁷⁰, que é aprovada a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional – PDUR do Estado de São Paulo. O seu conteúdo estava alinhado às prioridades estabelecidas II PND para a região Sudeste, que eram o planejamento da expansão e o reforço da infraestrutura das cidades beneficiárias da desconcentração intrarregional, com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50 mil habitantes.

Os objetivos básicos da PDUR eram o controle do crescimento e recuperação da qualidade de vida da Região Metropolitana e a atenuação dos desequilíbrios regionais no território paulista. O governador Paulo Egydio Martins, durante sua administração (1975-1979), consolidou o sistema de planejamento estadual, instituiu os Conselhos de Desenvolvimento Regional - CDRs, incorporou a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento ao seu gabinete, foi responsável pela elaboração e execução parcial da Política de Desenvolvimento Urbano e Regional – PDUR, e, relacionados a este, também desenvolveu vários planos regionais⁷¹ (SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, 2009).

Um destes planos foi o “*Plano Regional de São José do Rio Preto - 8ª Região Administrativa*”, desenvolvido pela Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, em 1978⁷², por meio da Coordenadoria de Ação Regional – CAR e do ERPLAN. A CAR coordenava toda a política de desenvolvimento regional, assim como a articulação entre os Municípios. A região de Rio Preto foi a

⁷⁰ Aprovado em 23 de janeiro de 1976 pelo Conselho o Governo.

⁷¹ Além do Plano Regional de São José do Rio Preto, também foram elaborados os planos regionais: do Litoral, de Sorocaba, de Campinas, de Ribeirão Preto e do Macro-Eixo Paulista.

⁷² À época da elaboração do Plano Regional de São José do Rio Preto, a Coordenadoria de Ação Regional estava sob a responsabilidade da Professora Maria Adélia de Souza, e Jorge Wilhein era o Secretário de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento, o Gerente da Ação Regional era Sabetai Calderoni e o diretor do ERPLAN de São José do Rio Preto era José Carlos de Lima Bueno.

única do Estado em que o plano foi realizado pelo próprio escritório local, apenas com apoio dos técnicos da Secretaria do Estado.

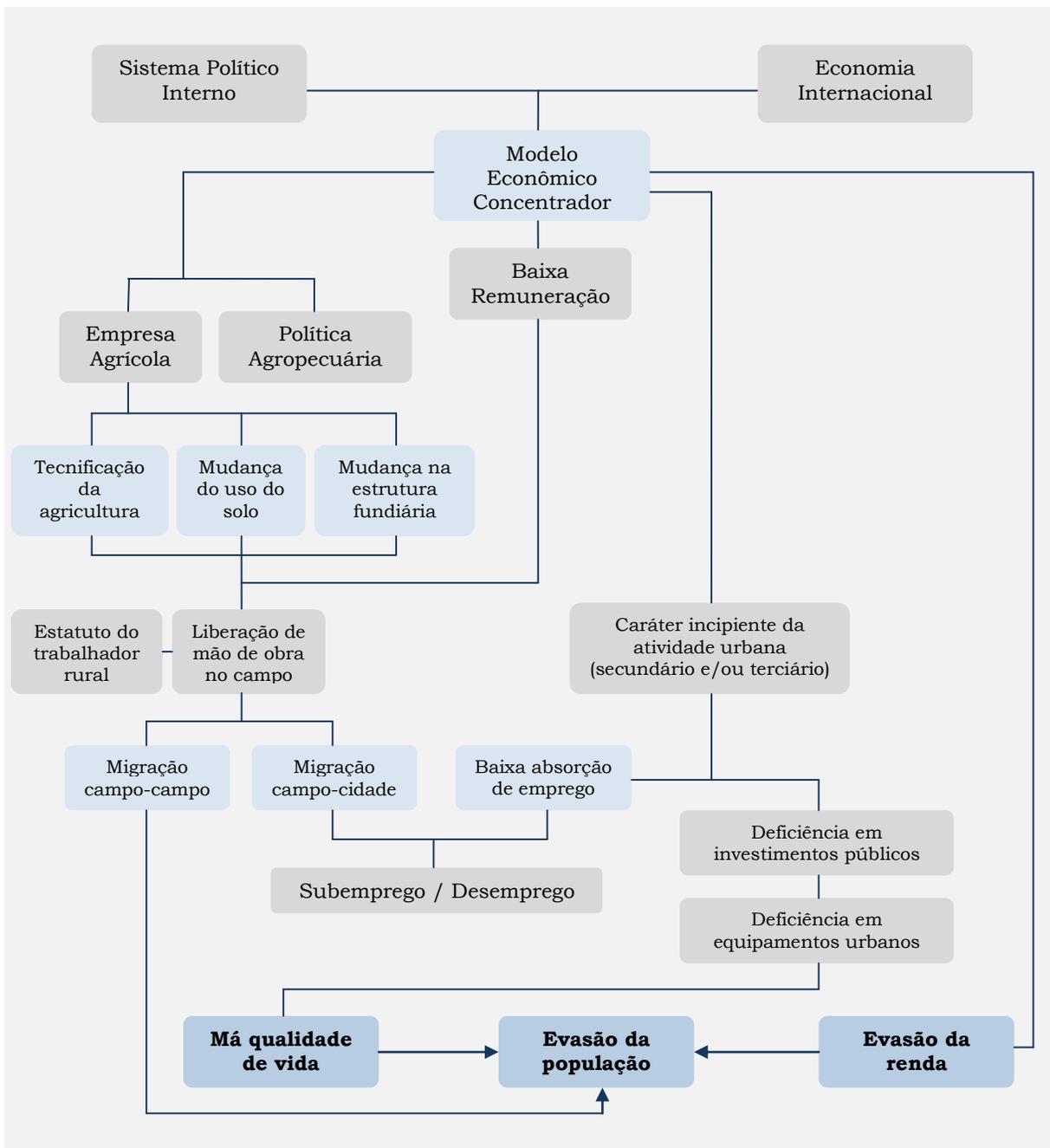


Gráfico 2 - Processo de Desenvolvimento em São José do Rio Preto - 8º R.A.

Fonte: Plano Regional de São José do Rio Preto, 1978.

Foram realizados estudos sobre a situação da 8ª região administrativa, para se analisar os aspectos espaciais dos setores econômico e social, visando à inserção da região em um processo de desenvolvimento mais amplo. O gráfico 2 mostra esquematicamente o processo de desenvolvimento da região naquele momento. E, a partir dessas análises, foram propostas as estratégias de desenvolvimento do Plano Regional de São José do Rio Preto.

Os Planos Regionais eram considerados um instrumento de suma importância à atuação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDR. E, apesar desse sistema de planejamento ter sido implantado durante o governo militar, a proposta dos CDRs era, ao menos oficialmente, bastante democrática.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional, integrados pelos representantes dos setores mais significativos das coletividades regionais – entidades de classe, representantes patronais, de organismos governamentais estaduais e municipais – visam a promover a vinculação das aspirações e sugestões de um diálogo em que o Governo e população seja interlocutores permanentes (PLANO REGIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1978)

A Secretaria de Planejamento, por meio do ERPLAN, acompanhava todos os assuntos relacionados aos projetos e aos planos estaduais de desenvolvimento urbano de cada um dos mais de 80 municípios que compunham a região, assim como as realizações orçamentárias das outras secretarias.

Também foram realizados pelo ERPLAN diversos seminários sub-regionais nos principais Municípios da região como Catanduva, Votuporanga, Fernandópolis e Jales, para se discutir a respeito de interesses de cada um dos Municípios e daquilo que havia sido estabelecido no plano regional. Para o diretor do ERPLAN, “*houve efetivamente a participação, tanto dos órgãos do Estado, quanto dos diversos municípios*”, e completa:

No período do governo Paulo Egidio Martins, que era um período de governo militar, o orçamento do Estado era discutido na base, os prefeitos constituíam um Conselho Regional de Desenvolvimento que discutiam o desenvolvimento regional, que discutiam o orçamento, o

Estado possuía um sistema de planejamento que era do federal ao município, isso tudo acabou... [...] não no sentido de controle militar, mas no sentido de uma organicidade do processo do desenvolvimento nacional que vem até aqui o município⁷³.

Os Planos Regionais elaborados nesse período foram os últimos e os únicos feitos para a totalidade do Estado. Depois disso, as medidas de planejamento foram pontuais e não houve mais uma política regional explícita, como foi a PDUR. O planejamento era elaborado com base no conhecimento empírico dos ERPLANS, que contavam com um número razoável de técnicos qualificados. Os quadros técnicos foram diminuindo, ao longo dos anos, contribuindo para o esvaziamento da questão regional no âmbito da administração pública. Quanto aos CDRs, existiram diversos conflitos, como falta de representatividade de seus membros e desacordos entre Municípios de uma mesma região, das regiões entre si e destes com o Governo do Estado. “Tais Conselhos foram instalados em todas as regiões, mas desequilibradamente, gerando uma distribuição desigual dos recursos disponíveis” (SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, 2009).

Durante o mandato de Romano Calil, Adail Vetorazzo foi nomeado Assessor Especial para Assuntos da 8ª Região Administrativa, e eleito deputado estadual, onde presidiu a Comissão de Obras da Assembleia Legislativa e estreitou seu relacionamento com o Governador do Estado Paulo Egydio Martins. Em 1977, Adail Vetorazzo ganha novamente as eleições para prefeito em São José do Rio Preto (FURLANETTO, 2008).

Durante sua gestão (1977-1983), foi criada uma série de planos e projetos de grande intervenção no desenho da cidade. O arquiteto Jamil Kfoury elabora o Plano de Áreas Verdes e Espaços Abertos de São José do Rio Preto, onde se previa o traçado das principais avenidas às margens dos córregos e rios da cidade, com medidas para proteção ambiental, e ocupava uma extensa e contínua área verde pública, destinada à recreação e esportes. O plano incluía uma série de projetos

⁷³ José Carlos de Lima Bueno, em entrevista concedida à autora em setembro de 2012.

setoriais como o Parque Setorial, Parque da Represa⁷⁴ e o projeto da Praça Cívica, elaborado no ano anterior. Entretanto, até hoje, a implantação do plano não foi finalizada por completo.

No projeto inicial, a Praça Cívica abrigaria três grandes edifícios, e o complexo formaria a “Praça dos Três Poderes”, onde se instalariam o Fórum, a Prefeitura e a Câmara Municipal, o Museu Histórico e de Arte Contemporânea, a Concha Acústica, a Pira e o Centro Comercial, e um dos edifícios teria 15 andares. Orçado em 80 milhões de cruzeiros, o projeto foi posteriormente alterado, sendo construído apenas um dos edifícios, o Centro Cultural Daud Jorge Simão, onde atualmente estão instalados a Biblioteca Municipal, o Museu de Arte Primitivista José Antônio da Silva, a Pinacoteca e a Secretaria Municipal de Cultura (GOMES, 1975).

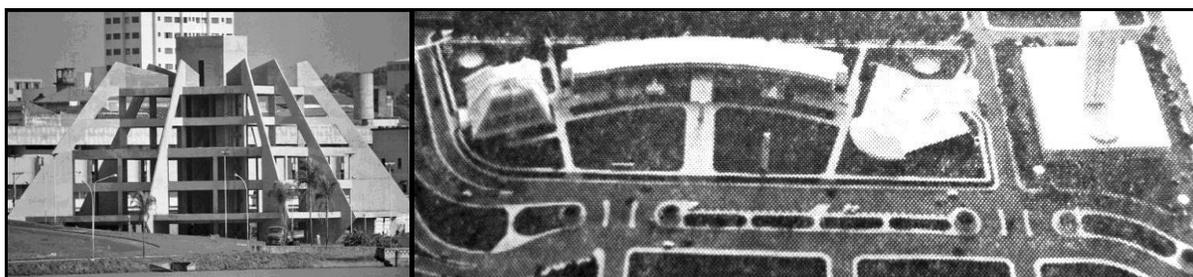


Figura 6 – Centro Cultural (à esq.) e a Praça Cívica - Projeto 1976 (à dir.)

Fonte: CURY; (GOMES, 1975)

Em relação à proposição de um plano municipal, no início da década de 1970, é instituído o “Município Escola”, um convênio entre SERFHAU e a Prefeitura Municipal, e por meio do qual foi feito diagnóstico municipal e produzido um documento em versão preliminar do que seria o Plano Diretor Urbano para São José do Rio Preto, sob coordenação de Carlos de Arnaldo e Silva (BUENO, 2003, p.58).

Apesar de tais propostas não terem chegado a se tornar uma lei ou um documento oficial, o Programa Município Escola promovia cursos para funcionários

⁷⁴ O Parque da Represa foi projetado em 1982 e incluído no Plano Diretor de Desenvolvimento de 1992.

das Prefeituras municipais da região, e por meio dele, foram elaborados mapas temáticos com a localização de escolas, hospitais e postos de saúde, os quais contribuíram para os trabalhos iniciais do diagnóstico para o Programa para Cidades de Porte Médio (TEODÓZIO, 2008).

O Município foi incluído no Programa para Cidades de Porte Médio, desde a primeira versão, o PCM/Normal⁷⁵, com início de recebimento de recursos a partir de 1977⁷⁶. Para a seleção dos Municípios que seriam incluídos no PCM/BIRD, inicialmente, foram indicadas pela Secretaria Estadual de Economia e Planejamento seis cidades do interior de São Paulo, que poderiam se enquadrar aos objetivos do programa. Além de Rio Preto, estavam na lista Presidente Prudente, Bauru, Araçatuba, Ribeirão Preto e Rio Claro⁷⁷. Para cada cidade a Coordenadoria de Ação Regional designou uma equipe⁷⁸ para realizar os estudos técnicos que subsidiariam as avaliações da primeira fase (FURLANETTO, 2008).

Nessa etapa, foi realizado o diagnóstico completo do Município (legislação urbanística, organização administrativa, infraestrutura básica, atividades econômicas informais) e as fichas de projetos de intervenção foram elaboradas pela equipe local. A proposta deveria partir da concepção de Planejamento Municipal Integrado, por meio de estratégias de desenvolvimento voltadas para as atividades econômicas marginais (proposta pelo Banco Mundial) e que também mantivessem a população recém-chegada do campo (objetivo dos governos federal e estadual).

⁷⁵ PCM/Normal: na fase I, programada em 1976 e executada em 1977-78, na fase II, programada em 1978 e executada em 1979-81, ficando de fora da programação apenas em 1981 e executada em 1982, a qual foi exclusiva para cidades do nordeste. Contudo, neste último período, foi incluída na versão PCM/BIRD.

⁷⁶ Foram entrevistadas as pessoas que estavam mais diretamente envolvidas com o Planejamento Urbano e os investimentos realizados na época da participação do município no programa, versão CPM/Normal, mas ninguém soube informar exatamente o valor repassado e nem quais foram as obras executadas com tais recursos recebidos.

⁷⁷ De acordo com relato de Bueno, em entrevista, a cidade foi incluída nessa lista por influência de Waldemar Ottani, que era de Rio Claro.

⁷⁸ José Carlos de Lima Bueno foi quem coordenou os estudos técnicos de São José do Rio Preto.

A Secretaria Estadual de Economia e Planejamento⁷⁹ considerou que a cidade de São José do Rio Preto possuía as condições necessárias ao atendimento dos objetivos do programa federal e encaminhou os projetos preliminares à Coordenação Nacional do Programa, onde foram aprovados para a etapa seguinte.

Em 1978, foi criada uma Coordenadoria de Planejamento denominada de Unidade Autônoma de Sub-Projetos - UAS, que seguiu o formato institucional definido pelo Governo Federal na condução da Política Nacional de Desenvolvimento, e que teve a função de implementar o Sub-Projeto São José do Rio Preto do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio. Segundo Bueno⁸⁰ - arquiteto que coordenou a elaboração do projeto⁸¹ de Rio Preto -, Waldemar Ottani⁸² foi o elemento-chave para a inclusão da cidade no programa⁸³.

Havia dois programas distintos para cidades de porte médio, um federal e outro estadual. Este seguia as orientações da Secretaria de Estado e era implementado pelo ERPLAN, e os projetos eram financiados por meio de recursos do Banco Mundial.

José Carlos de Lima Bueno⁸⁴ foi quem coordenou uma equipe formada por arquitetos, sociólogos, economistas, assistentes sociais, além de profissionais de outras áreas, e que tinha como objetivo elaborar um estudo sobre as condições da cidade e suas possibilidades de desenvolvimento.

⁷⁹ Nesse período, a secretária estadual de economia e planejamento era a geógrafa Maria Adélia de Souza, que também era co-orientadora de mestrado de José Carlos de Lima Bueno, em virtude da ausência de seu orientador Celso Monteiro Lamparelli por motivo da realização do pós-doutorado na Ecole Pratique Des Hautes Etude, França. Contudo, os primeiros contatos entre Lima Bueno e Maria Adélia têm início ainda na década de 1960, durante a graduação de Bueno, enquanto ela desenvolvia uma pesquisa sobre regionalização no Estado de São Paulo.

⁸⁰ José Carlos de Lima Bueno era o diretor do Escritório Regional de Planejamento - ERPLAN, da Secretaria de Estado da Economia desde 1975.

⁸¹ A equipe que elaborou o projeto era formada por técnicos da ERPLAN: a socióloga Maria Fontana Garcia, o economista Antônio Fernando Bonvino e o administrador de empresas Nelson José Geromel.

⁸² O economista Waldemar Ottani foi o coordenador nacional do programa e membro do CNDU.

⁸³ Em entrevista concedida à autora, em setembro de 2012.

⁸⁴ O arquiteto foi diretor regional de planejamento da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado e coordenou o Programa Cidades de Porte Médio durante 3 anos.

Foi realizado um estudo sobre o perfil do microempreendedor local, e por meio deste levantamento foi encontrado um grande número de fundições, moveleiros, serralheiros e joalheiros de fundo de quintal. Por isso, a equipe local defendia a ideia de que a cidade teria condições de buscar um desenvolvimento formalizado, e que não fazia sentido valorizar atividades informais primárias como a de lavadeiras ou de carroceiros, por exemplo, visto que a cidade já apresentava um razoável grau de desenvolvimento em outros ramos de atividades.

E, caso tais atividades recebessem o apoio necessário, sairiam facilmente da informalidade para um patamar bem mais elevado. O plano proposto pela equipe de São José do Rio Preto conflitava com a proposta inicial, colocada pelo Banco Mundial, em relação às atividades informais. Mas, por fim, a coordenação nacional aceitou a proposta contrária.

É emocionante, a percepção e a sensibilidade daqueles que estavam à frente de órgãos que podiam ter acabado com toda essa iniciativa, mas fizeram vistas grossas [...] no nosso plano nós valorizamos esse micro e pequeno empresário, na sua maioria ainda informal⁸⁵.

Porém, com a saída de Maria Adélia de Souza da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, e de Paulo Edydio Martins do governo, e a entrada de Paulo Maluf, as relações políticas entre governos federal, estadual e municipal são abaladas, afetando o PCM/BIRD. A Prefeitura de São José do Rio Preto deixa de receber informações sobre o destino do programa, e, informalmente, Waldemar Ottani, que é amigo de Lima Bueno, diz que o Ministério não estava mais demonstrando interesse em manter o Estado de São Paulo no programa, por entender que o “Estado já possuía um nível muito expressivo de desenvolvimento em relação ao restante do país” (FURLANETTO, 2008, p. 325).

⁸⁵ José Carlos de Lima Bueno, em entrevista concedida à autora, em setembro de 2012. O arquiteto foi quem acompanhou um dos diretores do Banco Mundial para conhecer o Estado de São Paulo, o qual convidou Lima Bueno para visitar os Estados Unidos com o propósito de apresentar-lhe a forma como eram realizados, naquele país, o Planejamento Urbano e a participação popular na Gestão Urbana.

O prefeito Adail Vetorazzo era amigo do ministro Delfim Netto, e José Carlos de Lima Bueno mantinha contato frequente junto ao ministro para garantir a inclusão do Município no programa para o recebimento dos recursos. Segundo Bueno:

Havia uma disputa de poder entre grupos. De um lado, o de Delfim Netto e do ministro dos Transportes Mário Andreaza, e de outro, o de Mário Henrique Simonsen, o que dificultava a liberação dos recursos. Quando Simonsen caiu, Delfim acumulou as pastas da Agricultura e do Planejamento. O próprio ministro ligou para o Adail e falou: 'Pronto, agora eu mando aqui. O que você está precisando? [...] Os US\$ 50 milhões vieram para a aceleração do nosso crescimento organizado⁸⁶.

E, dessa forma, em 1979, é confirmada a inclusão de São José do Rio Preto no PCM/BIRD⁸⁷. Neste mesmo ano, o prefeito solicitou ao arquiteto Bueno que coordenasse uma equipe para a elaboração de um plano que resolvesse os problemas do trânsito na região central da cidade.

E para realizar a sistematização de um plano viário, a partir do relatório feito pela consultoria técnica da ENGECONCEX, o qual priorizava a circulação de pedestres e estabelecia as prioridades de deslocamento nas vias, foi contratado o arquiteto Milton Faria de Assis Jr.⁸⁸, que era o presidente do IAB (1977-79), e “estava entre as lideranças profissionais que vinha tendo destaque nos jornais da cidade ao denunciar o “crescimento desordenado” da cidade provocado pelo interesse imobiliário de pequenos grupos que exerciam poder de pressão sobre o executivo e o legislativo” (TEODÓZIO, 2008, p. 120). A partir deste momento, o arquiteto passa a ter uma atuação decisiva, mantendo-se até hoje na condução do planejamento e gestão da cidade.

⁸⁶ Diário da Região, “Loteamento ilegal surge na década de 80”.

⁸⁷ Ofício do Secretário Geral de 11 de setembro de 1979, documento em anexo.

⁸⁸ Dirigiu a Gerência de Infraestrutura Urbana do PCM/BIRD (1979-82), foi diretor do Serviço Municipal de Trânsito e Transportes (1982-91 e 2000-01), presidente da Comissão de Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento (1990-91), também foi o primeiro e único a ocupar o cargo de Gerente da Cidade (1997-2000), foi coordenador da unidade executora local do Projeto Habitar Brasil/BID, Secretário Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, de Obras e atualmente de Planejamento.

...

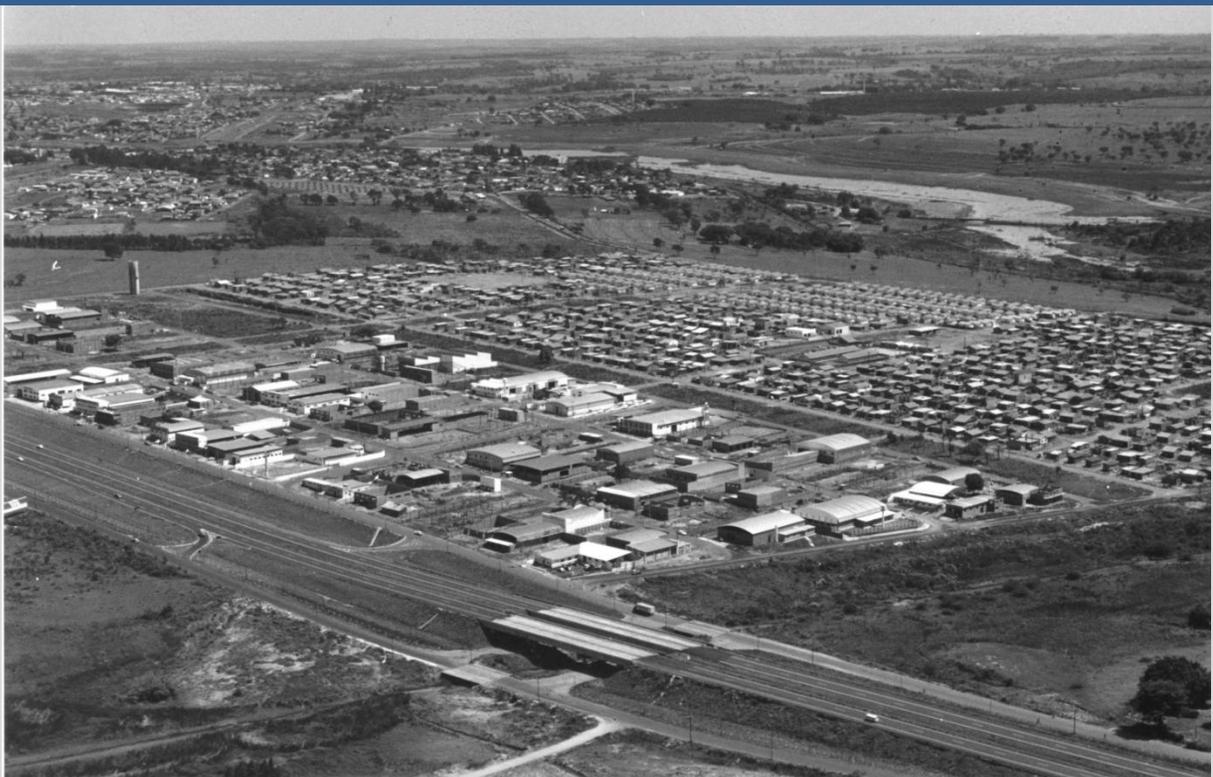
Durante o período do governo militar, a cidade recebeu uma grande atenção por parte dos governos estadual e federal em termos de investimentos e de planejamento. Isso favoreceu o desenvolvimento de São José do Rio Preto de forma bastante distinta do que foi realizado na maioria dos Municípios do país.

Apesar da realização de diversas pesquisas e estudos para definir os contornos da Política De Desenvolvimento Urbano, assim como indicar tecnicamente quais os Municípios deveriam ser priorizados para a promoção do desenvolvimento econômico e da rede urbana, fica claro, neste capítulo, que a questão fundamental no processo decisório foi política, e não técnica.

Todas as decisões tomadas nos três níveis de governo e também nas agências de financiamento partiam sempre das mesmas pessoas, as quais mantinham vínculos pessoais, de orientação política, e, mesmo em termos técnicos, mantinham uma orientação teórica praticamente única. No Município, o arquiteto Lima Bueno, o prefeito Adail Vetorazzo e a ACIRP, através de seus empresários associados, tendo como principal representante Valdemar Verdi, ligados ao partido da ARENA, mantinham estreitas relações com membros do Governo Federal, como Delfim Neto, Valdemar Ottani, e do Governo Estadual, como o governador Paulo Egídio Martins – amigo de Adail Vetorazzo - e Maria Adélia de Souza – que também participou da elaboração da proposta nacional e foi orientadora de mestrado de Lima Bueno.

A implementação do PCM/BIRD e a execução de outros planos elaborados no final da década de 1970 ocorrerão na primeira metade da década seguinte, na qual haverá uma série de mudanças tanto nos planos econômico e político, quanto em termos de planejamento, investimentos e políticas públicas – nos três níveis de governo.

**CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1979 E A
REDEMOCRATIZAÇÃO NA DÉCADA DE 1980:
do esgotamento de um modelo à construção de uma
nova proposta**



Loteamento Popular Cristo Rei – Programa Cidades Médias - PNDU

2.1 Anos 80: grandes investimentos públicos e mudanças políticas

A partir da segunda metade da década de 1960, a cidade de São José do Rio Preto foi beneficiada por uma série de investimentos públicos federais, estaduais e municipais, que possibilitaram a produção de moradias populares, a melhoria da infraestrutura urbana, a construção de diversos equipamentos públicos e a implantação de distritos e minidistritos industriais, assim como a modernização da administração pública municipal e o desenvolvimento de um sistema de Planejamento Urbano integrado, em certa medida, aos três níveis de governo.

Nesse período que se estende até o final da década de 1980, os principais investimentos foram realizados: (1) pelo Governo Federal, por meio dos programas para cidades de porte médio ligados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano⁸⁹, "*ação do Estado de maior impacto sobre o desenvolvimento da cidade*" (TEODOZIO, 2008, p.17); (2) pelo Governo Estadual, que reorganizou e modernizou as estruturas e os métodos de administração, criou as regiões administrativas, implantou a rede de Escritórios Regionais de Planejamento – ERPLANs, e, conjuntamente a essas ações, (3) no nível o Governo Municipal, foram elaborados e executados uma série de programas, planos e investimentos públicos voltados para a organização do espaço físico e à melhoria de infraestrutura, como foi o caso do Plano de Sistematização Viária Urbana – PSVU, trabalho realizado entre técnicos⁹⁰ da Prefeitura e do ERPLAN no final da década de 1970.

Mesmo após o escasseamento de recursos estaduais e federais, por volta de 1986, o Município manteve-se firme nos investimentos públicos, principalmente na produção de loteamentos populares infraestruturados, ligados à implantação de minidistritos. As principais realizações da Política Urbana Local, referentes à Política Habitacional e à regulação do solo urbano foram:

⁸⁹ PNDU inserida no II PND e PNDU, definida pela Resolução CNDU n°003, de 11 de setembro de 1979.

⁹⁰ A equipe técnica foi formada para elaborar os projetos do PECPM em 1981 (parceria entre prefeitura, governo federal, BIRD, sob supervisão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

1. A implantação das obras propostas no Subprojeto São José do Rio Preto do Programa Especial das Cidades de Porte Médio;
2. A reformulação das leis de uso, ocupação e parcelamento do solo;
3. A implementação da Política de Desenvolvimento Habitacional por meio:
 - Do Programa Nossa Terra, pelo qual se implantou loteamentos populares infraestruturados de iniciativa pública municipal em uma extensa área;
 - Do Programa de Desfavelamento;
 - O Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços integrados aos loteamentos populares.

2.1.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 1979 e a implementação do CPM/BIRD

A política nacional de desenvolvimento urbano do II Plano de Desenvolvimento ainda era um esboço do que deveria ser. Já na resolução ministerial⁹¹ de 1979 estavam as diretrizes que consubstanciaram as bases para a PNDU implementada no período de 1980 a 1985, a qual era definida como “o elemento da política nacional de desenvolvimento que diz respeito ao processo de urbanização em suas dimensões inter e intraurbanas”. Seus objetivos eram a melhoria da qualidade de vida urbana, uma melhor distribuição espacial da população e das atividades produtivas e a reestruturação de um sistema de cidades harmonizado com as diretrizes e prioridades setoriais e regionais. E a implementação seria realizada por meio do Programa de Regiões Metropolitanas, do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, do Programa de Cidades de Pequeno Porte e incentivo à colonização, turismo e grandes projetos em núcleos de apoio (SERRA, 1991, p.83). Ficou definido que o programa para cidades de porte médio teria a seguinte configuração:

⁹¹ Resolução CNDU n°003, de 11 de setembro de 1979.

Tabela 4 - Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio - PNCCPM

Objetivos	<ul style="list-style-type: none">➤ Propiciar novos polos de desenvolvimento➤ Desconcentração da população e das atividades econômicas➤ Criar novos empregos➤ Reduzir disparidades de renda
Pressupostos	<ul style="list-style-type: none">➤ Existência de relações entre a aglomeração e o desenvolvimento➤ Possibilidade de concentrar os investimentos governamentais
Método	<ul style="list-style-type: none">➤ Concentrar ações do governo➤ Atingir certos níveis de infraestrutura urbana➤ Atingir determinada escala nas aglomerações
Classificação dos Centros	<ul style="list-style-type: none">➤ Centros com função de desconcentração (alternativas para o Rio e São Paulo)➤ Centros com função de dinamização (nas regiões que se pretendia desenvolver)

Fonte: (SERRA, 1991)

A implementação do programa ficou sob a responsabilidade do CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado em 1979⁹² no Ministério do Interior, inicialmente com recursos limitados provenientes do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, além de outras fontes coordenadas pelo CNDU. Posteriormente, contando com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, surge o CPM-BIRD programa especial.

A Política Urbana do III Plano de Desenvolvimento (1980-1985) também destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades. Esta política tinha por objetivo a melhor distribuição espacial da população, mediante: (1) a estruturação de um sistema de cidades harmonizado com as diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste; e (2) o aumento da qualidade de vida urbana – melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico e de transporte urbano. A estratégia adotada era a interiorização e a desconcentração espacial das atividades econômicas construídas a partir de áreas de descompressão, de expansão controlada, de

⁹² Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979.

dinamização e de funções especiais. Na base desta política, destacavam-se as funções estratégicas das regiões metropolitanas e das cidades médias. Esta Política Urbana considerava a rede urbana por meio de centros urbanos selecionados e sua respectiva área de influência, destinando investimentos públicos e privados, em consonância com objetivos regionais de desenvolvimento (PEREIRA; FURTADO, 2011).

No nível municipal, foram criadas as Unidades de Administração do Subprojeto – UAS, que deveriam elaborar um diagnóstico da situação e propor um programa de investimentos, e pretendia-se, a partir das UAS, integrar as ações de todos os órgãos, e, muitas vezes, até sugerir um escritório de coordenação de Plano Diretor, com pessoal técnico especializado e instalações adequadas (SERRA, 1991, p.95).

A UAS foi criada para desempenhar as funções atribuídas pelo programa federal e em São José do Rio Preto passou a ser denominada de Instituto Municipal de Pesquisa e Planejamento – IMPP. Sua estrutura administrativa era formada por quatro gerências⁹³: (1) administrativa, (2) de emprego e renda, (3) infraestrutura urbana e (4) infraestrutura comunitária. Havia uma previsão inicial de investimento na casa dos U\$S 25 milhões a fundo perdido, sendo 30% de contrapartida municipal.

No início da década de 1980, os planos já estavam aprovados, associando a expansão da produção habitacional com a geração de emprego e renda. A proposta era a de realizar uma série de ações e obras integrando a produção de moradias - em três modalidades: lote urbanizado, lote urbanizado com embrião e a casa popular - com a implantação de infraestrutura, a construção de equipamentos públicos de saúde, educação e lazer, e, em geral, vinculados à implantação de minidistritos industriais e de serviços (FURLANETTO, 2008, p.328). A tabela 5 mostra a síntese das estratégias de desenvolvimento para o Município.

⁹³ Dirigidas por (1) Nelson José Geromel, administrador de empresas; (2) Milton Assis Jr., arquiteto; (3) Márcia Affini Bagdasaryan, Assistente Social e economista; (4) Antônio Fernando Bonvino, economista.

Tabela 5 – Síntese das estratégias de desenvolvimento para S. J. do Rio Preto

Componentes/ BIRD	Gerências do IMPP	Estratégias
Emprego e Renda	Emprego e renda	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio ao desenvolvimento da Horticultura Local; • Apoio técnico às micro, pequenas e médias empresas; • Implantação: <ul style="list-style-type: none"> • da Rede Somar de Abastecimento; • das Centrais de Compras e Serviços; • do Distrito Industrial II e; • do Minidistrito Integrado.
Infraestrutura Urbana e Comunitária	Infraestrutura Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água e do Sistema de Esgoto Sanitário; • Elaboração do Plano Diretor de Abastecimento de Água e Drenagem Urbana; • Implantação de Obras de Drenagem; • Melhorias no Sistema de Transportes Urbanos e execução de obras no sistema viário; • Melhoria do Sistema de Limpeza Urbana; • Implantação de Conjuntos Habitacionais.
	Infraestrutura Comunitária	Implantação: <ul style="list-style-type: none"> • de Unidades de Medicina Social; • de Pré-Escolas; • de Áreas de Lazer; • de Creches e; • de Centros Comunitários.
Administração Municipal	Administração e Controle Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização Administrativa da Prefeitura; • Implantação e operação da Unidade de Administração do Subprojeto – UAS; • Implantação: <ul style="list-style-type: none"> • do Sistema Cartográfico; • do Cadastro Municipal; • do Sistema de Informações Gerenciais e; • do Sistema de Avaliação de Eficácia.

Fonte: TEODÓZIO, 2008; BRUNA, 2001/ elaborado pela autora.

Na sequência, são apresentados o croqui das ações do Programa Especial das Cidades de Porte Médio CPM/BIRD (figura 7) e a listagem das propostas do Subprojeto São José do Rio Preto.

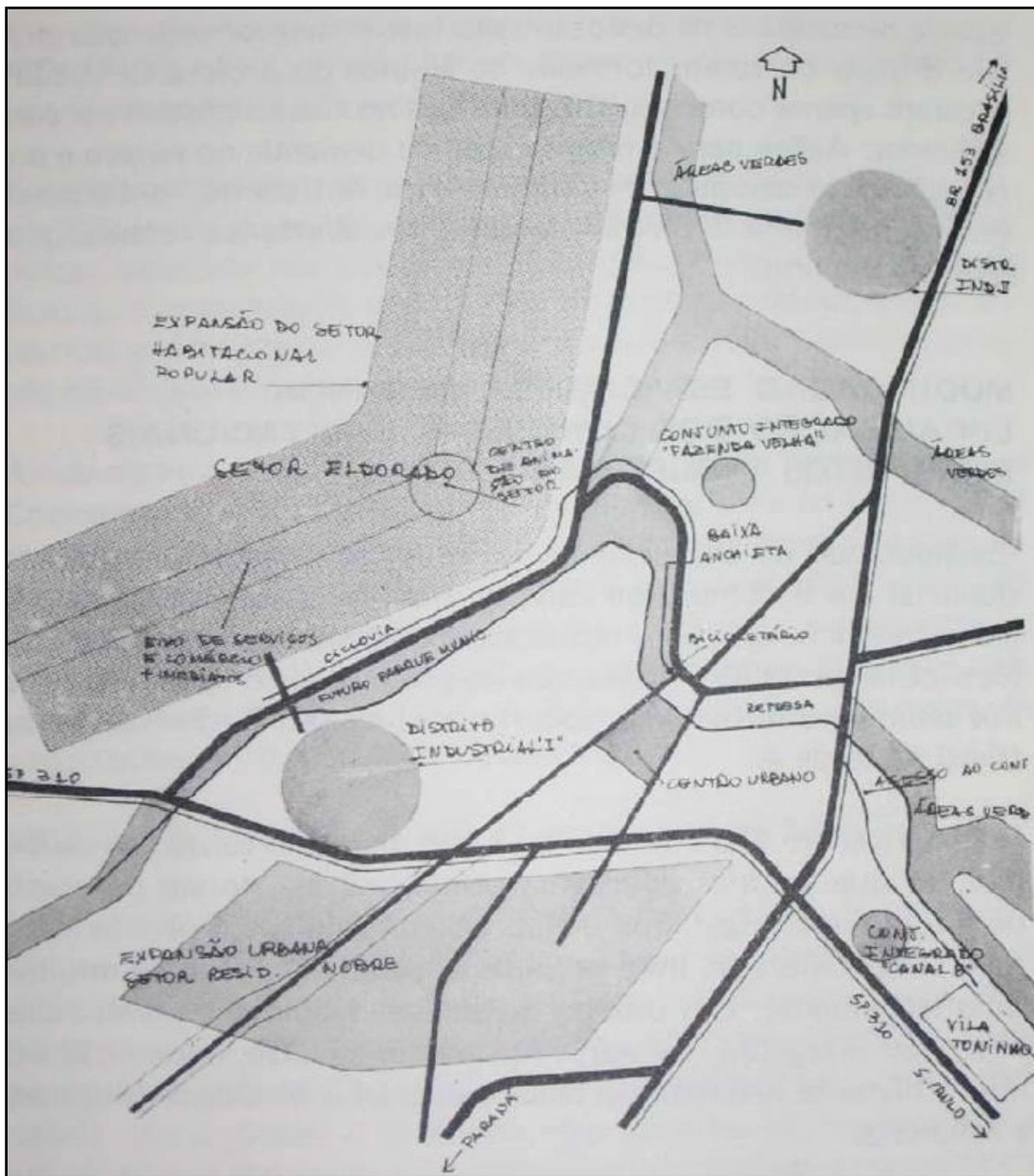


Figura 7 - Croqui das ações propostas pelo PCM/BIRD

Fonte: ASSIS, 1982.

- I. Implantação do II Distrito Industrial, em área já desapropriada pelo Município, junto à BR-153;

- II. Implantação do conjunto habitacional Cristo Rei (810 lotes, 244 casas e 233 embriões);
- III. Implantação do conjunto habitacional Fazenda Velha (518 lotes, 306 casas e 176 embriões);
- IV. Implantação do Minidistrito Industrial do Canal 8;
- V. Implantação do Minidistrito Industrial da Fazenda Velha;
- VI. Ampliação da rede de água;
- VII. Construção dos emissários das redes de esgoto ao longo do rio Preto e do córrego dos Macacos – trecho de aproximadamente 6km (Vila Toninho);
- VIII. Elaboração do Plano Diretor de Abastecimento de Água;
- IX. Implantação de ciclovias nos vales do rio Preto e do córrego Piedade (Bairro do Eldorado);
- X. Construção de nova passagem sob os trilhos da FEPASA, na rua João Mesquita;
- XI. Construção de ponte sobre o rio Preto, após sua confluência com o córrego Piedade;
- XII. Aquisição de veículos e equipamentos para o Serviço Municipal de Limpeza Urbana;
- XIII. Implantação do Aterro Sanitário;
- XIV. Construção e implantação de Unidade de Medicina Social na Vila Anchieta, nas imediações do rio Preto;
- XV. Construção e implantação de Unidade de Medicina Social na Vila Toninho;
- XVI. Construção e implantação de Unidade de Medicina Social no bairro Eldorado;
- XVII. Construção e instalação de Pré-Escola para atendimento a crianças de 4 a 6 anos em Gonzaga de Campos;
- XVIII. Construção e instalação de Pré-Escola para atendimento a crianças de 4 a 6 anos no Jardim Vitória Régia;
- XIX. Construção e instalação de Pré-Escola para atendimento a crianças de 4 a 6 anos na Fazenda Velha;
- XX. Construção e implantação de seis Centros Comunitários em bairros periféricos em locais a serem indicados pela Prefeitura;
- XXI. Construção e implantação de seis Creches para atendimento a crianças de 3 meses a 4 anos de idade em locais a serem indicados;
- XXII. Modernização da administração municipal com a implantação de cadastros mobiliários e imobiliários e da Planta Genérica de Valores;
- XXIII. Implantação do Sistema de Informações Gerenciais;
- XXIV. Implantação do Sistema Cartográfico;
- XXV. Implantação do Sistema de Análise de Eficiência;
- XXVI. Implantação de melhorias em vias destinadas ao transporte coletivo nos bairros de baixa renda;
- XXVII. Instalação de Centrais de Compras e Serviços no Minidistrito do Canal 8, estimulando o processo associativista de pequenas e microempresas;
- XXVIII. Implantação da Rede Somar de Abastecimento, com o apoio da COBAL, em terreno de 24.500m² no I Distrito Industrial Waldemar Verdi;

- XXIX. Implantação da horticultura em 12 escolas públicas e nove associações comunitárias;
- XXX. Instalação de escritório do Centro de Assistência Gerencial às Pequenas e Médias Empresas – CEAG.

O Plano de Sistematização Viária Urbana – PSVU, elaborado em 1979, assim como a construção do calçadão na área central da cidade, também foram executados nos primeiros anos da década de 1980.



Figura 8 - Plano de Sistematização Viária Urbana

Fonte: Revista Primeira Edição, 1979 *apud* TEODÓZIO, 2008.

O convênio do PCM/BIRD, que contava com um valor total superior a 15 bilhões de Cruzeiros, teve seu contrato assinado com o Município de São José do

Rio Preto somente em 1983⁹⁴, já sob a nova gestão do prefeito Manuel Antunes (PMDB), eleito por meio das urnas⁹⁵.

Aquela estrutura política e de planejamento formada durante o governo militar, citada no capítulo anterior, se mantém aproximadamente até 1982. A partir daí, Adail Vetorazzo se elege Deputado Federal, Paulo Egídio Martins já havia encerrado seu mandato em 1979, e Lima Bueno, após se candidatar a prefeito de São José do Rio Preto pelo partido da ARENA, perde as eleições e vai para a administração do Estado do Mato Grosso do Sul e também para a Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - UNIDERP, em Campo Grande, como professor universitário, a convite de Valdemar Ottani, que, na época, era o vice-reitor da universidade.

Em virtude dessas mudanças, alguns aspectos das propostas iniciais sofreram algumas alterações. Segundo a equipe inicial, o conceito do projeto foi modificado, os minidistritos foram pensados além do aspecto da distribuição espacial das atividades, ressaltava-se o aspecto da cidadania, e buscava-se estimular o empreendedorismo e a organização e qualificação do trabalhador. No projeto inicial, havia uma faixa de transição entre a área habitacional e a área dos minidistritos, onde estariam os centros comunitários e escolas de aperfeiçoamento profissional.

E, ao que tudo indica, a maior diferença entre a proposta inicial e a sua execução tenha sido em relação ao volume de construção de moradias previstas dentro do programa. Uma parte dos loteamentos e Conjuntos Habitacionais foi feita com recursos do PCM/BIRD, mas foi por meio de recursos próprios que o Poder Público Municipal, já na segunda metade da década de 1980, realizou um vasto Programa Habitacional, em grande parte, constituído pela implantação de

⁹⁴ Contrato firmado em Brasília, no Ministério do Interior, no dia 22 de agosto de 1983, conforme Ofício nº 325/83 em anexo.

⁹⁵ Em 1982, foram realizadas as eleições para prefeito, vereador, Senador, governador, deputado estadual e Deputado Federal por meio de voto vinculado. Os candidatos ao mandato de prefeito eram o arquiteto Lima Bueno e o empresário Zaia Tarraf, pela ARENA.

parcelamentos infraestruturados voltados para a população de baixa renda. Segundo Bueno:

Depois, quando assumiu o novo prefeito, não se interessaram ou não entenderam os projetos, como por exemplo, o plano de macro e micro drenagem, que tinha os recursos a fundo perdido, foram elaborados os projetos, e só agora eles são retomados. Passaram o quê? 30 anos...⁹⁶

De uma forma geral, houve continuidade entre proposta e execução. Mas em virtude de terem sido realizados por diferentes grupos em gestões diferentes, criou-se uma certa disputa sobre quem realmente teria sido o grande idealizador das intervenções.

Ambas as partes afirmam que a proposta foi concebida com a participação direta de dezenas de empresários de micro e pequenos negócios formais e informais. E um dos canais de discussão teria sido um fórum⁹⁷ de debates, realizado em 1983, que contou com a participação de representantes da sociedade – associações de bairro, entidades religiosas, entidades empresariais, sindicatos, e outros. Parte das sugestões teria sido incluída no Plano Quinquenal de Participação Comunitário (1984-1988), tendo como destaque a integração entre o apoio às micro e pequenas empresas e a Política Habitacional alternativa (BOLÇONE, 2007).

A Prefeitura Municipal também recebeu recursos para a remodelação da sua organização administrativa, para que ela pudesse se adequar ao “novo contexto”. Foi realizada uma ampla reforma e modernização da máquina, com a introdução de novas técnicas gerenciais, o aprimoramento do servidor público, a implantação de um sistema cartográfico, a aquisição de máquinas e equipamentos, etc. (FURLANETTO, 2008).

⁹⁶ José Carlos de Lima Bueno, em entrevista concedida à autora em setembro de 2012.

⁹⁷ Neste mesmo fórum, teria sido elaborada a segunda lei de zoneamento de São José do Rio Preto, discutida ao longo do segundo semestre de 1983, e aprovada no final do ano seguinte – Lei Municipal nº 3.504/1984).

E, assim, após alguns anos de atuação do IMPP, e com a finalização do PCM/BIRD, a Administração Municipal, por meio dessa reestruturação administrativa, é criada a Secretaria Municipal de Planejamento, composta em sua maioria por ex-funcionários das gerências da Unidade Autônoma de Subprojetos - UAS/IMPP (PETISCO, 2003). Na opinião de Bueno, que acredita que o ideal seja como no modelo de Curitiba, onde até hoje existe um instituto de planejamento, essa incorporação do instituto pela Prefeitura municipal não foi uma escolha positiva.

Você tem que ter esse núcleo pensante, realizador, e com a cabeça aberta. A hora que você está dentro de uma estrutura pública, burocrática, e que diariamente é solicitada para problemas pontuais, e que tem que ter resposta imediata, esse grupo não vai pensar, ele não vai ter a visão do planejamento... pode até ter a visão, mas não existe tempo pra ele se dedicar a essa atividade intelectual, de criação, de acompanhamento, de reformulação, e de fornecer as diretrizes pra esse órgão executivo do dia a dia⁹⁸.

Quem assume a condução da Secretaria de Planejamento é o economista Orlando Bolçone, que, assim como o arquiteto Milton Assis, se manteve à frente da Secretaria por cerca de três décadas, passando pelas gestões dos mais diferentes partidos. José Carlos de Lima Bueno só voltará para o Poder Público Municipal em 1993, quando vence as eleições para vereador e posteriormente volta a ocupar o cargo de secretário municipal em algumas Secretarias.

2.1.2 Regulação Urbanística Municipal

No final da década de 1970, já existe todo um arcabouço legal, alinhado às normas cartoriais para a orientação da expansão física da cidade, em que são necessárias as aprovações dos projetos de parcelamento nos níveis municipal e estadual para que sejam registrados. A Prefeitura passa a exigir dos loteadores a execução da infraestrutura e a pavimentação das ruas, e também a fornecer as

⁹⁸ José Carlos de Lima Bueno, em entrevista concedida à autora em setembro de 2012.

diretrizes viárias e as localizações preferenciais para as áreas públicas. Até então havia uma continuidade na malha urbana e um predomínio de lotes com dimensão de 360m² (BUENO, 2003).

A legislação urbanística municipal inicia a década de 1980 com a preocupação de combater os vazios urbanos. Por meio da Lei municipal nº 2.534/1980, ficou determinado que:

Art. 1. As áreas urbanas, com até 48.000m², que interrompem pelo menos uma rua oficial em dois pontos, ou mais ruas oficiais em um ponto, e cujo retalhamento exija doação de área para vias públicas de no mínimo, 30% da área total, serão retalhadas em lotes de acordo com as posturas da Lei Municipal nº 2.307, de 10 de novembro de 1978.

Já a Lei Municipal nº 2.588/1980 propugnava garantir a qualidade da infraestrutura entregue pelo loteador. Até o momento do recebimento definitivo do loteamento por parte do Poder Público, o empreendedor se responsabilizava pela conservação da pavimentação das vias. Essa medida foi tomada porque, segundo Bueno (2003, p.58), a entrega era protelada por uma série de razões, e, quando ocorria o recebimento definitivo da infraestrutura, em virtude da baixa qualidade ou por outro motivo qualquer, muitas obras já estavam necessitando de reparos.

E, por fim, uma terceira lei⁹⁹ foi aprovada com o objetivo de recuperar parte dos investimentos realizados pelo Poder Público. O Executivo ficou autorizado a desapropriar, por meio de acordo amigável ou imissão de posse, uma faixa de terra de 100m de extensão de cada lado das margens dos córregos e rios que se encontrassem dentro do perímetro urbano, com exceção do rio Preto, onde a faixa seria de 120m, para a implantação de avenidas de fundo de vale. Também ficou definido que a Prefeitura poderia lotear os terrenos com frente para as avenidas e comercializar esses lotes.

⁹⁹ Lei Municipal nº 2.718, de 3 de dezembro de 1980.

Em relação à dimensão mínima do lote, desde 1958, com a aprovação da primeira Lei de Zoneamento e Parcelamento do Solo¹⁰⁰, estava estabelecido que fosse de 360m². Mas, a partir da aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6.766 de 1979), autorizando lotes de até 125m², a Câmara Municipal aprovou uma sequência de leis redefinindo a dimensão mínima nos casos de desmembramento e, na última destas leis¹⁰¹, foi estendida a possibilidade de desdobro com área mínima de 230m² a 250m² para toda a cidade¹⁰².

Em 1984, a Lei de Zoneamento e de Parcelamento do Solo¹⁰³ passou por uma total reformulação, dividiu a cidade em nove zonas, alinhou-se à legislação estadual e federal, permitiu “tamanhos de lotes mais próximos da realidade socioeconômica local” (BUENO, 2003, p.55), e entre outras coisas:

1. Estabeleceu que fossem dadas diretrizes prévias à elaboração dos projetos de loteamentos privados quanto ao sistema viário e às áreas públicas;
2. Permitiu que nos loteamentos populares, de caráter exclusivamente público, fossem estabelecidos critérios específicos, desde que atendessem às legislações superiores;
3. Estabeleceu dimensão mínima das chácaras de recreio em 5 mil m², destinação de 20% da área total do parcelamento para área verde, e também, a implantação da rede de energia elétrica e de abastecimento de água;
4. Determinou que, para a garantia da execução das obras de infraestrutura tanto nos loteamentos urbanos, quanto nas chácaras

¹⁰⁰ Lei Municipal n° 535, de 25 de fevereiro de 1958, revogada pela Lei Municipal n° 1.143 de 20 de novembro de 1965.

¹⁰¹ Lei Municipal n° 3.695, de 11 de setembro de 1985, altera a Lei Municipal n° 3.504/1984.

¹⁰² Na época, o Código Sanitário do Estado determinava área mínima de 250m².

¹⁰³ Lei Municipal n° 3.504, de 19 de outubro de 1984 – Zoneamento e regulamentação de uso e ocupação do solo e edificações.

de recreio, a Prefeitura receberia, juntamente com as áreas institucionais, de lazer e de sistema viários, a doação de lotes a título de caução¹⁰⁴;

5. Instituiu a Zona III com lotes mínimos de 250m²;
6. Definiu que as áreas públicas fossem de, no mínimo, 20% para o sistema viário, 15% para as áreas verdes e 5% para as áreas institucionais.

Neste mesmo ano, com o propósito de realizar o Programa Habitacional Popular - uma das ações mais importantes realizadas ao longo desta década -, algumas áreas públicas destinadas ao lazer ou à implantação de equipamentos públicos, localizadas em bairros mais carentes, foram desafetadas¹⁰⁵ e doadas à Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP, a qual estava autorizada¹⁰⁶ a implantar loteamentos populares infraestruturados com lotes de até 200m² e também a aliená-los. Segundo Bueno (2003), frequentemente, diversas áreas públicas eram desafetadas e destinadas a uma série de outras finalidades, como a construção de igrejas e associações, principalmente em anos eleitorais.

Fazendo um levantamento de todas as leis de desafetação aprovadas na década de 1980, foram encontradas 17 leis municipais¹⁰⁷, que desafetaram 34.096,71m² de bens de domínio público para alienar a terceiros pela forma de venda ou permuta. Não está incluída nesse cálculo a área total de imóveis de domínio patrimonial do Município e que também tiveram autorização para alienação.

¹⁰⁴ Lei Municipal nº 2.993, de 3 de maio de 1982.

¹⁰⁵ Lei nº 3.496, de 2 de outubro de 1984, desafeta duas áreas no Eldorado (4.849,64m² e 5.885,38m²) e Lei nº 3.498, de 24 de abril de 1984, desafeta áreas no Jardim Viena e no Jardim Marajó (13.850m² e 9.870 m²).

¹⁰⁶ Lei Municipal e nº 3.410 de 26 de abril de 1984.

¹⁰⁷ Leis: nº 2.644/1980, nº 2.654/1980, nº 2.692-A/1980, nº 2.694-A/1980, nº 2.695-A/1980, nº 2.696-A/1980, nº 3.483/1984, nº 3.534/1984, nº 3.589/1985, nº 3.629/1985, nº 3.631/1985, nº 4.034/1987, nº 4.084/1987, nº 4.088/1987, nº 4.163/1987, nº 4.406/1988, nº 4.421/1988.

Quando a intervenção habitacional voltada para a camada mais pobre da população ganha uma maior proporção, o discurso favorável aos interesses das elites fica mais evidente, como é o exemplo da exposição de motivos do projeto da Lei Municipal nº 3.900/1986, que ampliou o perímetro urbano com a finalidade de se aprovar a construção de um condomínio vertical de alto padrão:

A apresentação do presente projeto tem ainda a pretensão de evitar que no local – um dos mais privilegiados de Rio Preto e rodeado de núcleos residenciais de alta relevância, venha a se transformar em loteamentos populares, com prédios deficitários nas questões de estética, urbanismo e funcionalidade exigidos por um setor residencial nobre.

Ao longo da década de 1980, a legislação urbanística foi passando por alterações que pouco a pouco foram intensificando uma diferenciação social na distribuição da população no espaço urbano, induzindo pela lei, uma segregação social que até então não tinha contornos tão explícitos. Essa segregação ganhará maior definição com a Política Habitacional que concentrou a grande maioria dos loteamentos populares de produzidos, pela iniciativa pública, na Zona Norte da cidade.

2.1.3 A Política Habitacional e o Programa de Minidistritos Industriais

Desde 1979, já estava criada a Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP¹⁰⁸, para atuar diretamente no setor habitacional. Esse órgão foi instituído como uma empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado. Entre as suas competências¹⁰⁹, estavam:

- A promoção de desapropriações, por meio das declarações de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social,

¹⁰⁸ Lei Municipal nº 2.476, de 22 de outubro de 1979.

¹⁰⁹ Ao longo dos anos, as suas funções serão ampliadas, chegando aos dias atuais, abarcando quase a totalidade da política habitacional implementada no município.

feitas pelo Poder Executivo Municipal, para a execução das obras de construção dos conjuntos habitacionais;

- A autorização para vender ou locar imóveis visando a atender as suas finalidades, celebrar convênios, consórcios, contratos ou acordos com entidades de direito público ou privado, para realização de seus objetivos;
- A efetuação de operações de crédito, visando desenvolver as atividades para as quais foi criada, e;
- A competência de hipotecar bens imóveis, componentes de seu patrimônio, para esses mesmos fins.

No início da década de 1980, foi realizado o primeiro projeto de erradicação de favela do Município. Buscou-se evitar a opção mais comumente adotada que era a de construir um Conjunto Habitacional financiado pelo BNH em alguma região mais afastada do centro. A favela erradicada era conhecida como Gogó do Sapo, localizava-se ao longo do córrego Piedade e era a maior ocupação do Município, com cerca de 120 barracos. A Prefeitura desapropriou uma área próxima à da favela, ambas localizadas no bairro Eldorado. Implantou a infraestrutura de abastecimento de água, rede de coleta de esgoto e luz elétrica, e iniciou a construção das moradias em sistema de mutirão, com o fornecimento de material básico para a construção, orientação de uma equipe de assistentes sociais e acompanhamento técnico de funcionários da Prefeitura. Tornando-se, ao final, o bairro denominado de Vila União, ainda no governo de Adail Vetorazzo (FURLANETTO, 2008, p. 176-177).

Durante o governo de Manoel Antunes (1983-1988), havia quatorze favelas cadastradas, mas o número real era bem maior. Muitas delas estavam localizadas na região próxima à ponte da Maria Benta. O número de barracos aumentava rapidamente, e apesar de a Prefeitura realizar diversas remoções, rapidamente as áreas eram reocupadas. Segundo a assessora do prefeito na época,

as remoções sempre foram feitas de forma amigável, com a concordância dos moradores.

Nunca tivemos problema, nunca precisamos usar força policial, de forma alguma, eles saíam muito bem [...] por isso te falo do envolvimento da Secretaria de Obras [...] tirava o último barraco, e a máquina já passava revirando a terra pra dificultar que se fincassem ali um outro barraco¹¹⁰.

De acordo com estudos realizados pela própria Prefeitura Municipal, em 1983, o custo do aluguel chegava a consumir até 40% da renda das famílias moradoras da periferia da cidade, problema que foi agravado pelas crises econômicas, com a perda do poder aquisitivo da população, redução do salário real e consequente aumento do custo de vida. Tais estudos ressaltavam a importância de uma intervenção estrutural no setor habitacional para se evitar que esses problemas econômicos, em conjunto com o fluxo migratório recebido pela cidade, provocassem um aumento no processo de favelização no Município.

Também salientavam a preocupação em não isolar a população em núcleos distantes da malha urbana, dos equipamentos urbanos e dos serviços públicos, e davam como exemplo a não ser seguido o caso da CECAP na Vila Toninho, que, além de produzir vazios urbanos e aumentar o custo de implantação dos equipamentos urbanos, prejudicou a qualidade de vida dos moradores.

Mas somente em 1988 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação¹¹¹ e instituída legalmente a Política Municipal de Desenvolvimento Habitacional¹¹², que, contando com verbas próprias do orçamento e outras obtidas por meio de transferência de outros órgãos governamentais, tinha como objetivos: manter o déficit habitacional próximo a zero, eliminar as favelas, estimular os órgãos do sistema financeiro de habitação a realizar investimentos na cidade, conhecer e manter sob controle o fluxo de migração para a cidade, estimular formas de

¹¹⁰ Suely Leão, Assistente Social e assessora do prefeito Manoel Antunes, em entrevista concedida à autora em setembro de 2012.

¹¹¹ Lei Municipal nº 4.479, de 30 de dezembro de 1988.

¹¹² Lei Municipal nº 4.477, de 30 de dezembro de 1988.

participação comunitária assim como a fiscalização da Política Habitacional por parte da população, aproximar a população de seu trabalho e de sua moradia própria, institucionalizar um fluxo de recursos financeiros, entre outros.

E, visando atingir tais objetivos, foram definidos cinco Programas Habitacionais¹¹³, cada qual com seu objetivo específico. Parte dos loteamentos populares que constam nos programas desta política já estavam com sua implantação em andamento na data da aprovação da lei que criou a Política Habitacional. A tabela 6 mostra todos os conjuntos produzidos ao longo da década de 1980 por iniciativa da Prefeitura Municipal. Consta, no Anexo 1 da Política de Desenvolvimento Habitacional, que:

Para realizar esta meta ambiciosa, a Prefeitura, promoveu uma autêntica reforma urbana, quando adquiriu mais de 3 milhões de metros quadrados, por meio de desapropriações amigáveis, e o que é mais importante, pagando por todas as desapropriações.

Tabela 6 - Loteamentos e Conjuntos habitacionais produzidos por iniciativa pública

	Data da Implantação	Bairro	Nº Unidades
1	1984	Vila União	111
2	1985	Jardim Anielli	15
3	1985	Eldorado Parte III	70
4	1985	Jardim Marajó	70
5	1987	Solo Sagrado	4.852
6	1987	Cristo Rei	856
7	1988	Jardim Viena	56
8	1988	João Paulo II	2.175
9	1988	São José Operário	112
10	1988	Renascer	117
11	1989	Maria Lúcia	300
12	1989	Jardim Antunes	1989
Total			10.723

Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto - 2011.

¹¹³ O Programa de Desfavelamento, o Programa Nossa Terra com atendimento voltado à população de renda até cinco salários mínimos, e os Programas Casas Econômicas, COHAB's e CDH, com atendimento de renda até sete salários mínimos.

Propunha-se que os Programas Habitacionais populares estivessem integrados ao Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços¹¹⁴, o qual teve início em 1982, passou a ser implementado a partir de 1986, mas foi legalmente instituído apenas em 1988, ano da criação da Política Habitacional Municipal.

Sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, a proposta dos minidistritos tinha como objetivo a geração de emprego e renda, por meio do apoio aos micro e pequenos empreendedores formais e informais para aquisição de lotes destinados à instalação de seus empreendimentos.

A proposta era promover a descentralização das atividades econômicas e, ao mesmo tempo, a concentração atividades, mantendo a proximidade entre local de trabalho e moradia. Por isso, todos os minidistritos estão dentro da malha urbana, próximos às vias de acesso e em regiões densamente povoadas.

O primeiro minidistrito a ser instalado foi o “Tancredo Neves”¹¹⁵, integrado ao loteamento popular Cristo Rei. O programa Nossa Terra, instituído pela Política Habitacional, estava integrado, em parte, ao Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços e se manteve até o ano de 1996. O figura 10 mostra a localização dos loteamentos populares implantados neste período e que fazem parte do programa Nossa Terra, e a tabela 7 mostra a quais minidistritos estes loteamentos estão integrados.

¹¹⁴ Lei Municipal nº 4.468, de 28 de Dezembro de 1988, com alterações até 2008, regulamenta o Programa de Minidistritos Industriais.

¹¹⁵ O planejamento e a implantação datam de 1983, porém só foi aprovado em 1986, por meio da Lei nº 3.874, de 27 de junho.

Tabela 7 - Programa de Minidistritos Industriais e Loteamentos Populares Integrados

Minidistrito	Instituído pela Lei Municipal	Área	Nº de Lotes Industriais	Loteamento Popular Integrado ao Minidistrito	Nº de Lotes Residenciais
Tancredo Neves	nº 3.874, 27/06/1986	144.826,85	366	Cristo Rei (1987)	856
João Paulo II – Mini 1 - Jaguaré	nº 4.074, 22/06/1987	31.464	58	João Paulo II (1988)	2.175
Solo Sagrado	nº 4.118, 29/07/1987	66.362,35	123	Solo Sagrado (1987)	1.551
				Solo Sagrado I	3.123
Heitor E. Garcia	nº 4.440, 07/12/1988	9.360,00	26	-	-
João Paulo II – Mini 2	nº 4.511, 22/05/1989	10.044,67	49	Área próxima ao João Paulo II, referido acima.	

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica - 2011/ Elaborada pela autora.

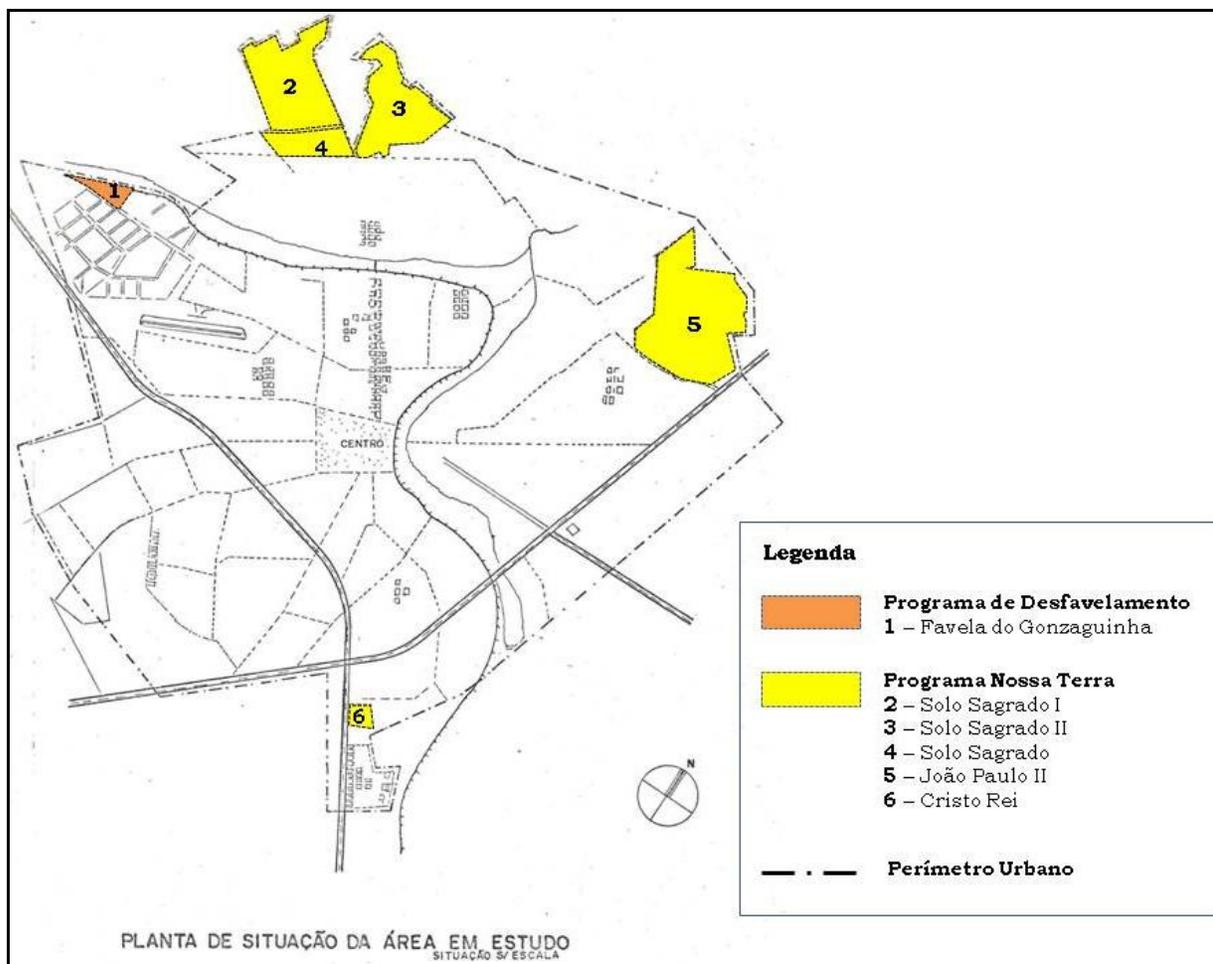


Figura 9 - Loteamentos populares da década de 1980

Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto / Elaborado pela autora.

Entre os Programas Habitacionais, destacam-se aqueles voltados para a população de menor renda, que são o Programa de Desfavelamento e o Programa Nossa Terra¹¹⁶. Nessa época, existiam 14 favelas, que tiveram seus moradores removidos para a Zona Norte do Município, por meio da construção de cinco Conjuntos Habitacionais: Eldorado Parte III, Jardim Viena /São Francisco, Jardim Marajó, João Paulo II e Jardim Anieli. Em alguns destes, foi organizado um trabalho da comunidade, em forma de mutirões, em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência Social e a EMCOP.

Ficou acordado entre a Prefeitura e as famílias que toda favela deveria ter um líder, para facilitar a organização e o diálogo entre as partes, e que os barracos seriam montados nos fundos dos lotes para que as unidades fossem construídas na parte da frente do lote, e, assim que o embrião estivesse construído, o barraco deveria ser desmontado¹¹⁷.

No caso da favela do Gonzaguinha, os moradores não concordaram com a remoção, reivindicaram o direito de permanecer no local, e, depois de alguns anos, conquistaram o seu objetivo: foi feita a regularização e urbanização área. A ocupação surgiu no início da década de 1980, quando algumas famílias passaram a ocupar uma área que havia sido doada pelo Governo do Estado em 1974 para a implantação de um Distrito Industrial, mas que ficou ociosa por falta de empresas interessadas.

A partir de 1985, com a área já ocupada por 76 barracos, os moradores se organizaram, com o apoio da Associação Riopretense de Educação e Saúde – ARES, e passaram a pressionar o Poder Público para que alterasse a destinação da área e garantisse a urbanização no local.

¹¹⁶ As informações sobre estes programas foram baseadas em um documento produzido, em 1989, pela Prefeitura Municipal por meio da Sociedade Habitação Popular Solo Sagrado. Equipe técnica, responsável pelo levantamento urbanístico, formada pelos funcionários de carreira: a Assistente Social Maria Inês Gonçalves Pena e os engenheiros Carlos Henrique de Oliveira e Jurandir Urbano.

¹¹⁷ Suely Leão, Assistente Social e assessora do prefeito Manoel Antunes, em entrevista concedida à autora em setembro de 2012.

De acordo com o levantamento socioeconômico feito na época, 68,5% da população tinha renda familiar de até três salários mínimos e 31,5% na faixa de 3 a 5 salários mínimos. Os dados mostram que essas pessoas eram todas imigrantes, sendo que 95% provenientes do Estado de São Paulo, e apenas 10% residiam havia mais de seis anos no local. Um dos motivos pelo qual os moradores insistiram em não serem removidos, era a possibilidade de trabalho em empresas instaladas no Distrito Industrial Waldemar Verdi, localizado junto à ocupação, como relatado pelo líder da comunidade na época, conhecido como Zé da Bota¹¹⁸:

Nós “viemo” prá cá com oito “filho”, e aqui, eu comprei o direito de um barraquinho de uma pessoa aí, mas era um barraquinho que era verdadeiramente uma casinha, né... bem organizadinho... tinha cinco cômodos, sala, cozinha e três quartos. [...] Eles queriam tirar o povo daqui e levar para os “favelão” que tinha por aí, que eles já estavam desfavelando, sabe... e eu não aceitei porque eu vi que a Prefeitura podia muito bem urbanizar para nós a área, e nós preferia a área porque a área é assim encostada no distrito, você saía de casa, já estava dentro do serviço, a gente pegava serviço aí, e eu trabalhei de guarda. [...] E aqui pra nós foi bacana e é bacana até hoje.

O senhor Zé da Bota diz que foi preciso muita persistência por parte dos moradores, que fizeram vários abaixo-assinados, passeatas, manifestações na Câmara Municipal e mesmo algumas viagens até a Câmara Legislativa em São Paulo, para pressionar as autoridades responsáveis a realizarem o processo de regularização fundiária. Por um lado, conseguiram o apoio de um vereador, de um deputado estadual e por fim até do prefeito da época, mas também encontraram bastante resistência política, principalmente junto a alguns vereadores, que alegavam que aqueles moradores eram marginais e envolvidos com tráfico de drogas¹¹⁹.

¹¹⁸ José Bonfim, vindo do município de São Francisco, em 1984, trabalhou por vários anos no Distrito Industrial. Hoje está com 70 anos e ainda mora na mesma casa no bairro do São José Operário, como é chamado o bairro atualmente. Entrevista concedida à autora, em agosto de 2012.

¹¹⁹ Entre os favoráveis à manutenção da comunidade estavam o vereador Feitosa, o deputado Aloysio Nunes e o prefeito Manoel Antunes, e, entre aqueles que se posicionavam contrariamente de forma mais agressiva estavam os vereadores Zezinho e Zanirato.

Alguns anos se passaram, e enquanto não se solucionava a questão jurídica, aumentou o número de famílias ocupantes, o que levou a Prefeitura Municipal, em 1988, a realizar uma permuta de uma área de sua propriedade com uma área adjacente de propriedade particular¹²⁰. E, neste ano, inicia-se o projeto de assentamento das 112 famílias em lotes de 150m², totalizando 436 pessoas. Ao todo, 93 famílias ficaram na área já ocupada e as outras 19 foram assentadas na área permutada em frente.



Figura 10 - Imagens do Gonzaguinha divulgadas nos jornais da época

Fonte: Arquivo do Diário da Região, 1988.

¹²⁰ Área total de 5.280 m² de propriedade da empresa Cocenza & Cocenza.

Os moradores receberam um prazo de dois dias para demolirem os barracos construídos em locais onde passariam as ruas e também aqueles próximos às margens da estrada de ferro, mas, como as pessoas já tinham o material de construção, ficaram instaladas provisoriamente e, na medida do possível, já davam início à construção definitiva das casas de alvenaria. O bairro passou a se chamar São José Operário.

Dentro do Programa de Desfavelamento, na condução da regularização fundiária, a Prefeitura Municipal se responsabilizou em prestar: (a) assistência jurídica na permuta das áreas e na alteração de destinação junto ao Governo Estadual, (b) assistência social por meio da Fundação Riopretense de Assistência Social – FRAS¹²¹, e (c) assistência urbanística, que consistiu no levantamento topográfico, projeto de implantação do assentamento, fornecimento de equipamentos de terraplenagem, abertura das vias, demarcação dos lotes, instalação da rede de abastecimento de água, orientação do uso do solo e fornecimento de projeto arquitetônico.

Contudo, segundo o senhor José Bonfim, foram necessárias novas mobilizações por parte dos moradores para a implantação do restante da infraestrutura urbana necessária, como a rede de água e de esgoto. Os equipamentos públicos, como creche e escola de ensino infantil, já existiam no bairro ao lado, chamado Gonzaga de Campos, e, após alguns anos, recebeu também uma Unidade Básica de Saúde.

¹²¹ Consistia na entrega de cestas básicas e leite em pó, compra de gás de cozinha e de telhas de fibrocimento.



Figura 11 - Gonzaguinha: antes da implantação do projeto de desfavelamento

Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto - 1988



Figura 12 - Gonzaguinha: na época da abertura das vias e marcação dos lotes

Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto - 1988

O Programa Nossa Terra era voltado às pessoas residentes no Município há mais de dois anos, com renda de até cinco salários mínimos, e objetivava possibilitar o acesso à terra e à moradia àquelas que, por motivo de renda ou idade, não eram atendidas pelos programas do SFH. Em relação ao critério de seleção, eram priorizadas as famílias com mais tempo de residência na cidade, com mais idade, com maior número de dependentes e com menor renda.

Estava previsto em lei que, a partir de 1989, os recursos oriundos das vendas dos lotes populares deveriam ser reaplicados na melhoria dos loteamentos e/ou na ampliação e criação de novos loteamentos. Entretanto, com o início da nova gestão (1989-1992), os critérios de seleção são eliminados e os lotes foram distribuídos aos políticos aliados, que os redistribuíram de acordo com interesses exclusivamente eleitorais (AZEVEDO, 2003).

2.1.4 Produção do espaço urbano

Nesta parte do capítulo 2, será mostrado de que forma ocorreu a produção do espaço urbano, por meio dos loteamentos legalizados públicos e privados, dos loteamentos ilegais na zona rural e dos primeiros loteamentos fechados, também ilegais. O objetivo é analisar de que forma a Política Urbana conduziu a expansão urbana e induziu a produção ilegal do espaço e a segregação socioespacial neste período.

Na década de 1980, a cidade reunia uma série de condições favoráveis ao controle de sua organização interna e de sua expansão. Ela contava com um processo de planejamento implantado, legislações decorrentes, recursos para investimentos em habitação, infraestrutura e equipamentos sociais para as áreas mais carentes. [...] contava com uma estrutura administrativa e técnica razoável aos padrões brasileiros; possuía um tamanho físico e uma população relativamente pequena contida em uma paisagem amena e sem acidentes físicos. (BUENO, 2003)

Loteamentos populares de iniciativa pública¹²²

Na primeira metade da década de 1980, apenas um loteamento público foi implantado, com área total 811.437m², com 2.309 lotes, 10% da área legalmente loteada no período: o João Paulo II, que deveria ter integrado o PCM/BIRD, mas o prefeito Adail preferiu lançar no final de sua gestão, iniciativa com caráter evidentemente político-eleitoral (BUENO, 2003). Apesar de os recursos do PCM/BIRD terem sido investidos pelo que consta, nesse período foram realizados apenas desfavelamentos. E mesmo no caso do João Paulo II, o loteamento só foi efetivamente implantado na segunda metade da década de 1980.

É importante lembrar que o país passava por uma fase de grave crise econômica decorrente da dívida externa. A recessão ocorrida nos anos de 1982 e 1983 levou a uma perda no poder de compra do salário mínimo de 8,2% e somente nas seis regiões metropolitanas houve um aumento do número de 7,7 milhões de pessoas consideradas pobres (POCHMANN, 2009).

A crise econômica aliada a um período em que não foram ofertadas outras opções de moradia por parte do Poder Público, contribuiu para o aumento crescente do número de favelas dentro da cidade, na primeira metade da década, e para o aumento de parcelamentos ilegais na área rural do Município na segunda metade da década. Exatamente a partir da extinção do BNH.

O gráfico 3 mostra o ritmo da construção civil em São José do Rio Preto, deixando claro período recessivo até 1985, e o impacto provocado pelo Plano Cruzado em 1986 e pelo grande investimento público municipal na implantação de novos parcelamentos.

¹²² Loteamentos de iniciativa pública não são Conjuntos Habitacionais, pois não está incluída a construção de unidades habitacionais, sendo entregue aos moradores apenas o lote, para que estes construam suas casas posteriormente.

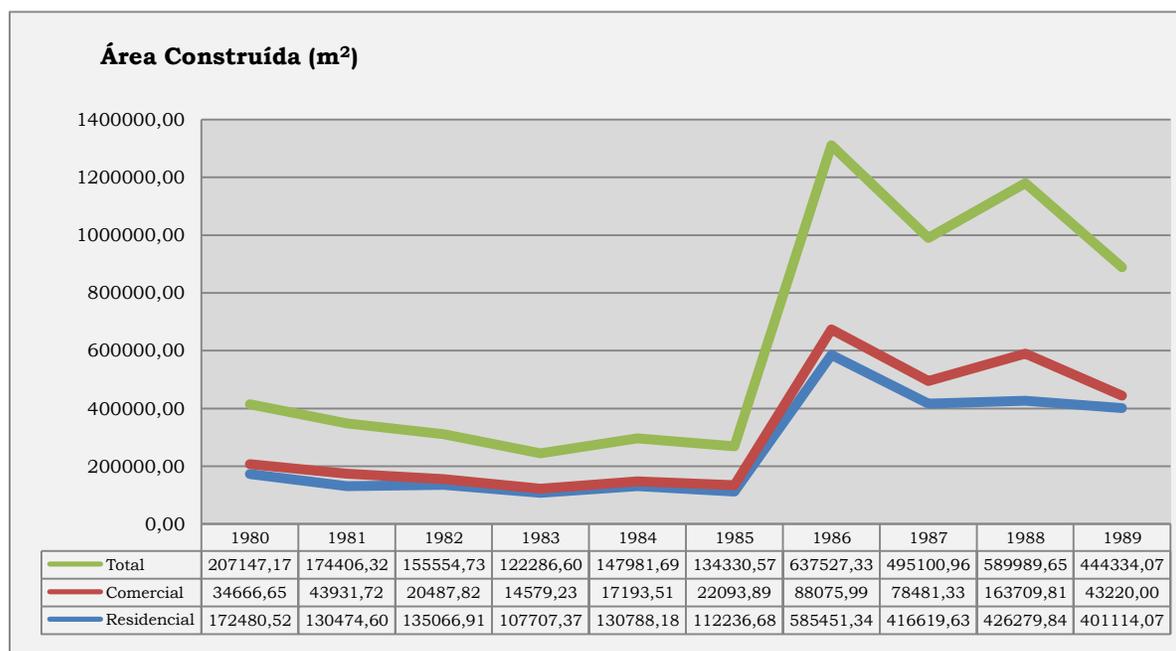


Gráfico 3 - Construção civil na década de 1980 em São José do Rio Preto

Fonte: Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto

Já o período entre 1986 e 1990 ficou marcado pela expressividade na produção dos loteamentos populares públicos. Foram sete loteamentos¹²³, totalizando 4.760.698,76m², em 8.800 lotes, predominantemente na Região Norte - cerca de 85% -, com exceção apenas do Cristo Rei, o qual fazia parte do PCM/BIRD (BUENO, 2003).

Aumenta a setorização dos padrões econômicos dos parcelamentos, pois, na década de 1970, apesar de já estar marcado o vetor dos bairros nobres na região sudoeste, os loteamentos populares estavam distribuídos homogêaneamente por quase toda a periferia da cidade, e a distinção dos bairros mais pobres não se dava pelo setor da cidade, mas no atendimento ou não da infraestrutura (BUENO, 2003). Essa configuração passa por grande alteração, por meio de uma grande intervenção pública no setor norte, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990.

¹²³ Um dos loteamentos públicos era um Distrito Industrial com área de 965.008,68m².

A implantação de mais de 10 mil lotes populares infraestruturados vai demarcar a segregação socioespacial, promovida pela Política Habitacional.



Figura 13 - Implantação do Solo Sagrado - Zona Norte

Fonte: Arquivo Edson Baffi - 1988.

Loteamentos de iniciativa privada

Ainda na metade da década de 1970, surgem os dois primeiros loteamentos fechados, mas ainda sem grande expressão, com lotes com área superior a 1.000m² voltados para a classe de mais alta renda, como mostra a tabela 8. O Bourganville foi uma área adquirida por um médico que pretendia construir ali

um hospital psiquiátrico, mas, como ele não conseguiu financiamento para a construção, optou por loteá-la. Inicialmente, não era um loteamento murado, porém, por estar em área rural e ter problemas recorrentes com a invasão de animais silvestres, os moradores resolveram murá-lo. No caso do Débora Cristina, também foi loteado e posteriormente murado (BARROSO, 2010, p. 117). Em ambos os casos, os loteamentos foram implantados anteriormente à Lei Federal de Parcelamento do Solo. E o Jardim do Cedro é o único loteamento fechado implantado na década de 1980.

Tabela 8 - Loteamentos fechados implantados nas décadas de 1970 e 1980

	Ano de Aprovação	Nome do Loteamento	Proprietário/ Empreendedor	Área da Gleba	N.º de Lotes	Área Média dos Lotes
1	1974	Condomínio Bourganville	Marden Ivan Negrão	72.537,00	34	1.458,62
2	1978	Condomínio Débora Cristina	Moná Empreendimentos Imobiliários Ltda. / prop. Waldemar Haddad.	330.968,96	172	1.033,51
3	1981	Clube de Moradia Jardim do Cedro	Clube Monte Libano de SJRP	281.374,78	176	958,73
Total				684.880,74	382	

Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto / Elaborado pela autora.

É importante ressaltar que os parcelamentos comumente chamados de loteamentos fechados¹²⁴, estão em desacordo com a Lei Federal de Parcelamento do Solo em vigor, Lei 6766/79, por fecharem o acesso às vias públicas. Apesar de serem ilegais, estes loteamentos contam com a conivência do Poder Público Municipal que permite, por meio de lei municipal, que estes sejam aprovados e implantados¹²⁵. De acordo com a Lei Municipal de n.º 5.138/1992¹²⁶:

¹²⁴ Sobre os loteamentos fechados ver Rodrigues (2013).

¹²⁵ Por uma questão de organização das informações repassadas pela própria Administração Municipal, estes loteamentos ilegais estão incluídos no tópico loteamentos de iniciativa privada "legalizados".

¹²⁶ Sobre os loteamentos fechados em São José do Rio Preto, ver também os artigos de 16 a 25 da Lei Municipal n.º 5.138/1992.

Art. 15 - A critério da SEMPLAN e C.P.D.D. nas zonas de expansão urbana poderão ser permitidos loteamentos fechados e loteamentos em sistema de condomínio, obedecidas as normas federais, estaduais e municipais, especialmente as fixadas no P.D.D.

Parágrafo 1º - Os loteamentos referidos neste artigo se caracterizam pela adoção de acessos privativos e de muros delimitadores, ou de outro sistema de tapagem admitido pela autoridade municipal, que se separam da malha viária urbana ou da área rural adjacente.

Parágrafo 2º - Nos loteamentos fechados as vias internas e as áreas de uso comum serão incorporadas ao domínio público, mas sobre elas recairá concessão especial de uso em favor dos seus moradores.

Parágrafo 3º - Nos loteamentos em sistema de condomínio as vias internas e as áreas de lazer permanecerão no domínio dos condomínios. As áreas institucionais deverão ser doadas ao Município na forma da lei.

Parágrafo 4º - Em ambos os loteamentos as áreas institucionais e as dominiais ficarão situadas fora dos limites da área privativa, em locais a serem indicados pela Administração.

Parágrafo 5º - As áreas institucionais poderão ser doadas agregadas a equipamentos públicos já construídos com seus valores embutidos nas áreas, de acordo com o valor apurado pela Comissão Municipal Permanente de Avaliação.

Parágrafo 6º - Poderá também o Município aceitar, por conveniência pública, em substituição às áreas institucionais, a doação de obras de uso institucional a serem construídas em terrenos públicos.

De 1980 a 1985, foram 38 loteamentos privados legalizados, 9.700 lotes, área total de 7.509.237,79m². Até 1984, com exceção da Região Norte que poderia ter lotes de 250m² e não precisava de pavimentação, de todo o resto da cidade era exigida infraestrutura completa. Não houve nenhuma ação contra loteador que não cumprisse a exigência, mas também não havia uma fiscalização rigorosa desses recebimentos, nem um controle organizado, nem uma avaliação da qualidade dos serviços realizados. Devido à má qualidade da pavimentação, foram necessários recapeamentos por parte da administração. Segundo registro do Departamento de Água e Esgoto, mais de 50% da água produzida não chegava às torneiras por perda no sistema de péssima qualidade, além de pesquisas feitas pela UNESP que comprovaram vazamentos na rede de esgotos em vários pontos da cidade (BUENO, 2003, p.65-66).

A partir da segunda metade da década de 1980, em decorrência da produção de loteamentos públicos e do crescimento na implantação de loteamentos ilegais na zona rural, há uma queda na produção da iniciativa privada, que se desloca da Região Norte para as regiões Sul, Sudeste e Sudoeste - onde passa a se concentrar a população de maior renda. Nestes casos, não ocorreram irregularidades, apenas uma demora na implantação da infraestrutura e a continuidade da implantação da infraestrutura de baixa qualidade.

O pensamento dominante no setor imobiliário, nas décadas de 1970 e 1980, era pautado pelo espírito empreendedor, com pequeno capital sem necessidade de financiamentos. De um lado, a Prefeitura Municipal não realizava a fiscalização dos serviços, e, de outro, o amadorismo estava presente mesmo nas empresas maiores, em que os negócios se centralizavam nas mãos dos próprios empresários que “*possuíam um fácil trânsito nas repartições da Prefeitura Municipal*”, e que se responsabilizavam desde a escolha das áreas e das corretoras que fariam a venda dos lotes, até a contratação dos técnicos e das empresas executoras (AZEVEDO, 2004).

Chacrinhas de Recreio Irregulares

As chacrinhas de recreio são o início dos parcelamentos ilegais implantado na zona rural. Foram realizados quatro parcelamentos ilegais, totalizando 230 lotes. As principais irregularidades encontradas nas denominadas “chacrinhas de recreio” eram: a área média dos lotes de 1.000m², quando a legislação exigia área mínima¹²⁷ de 4.000m² e de 5.000m²; a largura das vias de 10m ao invés dos 14m mínimos; não havia áreas livres, quando a exigência era de 20%; e a inexistência de distanciamento em relação aos córregos, sendo dois deles utilizados como limite de lote, quando no mínimo teria que haver 15m de cada lado do curso d’água¹²⁸ (BUENO, 2003).

¹²⁷ Lei nº 1.143/1965, e posteriormente, Lei nº 3.504/84.

¹²⁸ Lei Federal nº 6.766/1979.

No final da década de 1980, a implantação dos loteamentos ilegais na zona rural ganha expressividade. Alguns dos motivos que possibilitaram esse crescimento foram: a falta de fiscalização por parte da Prefeitura Municipal, que facilitava tanto a implantação, quanto a comercialização desses lotes; a estrutura fundiária do Município, constituída por micro e pequenas propriedades rurais, muitas vezes improdutivos, o que permitiu a parceria entre os proprietários das terras e os loteadores; a contratação de técnicos que tinham trânsito fácil na Prefeitura, o envolvimento de representantes da administração e do executivo nos negócios; e a facilidade na escrituração na forma de divisão de fração ideal. (BUENO, 2003, p.93).

Por meio da Lei Municipal nº 4.568/89, buscou-se regularizar os loteamentos implantados na zona rural em desacordo com a Lei Federal nº 6.766/79, que dizia: "fica o Executivo Municipal autorizado a regularizar as chácaras de produção e de recreio já existentes nas áreas rurais" (art. 1º). Era exigido apenas que todos os lotes tivessem saída para uma rua ou estrada interna, 10m para a largura mínima das vias, 1.000m² a área mínima dos lotes e que o loteamento tivesse poço artesiano e energia elétrica - características típicas destes loteamentos na época -, e obedecendo as exigências da Lei 3.504/1984.

Os cartórios se recusaram a registrar a escritura, em virtude do não cumprimento aos requisitos mínimos exigidos pela lei federal de parcelamento do solo, e, por isso, algumas pessoas entraram na justiça e ganharam o direito ao registro da escritura. No entanto, pouquíssimos loteamentos se beneficiaram da decisão judicial¹²⁹, por total desconhecimento tanto da parte dos loteadores quando dos moradores, e também pelo fato de que a legalização cartorial não representava uma prioridade àquele mercado informal de habitação (BUENO, 2003). A Lei federal¹³⁰ estabelecia que as matrículas fossem individualizadas e normatizou todos os procedimentos para escrituração e registro dos loteamentos.

¹²⁹ Floresta Park, Estância Gramado, Parque Sabiá e Estância Bosque Verde.

¹³⁰ Lei Federal n 6.015, de 31 de dezembro de 1973, dispõe sobre os registros públicos.

No momento em que o Município recebe um grande aporte de recursos¹³¹ para a habitação e melhoria da infraestrutura urbana, como resultado teve um aumento na favelização, na produção ilegal do espaço desprovido de infraestrutura. Para Lima Bueno,

[...] foi um volume imenso de recursos que o Poder Público municipal teve de administrar, e tanto dinheiro, muito provavelmente, explica um certo descuido - nem vou dizer desleixo - com o crescimento que a cidade vinha tendo fora dela mesma¹³².

Mas é preciso considerar também toda a situação econômica do período e não se esquecer de que a política nacional de desenvolvimento urbano tinha como objetivo redirecionar o fluxo migratório das metrópoles para as cidades médias. Os investimentos fortaleceram a economia local, mas também impulsionaram a especulação imobiliária, visto que na década de 1980 estes loteamentos, em grande parte, não eram utilizados para moradia.

¹³¹ Os principais investimentos foram realizados por meio do Programa para Cidades de Porte Médio (PNDU/II PND), de ações do Escritório Regional de Planejamento – ERPLAN, por parte do Governo Estadual; e de uma série de programas, planos e investimentos municipais, como por exemplo, as obras integrantes do Plano de Sistematização Viária Urbana – PSVU.

¹³² Diário da Região, “Loteamento ilegal surge na década de 80”.

2.2 O capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e o Movimento de Reforma Urbana

De acordo com Serra (1991, p.85-87), “na prática, o CNDU não dispunha de nenhum instrumento significativo de ação sobre a localização das atividades econômicas”, nem havia recursos disponíveis para todas as intervenções necessárias, restando a tentativa de direcionamento dos investimentos privados. Por fim, o CNDU e a PNDU ficaram

[...] entendidos como a alocação de recursos para obras urbanas que melhorassem a qualidade de vida nas cidades e capitais de porte médio, esperando assim que as atividades econômicas privadas dessem preferência a essas localidades, bem como que se constituíssem em polos de atração aos migrantes.

Souza (2004, p.118) acreditava que o Programa de Cidades Médias seria um “grande instrumento de descentralização dos investimentos e do emprego pelo país afora”, no entanto, “o seu desenvolvimento e sua manipulação política abortaram” sua concepção original. E, por fim, a Política Urbana que foi implementada “sob o rótulo de programas estratégicos como foi o das cidades médias, foi de caráter estritamente setorial e já era na época um retrocesso” em comparação, por exemplo, à ideia de Política Urbana francesa, a qual tinha sido uma inspiração.

No período do governo militar, as premissas eram realizar planejamento tecnocrático, com total centralização das decisões e uma reestruturação administrativa caracterizada como modernizadora. E, de forma geral, houve uma postura centralizadora na implementação do Programa Especial de Cidades de Porte Médio, simetricamente orientado pelos órgãos federal e no qual a participação do Governo Estadual limitou-se à fase dos projetos executivos, que envolveram necessariamente seus órgãos como: a Companhia de Habitação Popular – COHAB, os órgãos de fornecimento de energia elétrica e de saneamento básico, entre outros (BERNARDES, 1986, p. 115).

Contudo, no Estado de São Paulo, parece ter havido uma integração maior entre os três níveis de governo. E, apesar de todos os problemas e dificuldades de implementação da PNDU do final da década de 1970, por meio do Programa para Cidades de Porte Médio, no Município de São José do Rio Preto a política nacional interferiu significativamente, para o bem e para o mal, em termos de planejamento, gestão, e também na expansão urbana.

Ao longo da década de 1980, diversas contribuições e sugestões foram encaminhadas ao Poder Executivo, entretanto nenhuma política foi adotada. Abaixo estão listadas algumas dessas proposições.

Tabela 9 - Propostas que subsidiavam uma nova PNDU na década de 1980

Data	Título da Proposta	Autoria/Iniciativa
Final 1982	“Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil”	elaborada pela Fundação Pedroso Horta, inserida no documento básico do programa do partido do MDB
Final 1984	“Políticas de desenvolvimento urbano no Brasil: dilemas e desafios”	produzida pelo CNDU
Fevereiro 1985	“A questão regional-urbana no Brasil: temas e problemas”	preparada pela Secretaria Técnica do Dr. Tancredo Neves
Junho 1986	Capítulo de Desenvolvimento Urbano do I PND da Nova República	aprovada por lei
Novembro 1986	Proposta de Política Urbana	elaborada pela comissão técnica do CNDU, já no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Urbano

Fonte: (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p.49), quadro elaborado pela autora.

A partir do período de transição para a redemocratização política do país com a realização das eleições para prefeito e governador em 1982, o aprofundamento da crise econômica e o escasseamento dos investimentos públicos, há uma grande mudança no cenário político, no qual vários personagens entram em cena, muitos outros saem, e alguns permanecem. A visão sobre o planejamento e as grandes políticas nacionais passa por grande descrédito.

Segundo Melo (1995, p.252), “o BNH¹³³ se tornou o segundo maior tomador individual de empréstimo do Banco Mundial, em escala internacional no início dos anos 80”, reflexo do esgotamento do padrão de financiamento das políticas públicas urbanas que levou à crescente dependência do financiamento externo, como mostra tabela 10.

Tabela 10 - Porcentagem de financiamento externo nos investimentos urbanos

	1980	1984
BNH – Banco Nacional de Habitação	1,3	13,5
EBTU ¹³⁴ – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos	5,2	60,5
CBTU ¹³⁵ - Companhia Brasileira de Trens Urbanos	0,0	87,3

Fonte: (MELO, 1995)

A partir do início da Nova República, desaparece o discurso oficial de Política Urbana Nacional, e é compreensível a ausência de diretrizes de planejamento, mesmo tendo sido criado um ministério específico para o desenvolvimento urbano, consideram as excessivas mudanças institucionais do período. O MDU foi criado em 1985 e transformado em MHU¹³⁶ em 1987, no ano seguinte virou MBES¹³⁷, sendo extinto 1989. A partir daí, todas as funções de promoção do desenvolvimento urbano retornam ao Ministério do Interior, de onde saíram em 1985. Com exceção da resolução do Conselho Curador do FGTS, que disciplinava a aplicação dos recursos do fundo pela Caixa Econômica Federal, nenhum outro fato foi produzido em relação às questões urbanas. Em março de

¹³³ Sobre a atuação do BNH ver Azevedo e Andrade (1982), Azevedo(1988), Serra (1991), Bolaffi (1982).

¹³⁴ A EBTU foi uma estatal brasileira criada por meio da lei nº 6.261 de 14 de novembro de 1975 e extinta pelo Decreto nº 230 de 15 de outubro de 1991.

¹³⁵ A CBTU foi criada em 22 de fevereiro de 1984, pelo Decreto-lei nº 89.396, vinculada à Secretaria Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes e das Comunicações, e desde 1º de janeiro de 2003 está vinculada ao Ministério das Cidades, pelo Decreto nº 4.566.

¹³⁶ Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, criado pelo Decreto nº 95.075, de 22 de outubro de 1987.

¹³⁷ Ministério da Habitação e Bem Estar Social, criado pelo Decreto nº 96.634, de 2 de setembro de 1988.

1990, há um desmonte institucional do setor, em que se extinguiu o Ministério do Interior e diversos órgãos a ele vinculados, como foi caso do CNDU, e também a EBTU, que era subordinada ao Ministério dos Transportes.

Desde meados dos anos 70, começam a surgir propostas de atores sociais por uma nova forma de relacionamento com o Estado. E principalmente nas grandes cidades, diversas práticas são realizadas dentro da perspectiva de uma sociedade autônoma e democrática, por meio do crescimento de associações comunitárias, da reavaliação da noção de direitos, da defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado, da defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (AVRITZER, 2002, p.18).

Em um curto período de tempo, houve uma intensa urbanização da sociedade brasileira, além da mudança de um Regime Militar para um regime democrático, levando, dessa forma, à elaboração de novas questões e novas formas de pensar e planejar as cidades.

Havia duas propostas para a solução dos assentamentos precários: a primeira vinha daqueles que acreditavam que a única opção seria a remoção, principalmente quando se tratavam de áreas valorizadas para o mercado; e a segunda, dos que defendiam a manutenção dos moradores em seus locais de residência, por meio da construção de novas moradias e de melhoramentos urbanísticos.

Entretanto, na esfera governamental, as favelas eram consideradas locais de transição, onde a população de baixa renda, proveniente do campo¹³⁸, em sua maioria, deveria aguardar a provisão de habitação por parte do Estado, que recorria com frequência à erradicação das favelas e a construção para Conjuntos Habitacionais, acreditando que estes locais seriam melhores que as favelas para a habitação a população de baixa renda (AZEVEDO, 2011, p.46).

¹³⁸ Ver Rodrigues, Rodrigues (1981) que demonstra que não havia um processo de transição do rural ao urbano mas um empobrecimento da população e aumento do preço da terra e das edificações que impediam morar em habitações de mercado.

Ainda na década de 1970, foi elaborado o projeto de lei de desenvolvimento urbano, por iniciativa do CNDU, que em 1983 se transforma no PL 775/83. Este seguiu tramitação até 1988, com 14 outros projetos de lei apensados, além de inúmeras sugestões de alteração, principalmente vindas de entidades privadas vinculadas ao setor imobiliário.

Os principais objetivos eram os de propor diretrizes de desenvolvimento urbano que solucionassem os problemas relacionados às distorções do crescimento urbano garantissem a apropriação das melhorias nas condições de vida por toda a população, e também de dotar o Poder Público de instrumentos adequados para combater os processos especulativos presentes nos centros urbanos, como, por exemplo: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o direito de preempção ao Poder Público e o direito de transferência de potencial construtivo, para a garantia da preservação do patrimônio urbanístico, artístico e paisagístico.

Buscava-se dar conteúdo à função social da propriedade por meio das seguintes diretrizes: regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, oportunidades igualitárias no acesso à propriedade urbana e à moradia, a correção das distorções da valorização da propriedade urbana e a devida adequação às normas urbanísticas do direito de construir.

Porém, devido à lentidão dos debates na Câmara e com o início do debate em torno da promulgação da nova Constituição Federal, muitas propostas passaram a ser formuladas para a elaboração de um capítulo referente à Política Urbana, e o PL 775/83 termina sendo simplesmente esquecido, e, em 1995, é retirado pelo Poder Executivo sem deliberação.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana propõe uma emenda constitucional. A Assembleia Constituinte era obrigada a receber as propostas de emendas populares que obtivessem a assinatura de pelo menos 30 mil eleitores e suporte de três entidades, mas não era obrigada a incorporar a proposta integralmente.

A concepção progressista de reforma urbana pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, tendo como os objetivos principais a redução dos níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e gestão das cidades (SOUZA, 2006). Por fim, foi aprovada a inclusão de um capítulo específico sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183.

Isso representou, por um lado, uma vitória, e, por outro lado, uma derrota, pois a proposta inicial foi reduzida, alterada e vinculada à aprovação de uma lei federal que regulamentasse os instrumentos previstos: IPTU progressivo no tempo, usucapião especial urbana, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública e o parcelamento e edificação compulsórios. E ainda, vinculou a função social da propriedade urbana à elaboração de Plano Diretor Municipal, que não fazia parte da emenda popular apresentada ao congresso constituinte.

O princípio da função social da propriedade urbana é o elemento estruturador da nova ordem jurídico urbanística. Apesar de o princípio da função social da propriedade estar presente em todas as constituições brasileiras desde 1934, tal princípio estava inserido na Ordem Econômica e Social. Somente na CF/88 a função social da cidade e da propriedade passa a constar do capítulo que trata da Política Urbana, como demonstra Arlete Moysés Rodrigues¹³⁹.

A Constituição Federal estabeleceu as condições para o seu atendimento e as sanções para o caso de seu descumprimento (art. 5º, XXIII; art. 156, §1º; art. 170, III; e art. 182). E passa a ser entendido o seu cumprimento quando a propriedade tem o seu uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado ao espaço urbano, isto é, atendendo ao interesse coletivo em detrimento dos interesses particulares.

¹³⁹ Anotações relacionadas ao debate com Arlete Moysés Rodrigues.

A Constituição Federal de 1988 definiu as esferas de competências de cada ente federado. Coube à União editar normas gerais de direito urbanístico (art. 21, XX e XXI e art. 24, I, §1º). No caso dos processos de regularização fundiária, estes ficariam sob a condução dos Municípios, no entanto, Balbim (2010, p. 294) destaca que, em virtude do volume de imóveis de propriedade da União e de condições históricas, muitas vezes, a União exerce um papel muito maior, pois além de atuar no financiamento da política pública urbana, lidera, induz, viabiliza, define e executa grandes projetos de regularização fundiária.

Aos Estados coube estabelecer normas urbanísticas regionais, de ordenação do território estadual, suplementares das normais gerais estabelecidas pela União e legislar sobre as regiões metropolitanas (art. 24, I, §2º e art. 25, §3º), sendo que este último era de competência da União na Constituição Federal anterior.

Aos Municípios coube a competência de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo por meio do Plano Diretor e legislação, e também, competência suplementar à legislação federal e à legislação estadual, detendo a competência própria em matéria urbanística (art. 30 VIII e art. 30, II).

**CAPÍTULO 3 – OS AJUSTES NO PAPEL DO ESTADO NA
DÉCADA DE 1990:
entre o mercado e o
direito à cidade**



Residencial Padilha I, II e III (condomínios horizontais para baixa renda) e Conjunto Renascer (parcelamento irregular da prefeitura para um programa de desfavelamento)

3.1 Transformações políticas e econômicas

A partir do início da década de 1970, inicia-se um período de grande transformação mundial, as profundas mudanças do modelo econômico decorrentes da reestruturação produtiva, da integração mundial dos mercados financeiros, da internacionalização das economias, da desregulamentação e da abertura dos mercados, com a quebra de barreiras protecionistas e com suas consequências político-sociais, vêm atingindo, de forma acelerada e diferenciada, amplos setores da população trabalhadora.

Essas mudanças, em grau e extensão diferentes entre países, bem como, e no interior dos mesmos, geram permanentes incertezas para os trabalhadores e para a realização de investimentos a longo prazo. Reconfiguram o papel do Estado, alterando profundamente as bases da Política Urbana e do Planejamento Urbano, assim como os investimentos públicos e a condução das políticas públicas. O ideário neoliberal que acompanha a globalização propõe a desregulamentação e a privatização dos serviços públicos afetando as condições de vida da população.

A exclusão socioespacial está fortemente relacionada à precarização e à exclusão do mundo do trabalho, afetando o ambiente urbano, tanto em termos territoriais quanto sociais. A crise do trabalho por meio da liberalização da economia mundial, da flexibilização das relações de trabalho, da revolução tecnológica, da redução no número de empregos e da impossibilidade de ingresso ou reingresso de uma grande massa de trabalhadores ao mercado de trabalho está gerando uma massa supérflua para o sistema.

Os países capitalistas centrais, durante o período dos "anos dourados", que tiveram um Estado de Bem Estar Social efetivo, como resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da luta dos trabalhadores, apresentaram, de um lado, o controle legal sobre o trabalho; e, de outro, políticas

que asseguraram a elevação no padrão de vida. Muito diferente do que aconteceu nos países capitalistas periféricos.

A desigualdade trazida pela globalização aprofunda e diversifica a desigualdade numa sociedade historicamente e tradicionalmente desigual. Faz muita diferença iniciar o processo de reestruturação produtiva a partir de uma base de pleno emprego ou de direitos universais relativamente extensivos, ao invés de uma base na qual os direitos são privilégios de alguns. (MARICATO, 2007, p.56)

3.1.1 Reconfiguração dos atores e de seus papéis

De acordo com a Constituição Federal, em seu Título VII, Capítulo I, Art. 175, incumbe-se “[...] ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos¹⁴⁰”. O próprio mercado comanda as condições de acesso aos serviços públicos, transformando cidadãos em meros consumidores; e desvirtuando o sentido de serviço público definido por critérios de universalidade, continuidade e igualdade. A questão da prestação dos serviços públicos deve focar os impactos sociais e urbanos que afetam toda a coletividade, e não ser vista apenas como uma atividade econômica a ser regulada nos termos restritos das agências reguladoras. Segundo Telles (2005):

[...] em um cenário no qual as políticas urbanas cedem lugar a práticas de gestão de problemas localizados. Junto com a desmontagem dos instrumentos públicos de intervenção estatal, abre-se espaço para o predomínio de lógicas setoriais regidas pelos critérios privados da economia e para microrregulações nos territórios urbanos. (Telles, 2005)

¹⁴⁰ Serviços públicos (conceito jurídico) e Bens públicos puros (conceito econômico) caracterizam-se pela impossibilidade técnica da exclusão do consumo dos não interessados em pagar por eles (não-exclusão), como também pela particularidade do consumo ou pelo uso, por uma pessoa, não reduzir a oferta disponível para outra (não-rivalidade).

O processo de privatização no Brasil começa ainda na década de 1980; no entanto, apenas em 1990 é lançado o Plano Nacional de Desestatização – PND, o qual passa a representar um marco regulatório da desestatização e da aprovação de uma lei de privatização, na qual estavam contempladas a abertura comercial, a desregulamentação da economia, a redução do Estado, etc. Em 1994, tem início o plano de estabilização¹⁴¹ econômica que tinha como objetivos o saneamento da dívida pública, o controle da inflação e a criação de uma nova moeda, o Real. Em fevereiro de 1995, é aprovada a Lei de Concessões, a qual estabeleceu as regras pelas quais o Poder Público concede à iniciativa privada o direito de explorar serviços públicos; os principais setores inseridos nesta etapa foram o da energia elétrica e o das telecomunicações.

Neste contexto, ganha força e visibilidade a proposta do chamado planejamento estratégico: um modelo de planejamento que se baseia, fundamentalmente, no uso da imagem e da cultura, na apropriação simbólica de novas localizações que induzem a valorização imobiliária, na prestação de serviços de luxo e/ou daqueles em que se emprega mão de obra altamente qualificada, e, por fim, na existência de equipamentos ligados à tecnologia. Esse modelo de planejamento, combinado ao ideário neoliberal que orientou o ajuste das políticas econômicas subordinadas às novas exigências do processo de acumulação, acarretou, em nível local, a desregulamentação e a fragmentação, dando ao mercado poder absoluto sobre a produção, o consumo e a apropriação do espaço urbano.

Todas essas transformações sociais, econômicas, culturais e políticas, pelas quais passamos nas últimas três décadas, terão seus reflexos sobre o espaço urbano. Ascher (2010, p. 81-98) denominou de terceira revolução urbana moderna e propôs algumas respostas que o urbanismo poderia dar aos desafios atuais de nossas cidades, o que ele chama de “novo urbanismo”:

¹⁴¹ Houve vários planos de estabilização econômica anteriores ao Plano Real, foram eles: o Plano Cruzado em fevereiro de 1986, o Plano Bresser em junho de 1987, o Plano Verão em janeiro de 1989, o Plano Collor I em março de 1990, o Plano Collor II em janeiro de 1991.

Tabela 11 - Comparação entre o Urbanismo Modernista e o Novo Urbanismo

	Urbanismo Modernista	Novo urbanismo	
1	Planejamento urbano	Gestão urbana estratégica	Elaborar e manejar projetos urbanos em um contexto incerto
2	Regras de exigências	Regras de resultado	Priorizar os objetivos em relação aos meios
3	Especialização espacial	Complexidade da cidade de redes	Integrar os novos modelos de resultado
4	Equipamentos coletivos	Equipamentos e serviços individualizados	Adaptar as cidades às diferentes necessidades
5	Espaços simples	Espaços múltiplos	Conceber os lugares em função das novas práticas sociais
6	Interesse geral substanciado	Interesse geral modulado	Agir em uma sociedade fortemente diferenciada
7	Administração	Regulação	Requalificar a missão do Poder Público
8	Arquitetura funcional	Desenho urbano atraente	Responder à variedade de gostos e demandas
9	Funções simples	Urbanismo multissensorial	Promover uma qualidade urbana nova
10	Adaptação da democracia à terceira revolução urbana	Governo das cidades	Governança Metropolitana

Fonte: (ASCHER, 2010)

O Planejamento Urbano no Brasil teve seu foco e seu conteúdo modificados, principalmente a partir da década de 1990, tomando como referência intervenções que estavam sendo realizadas em cidades americanas e europeias há mais de duas décadas.

A forma de governar a cidade passou por grandes transformações, a antiga abordagem administrativa perdeu o lugar para a “necessária” abordagem empreendedora. As cidades “devem” competir entre si, utilizando o marketing de cidades, estabelecendo PPP’s (parceria-público-privada) – nas quais, em geral, o risco é assumido pelo Poder Público e os benefícios ficam com o setor privado –, induzindo a valorização imobiliária e atraindo investidores. Essa é a receita para

qualquer cidade que queira conquistar algum espaço no mercado global e sobreviver à diminuição dos recursos públicos federais, à guerra fiscal e às demandas sociais.

A atual dinâmica de parcerias e de empresariamento não está inserida apenas nas intervenções realizadas na cidade, mas também no planejamento econômico. A cidade é o lócus privilegiado de atuação, mas não é o único, é muito mais o espaço. Ela está relacionada à propriedade privada e às rendas.

Os objetivos da administração pública passam a ser os mesmos de uma empresa, focados na eficiência e na competitividade, e não incluindo mais, nos discursos oficiais, os objetivos ligados à equidade. Segundo Bruna e Steinberger (2001, p.35), ocorrem “mudanças nos padrões de produção, consumo e qualidade de vida, impulsionadas pelo redimensionamento das atividades empresarias, em termos econômicos, sociais e espaciais”. E, diante desta conjuntura, a construção de um ideário urbanístico calcado no direito à cidade é desfavorecida pelas repercussões do processo de globalização da economia.

Há uma remodelação do papel do Estado na condução do desenvolvimento urbano e no controle da expansão da cidade, deixando de ser o principal gestor do espaço público, e principalmente, há uma mudança na relação entre o Estado e a economia em mutação. Temos, então, a seguinte situação: dispensando a intervenção do Estado (mas não os seus recursos), “o Capital em pessoa é hoje o grande produtor de novos espaços urbanos, por ele inteiramente “requalificados” (ARANTES, 2001, p. 128).

Governos de crenças políticas diversas e com poderes legais e políticos muito diferentes seguiram uma direção bem parecida. O investimento público assume a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais. Esse empreendedorismo teve um papel muito importante na transição geral do regime fordista-keynesiano de acumulação capitalista para um regime de acumulação flexível. A governança urbana tem como principais estratégias alternativas (HARVEY, 2005, p.167-177):

- A competição dentro da divisão internacional do trabalho significa a criação da exploração de vantagens específicas como: recursos, localização, investimentos públicos e privados nas infraestruturas físicas e sociais, subsídios, oferta local de mão de obra qualificada, investimento em forças de trabalho bem treinadas e habilitadas com o objetivo de promover a produção e exportação de bens e serviços.
- Melhorar a posição competitiva com respeito à divisão espacial de consumo, com enfoque na melhoria da qualidade de vida. A cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar. Festivais e eventos culturais são o foco das atividades de investimento. O espetáculo e a exibição se transformam em símbolos de uma comunidade dinâmica.
- Luta pela obtenção das atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta e ao processamento de informações, bem como das atividades que precisam da provisão de infraestrutura específica e dispendiosa. Premiam regiões com determinados tipos de oferta educacional, permitindo a consulta rápida aos “especialistas”. Passar a impressão de que a cidade do futuro terá apenas atividades de controle e comando, uma cidade informacional, uma cidade pós-industrial, baseada numa economia de exportação de serviços.
- Vantagem em relação à distribuição de superávits por meio de governos centrais.

O empreendedorismo tem como elemento principal a parceria-público-privada, atividade especulativa desde o projeto até a execução, sujeita, dessa forma, a todos os obstáculos e riscos, que, em geral, são assumidos pelo Poder Público; contudo, os benefícios ficam com o setor privado. E seu enfoque está muito mais na economia política do lugar e não na economia do território como um todo, desviando a atenção, e mesmo os recursos, dos problemas mais amplos. Para Harvey (2005,

p.169), “dever-se-ia considerar a urbanização um processo social fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica e práticas espaciais entrelaçadas”, práticas que podem adquirir conteúdos burocrático-administrativos, de raça e de gênero, mas que, em geral, mantêm um conteúdo predominantemente classista. Sendo assim, considerar o processo urbano constitui-se enquanto um aspecto ativo de desenvolvimento político-econômico combinado com a reificação das cidades, faz parecer que as cidades podem ser agentes ativos, impondo, dessa forma, grandes riscos. É preciso reconhecer os impactos do empreendedorismo sobre as instituições urbanas e sobre os ambientes urbanos construídos. Inclusive, altera-se o termo governo para governança, que seria o poder real de reorganização da vida urbana, que muitas vezes está baseado numa ampla coalizão de forças mobilizada por diversos agentes sociais, em um processo conflituoso, em que o governo desempenha apenas o papel de facilitador e coordenador.

Aos governos locais atribuiu-se a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento econômico, por meio da atração de investimentos, partindo da concepção de que a sua ação deve consistir num ajuste reativo e subordinado aos interesses econômicos hegemônicos (FERNANDES, 2001, p.27), o que pressupõe estratégias de competição entre cidades.

Com isso, o receituário do planejamento estratégico passou a ser seguido por várias cidades em vários países. Ao mesmo tempo a atuação de agências multilaterais, especialmente o Banco Mundial, o BIRD e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, passou a ter forte influência nas políticas e metodologias desenvolvidas nas administrações municipais. O plano passou a ser demonizado, e a contrapartida glorificada. É o projeto urbano que viabiliza parcerias segundo interesses localizados. Em oposição ao plano, soluções casuísticas passam a ser valorizadas em nome de uma maior flexibilidade (FELDMAN, 2009).

A teoria “*cidade como máquina de crescimento*”, formulada por Harvey Molotch em 1976¹⁴², reelaborada em 1987¹⁴³ com a colaboração de John Logan, é trabalhada também por Jonas e Wilson¹⁴⁴ em 1999; e retoma o fôlego na reedição de 2007, mostrando a atualidade das questões colocadas pelos autores. Molotch observou que uma das poucas questões que une e mobiliza politicamente os que estão nos escalões superiores da hierarquia político-social é o interesse comum no crescimento urbano. Ele compara a atuação dos governos locais a máquinas de crescimento, as quais produzem riqueza para quem está no poder, incentivando o desenvolvimento imobiliário em detrimento do interesse coletivo.

Segundo Ferreira (2007, p.153), a máquina do crescimento é, antes de tudo, “um fantástico instrumento de canalização dos fundos públicos em favor de uma apropriação privada aos ganhos que o espaço propicia”. E Arantes (2009) a descreve mais detalhadamente como sendo:

[...] coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida em que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza. [...] No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje na vanguarda dos 'movimentos urbanos': incorporadores, corretores, banqueiros, etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmaras de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: os planejadores urbanos e os promotores culturais. (ARANTES, 2009, p.27)

¹⁴² MOLOTCH, Harvey. The City as Growth Machine In. *The American Journal of Sociology*, 1976.

¹⁴³ LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. *Urban Fortunes: the political economy of place*, University of California Press, 1987.

¹⁴⁴ JONAS, Andrew; WILSON, David. *The urban growth machine: critical perspectives two decades later*, Albany: Estate University of New York Press, 1999.

3.1.2 Novos Planos Diretores Municipais: entre o Planejamento Estratégico e a Reforma Urbana

A Constituição Federal definiu que os Municípios elaborassem suas leis orgânicas e trouxe uma série de mudanças no sistema tributário nacional, assim como um aumento na participação da distribuição da receita pública, definindo novas atribuições. Passou para o Município a responsabilidade sobre o ordenamento de seu território, dando ao Poder Público Municipal uma maior autonomia política e financeira.

Devido à obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal de 1988 para Municípios com população maior que 20 mil habitantes, e partindo da proposta de politizar o Plano Diretor, introduzindo temas da Reforma Urbana e dispositivos ligados a uma maior justiça social e que não estivessem claramente impedidos pela Constituição Federal e demais legislações, foram elaborados novos Planos Diretores Municipais na década de 1990.

A figura do Plano Diretor não aparecia entre as propostas do Movimento Nacional de Reforma Urbana, mas a partir do momento em que este foi incluído no capítulo constitucional da Política Urbana, o MNRU rapidamente aderiu à ideia de utilizar este instrumento de forma participativa. Propôs-se a pensar o planejamento e a gestão urbana de um modo novo, no qual "a questão da participação e da cidadania, da diversidade dos modos de vida e da apropriação da cidade são fundamentais" no sentido de promover "a transformação social e de construção de um novo padrão de gestão pública" e não mais servir apenas para legitimar "estruturas, métodos e políticas tradicionais"¹⁴⁵.

Iniciou-se um período em que o Plano Diretor passou a ser visto como resultado de embate político. Recusou-se, a partir de então, a ideia de que os problemas urbanos fossem identificados por um diagnóstico exclusivamente técnico. Em alguns Municípios, o Poder Público buscou implementar instrumentos

¹⁴⁵ Carta de Princípios sobre o Plano Diretor apresentada no II FNRU em outubro de 1989.

reguladores da produção do espaço urbano na perspectiva de ampliação da função social da cidade num processo democrático de discussão. Contudo, do lado dos interesses empresariais e imobiliários, passou-se a se defender um Plano Diretor em que constassem apenas diretrizes gerais, de preferência sem nenhum item autoaplicável.

O grande embate se deu entre a função social da cidade e da propriedade urbana e os interesses do mercado, no momento em que foi transferida ao Governo Municipal a função de promover o desenvolvimento local. Esfera que já tem sua autonomia limitada pelos interesses das classes políticas e economicamente dominantes, passando também, a se sujeitar aos interesses de grupos externos, chamados de interesses globais, dificultando ainda mais a articulação entre a política de desenvolvimento e as políticas sociais.

Diante do aumento do desemprego e das demandas sociais, da guerra fiscal e da diminuição dos recursos públicos federais, a proposta de Planejamento Estratégico, usando de uma roupagem democrática e participativa, foi acolhida na América Latina, mesmo entre governos progressistas como o de Santo André, na década de 1990. Aqui, a participação implica a subordinação dos interesses da maioria aos interesses hegemônicos. Essa proposta combinada ao ideário neoliberal que orientou o ajuste das políticas econômicas subordinadas às novas exigências do processo de acumulação capitalista, em nível local, cumpriu o papel de desregular, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto (MARICATO, 2007).

Para o chamado Planejamento Estratégico são fundamentais: a) o uso da imagem e da cultura, b) a apropriação simbólica de novas localizações relacionada à valorização imobiliária, c) a prestação de serviços e d) a existência de equipamentos exigidos a qualquer cidade global ligados à tecnologia e ao luxo. E dentro do discurso deste modelo, fala-se em cidade como uma máquina urbana de produzir renda. É na cidade que se caracteriza como um ator político – a qual minimiza os conflitos internos – que se fundamentam as ideias de cidade corporativa ou de cidade pátria – ou seja, uma localidade que cobra o esforço e o consenso de todos.

Também se encontram nessa perspectiva as proposições de cidade mercadoria e de cidade empresa – as quais, por sua vez, são gerenciadas como empresas privadas competentes (VAINER, 2009).

Apesar de grande parte dos Municípios cumprirem a exigência da elaboração e aprovação dos novos Planos Diretores, o novo arcabouço jurídico foi incorporado de forma um tanto distinta, variando conforme o perfil político-ideológico das gestões daquele momento (SANTOS JR; MONTANDON, 2011).

Muitas experiências¹⁴⁶ foram realizadas em administrações progressistas da década de 1990, porém enfrentaram grandes dificuldades jurídicas, em decorrência da interpretação de uma parte de juristas que defendiam a necessidade de uma lei federal que regulamentasse os artigos do capítulo da política urbana previsto na CF. Tais questionamentos jurídicos só foram sanados em 2001, quando foi aprovada a tal regulamentação através da Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade, mas sem deixar de trazer em seu conteúdo uma série de limitações, contradições e os conflitos de interesses que ficaram claros na aprovação dessa nova leva de Planos Diretores da década de 1990.

Os Planos Diretores de São Paulo, Rio de Janeiro e Santo André foram comandados pelo próprio quadro do MNRU e contavam com administrações comprometidas com o projeto de reforma urbana, já no caso de Recife o PD foi elaborado sob uma gestão de política conservadora e coordenado por setores técnicos tradicionais da própria administração municipal. Nos quatro casos não houve a implementação das medidas propostas (BURNETT, 2011).

No caso de São José do Rio Preto, com exceção das alterações no zoneamento, os fenômenos descritos acima não foram diferentes. Todo o processo de redemocratização, toda a discussão sobre a proposta do Movimento Nacional de Reforma Urbana e sobre a inclusão da Política Urbana na Constituição Federal

¹⁴⁶ Sobre os PD's elaborados no referido período ver Cavalieri (1997) PD do Rio de Janeiro, Pinheiro e Pinheiro (1997) PD de Santo André, Pontual (1997) PD de Recife, Singer (1995) PD de São Paulo.

parece não ter tido impactos visíveis no modo de se realizar o planejamento e a gestão da cidade. No entanto, o ideário do *City Marketing* e do Planejamento Estratégico tiveram influências fundamentais.

3.1.3 Participação Popular através do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é uma estrutura e um processo de participação comunitários baseados em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular e permanente. Tal mecanismo é sustentado no processo de tomada de decisões no âmbito do Poder Público Municipal, o qual está pautado em três princípios (SANTOS, 2002, p. 25-26):

- Todos os cidadãos têm o direito de participar;
- A participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se por meio de instituições que têm seu funcionamento determinado pelos próprios participantes;
- Os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado numa combinação de critérios gerais, estabelecidos pelas instituições participativas para definir as prioridades, de critérios técnicos, como normas jurídicas federais, estaduais e municipais, viabilidade econômica, entre outras.

Criado em 1989, o Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se, em poucos anos, referência nacional e internacional¹⁴⁷ sobre práticas de participação popular. Inicia-se sem uma base institucional estruturada, consistindo apenas em

¹⁴⁷ A “administração popular” de Porto Alegre foi escolhida pelas Nações Unidas para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul em 1996.

consultas públicas realizadas em cinco regiões da cidade, conduzidas pelo Poder Executivo e dispendo de restritos recursos para investimento - em torno de 3%.

No entanto, a partir, das transferências federais e estaduais, criadas pela Constituição de 1988, e da iniciativa da administração municipal de fazer uma reforma fiscal e de aumentar a arrecadação através do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e do Imposto sobre Serviço - ISS, há um aumento considerável na porcentagem dos valores disponíveis para investimento¹⁴⁸ ao longo da década de 1990, tornando o Orçamento Participativo uma marca do governo petista¹⁴⁹. Santos (2002, p.78) destaca, ainda, que o aumento na arrecadação também possa estar ligado à transparência nas despesas municipais, promovida pelo Orçamento Participativo, e que isso tenha contribuído para uma maior motivação no pagamento dos impostos.

No Orçamento Participativo são articulados três tipos de instâncias: unidades administrativas responsáveis pelo processamento técnico-político das demandas dos moradores; instâncias comunitárias autônomas, que mobilizam os moradores e priorizam os investimentos em cada uma das regiões; e instâncias institucionais de participação, tal como o Conselho do Orçamento Participativo - COP, as Assembleias Regionais e Temáticas e os Fóruns de Delegados do OP.

Ao longo dos anos, com o aumento e a diversidade da participação, a intensificação e a diferenciação das exigências, em conjunto com uma preocupação em garantir a transparência e a objetividade dos critérios para a alocação dos recursos, houve “[...] em aperfeiçoamentos sucessivos na metodologia distributiva, que dotou o OP de grande complexidade operacional e funcional” (SANTOS, 2002, p.74). O processo de participação se dá em várias etapas e segundo duas modalidades: a regional, referente às demandas territorializadas, e a temática, que discute temas específicos, mas referente a toda cidade (FEDOZZI, 2001, p.98).

¹⁴⁸ 1990 (5,8%), 1992 (13,8%), 1998 (17,5%).

¹⁴⁹ O Partido dos Trabalhadores – PT se mantém no poder em Porto Alegre nas gestões de 1988 a 2002, sem conseguir contar com maioria na câmara de vereadores, mas com crescente aceitação popular, tendo como porcentagem de votos: 34,3% em 1988, 40,8% em 1992, 56% em 1996 e 59,6% em 2000.

Por meio do Orçamento Participativo a cultura política das organizações comunitárias baseada no protesto e na confrontação passou a se pautar pelo conflito e pela negociação (SANTOS, 2002, p.74). E apesar de algumas pesquisas apontarem para a dificuldade de uma parcela significativa de participantes em compreender totalmente o funcionamento do OP, a clara inversão de prioridades na distribuição dos recursos, garantiu a confiança das pessoas e a consolidação do processo participativo. A tabela 12 mostra a consistência dessa relação, mesmo depois de passados mais de quinze anos de existência.

Tabela 12 - Poder de decisão da população no Orçamento Participativo

Em sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP?	1995 (%)	2005 (%)
Sempre	33,0	27,14
Quase sempre	27,3	29,99
Às vezes	23,8	33,04
Nunca	0,6	2,99
Não sei	8,2	6,85

Fonte: (FEDOZZI, 2007)

Essa confiança, por parte da população, na efetividade da sua participação também se expressa no número crescente de participantes, ao longo dos anos, como mostra o gráfico abaixo. Avritzer (2002, p.19) ressalta a importância de como a “pré-existência de práticas participativas na sociedade civil aumenta as possibilidades de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas em âmbito local”, e o autor também saliente que “Porto Alegre é uma cidade de amplas tradições democráticas, uma sociedade civil forte e organizada” (SANTOS, 2002, p.20).

Segundo Fedozzi (2007), no caso de Porto Alegre, a complexidade dos desafios enfrentados pelo OP diz respeito: 1) à qualidade da ação coletiva dos participantes (autonomia, ampliação da consciência social, capacidade de inovação permanente e do exercício do controle social); 2) ao papel pró-ativo do governo para

a manutenção do ciclo participativo, que vai além da variável financeira, como, por exemplo, com os fenômenos da transparência orçamentária, da produção e da socialização de informações necessárias à tomada de decisões, da acessibilidade e da eficácia administrativas; 3) à qualidade do contrato estabelecido entre comunidade e governo no processo de cogestão (corresponsabilidade, avaliação dos resultados, inclusão de agentes ainda pouco presentes no OP); e 4) ao difícil desafio de superar a fragmentação e empreender conexão virtuosa entre o OP e as demais instâncias da ampla rede de participação.

Para Santos (2002, p.70), o processo de aprendizado do OP de Porto Alegre, ao longo da década de 1990, manifesta-se muito mais no funcionamento interno das instituições existentes, do que em inovações institucionais formais. Os critérios para a distribuição dos investimentos passaram por mudanças substanciais e estão mais explicitados os conflitos de interesses e as clivagens políticas. O autor conclui que o OP adquiriu maior transparência em seu caráter central, que é, “uma luta política democrática, centrada em torno de diferentes concepções para a distribuição justa de recursos públicos escassos numa sociedade extremamente desigual”.

De acordo com a pesquisa “*Experiências de Orçamento Participativo no Brasil - 2002*”, realizada entre 1997 e 2000, pelo Fórum Nacional da Participação Popular, muitas questões são tratadas de forma polarizada como a discussão entre recursos disponíveis e volume de necessidades, as obras em atraso e as novas necessidades, as demandas de infraestrutura e os investimentos em políticas sociais, as demandas de lazer e as demandas de saneamento e de pavimentação. A pesquisa também aponta como principais dificuldades encontradas, seguindo a ordem decrescente de importância, o acúmulo de obras decididas e não realizadas, o predomínio de demandas localizadas, a falta de participação da população, as divergências no governo, as dificuldades tanto com a máquina administrativa quanto com a Câmara de Vereadores, as disputas partidárias e outras.

Apesar da expansão das experiências de OP realizadas durante o período, e da possibilidade de afirmação de novos sujeitos coletivos, a ampliação da

participação política e a experiência da cidadania, bem como sua abrangência sobre o número total de Municípios são relativamente pequenas e estão longe de significar uma verdadeira tendência à inversão nas relações sociedade-Governo Municipal (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

Em São José do Rio Preto, a experiência do Orçamento Participativo teve início no ano de 2000, por iniciativa da vice-prefeita¹⁵⁰ filiada ao PT. No entanto, a cultura política local apresentou contornos bastante divergentes com relação à forma como se desenvolveu o OP em Porto Alegre. Esse assunto será tratado com mais detalhe no capítulo 4.

¹⁵⁰ Maureen Leão Cury.

3.2 São José do Rio Preto – 1990: planejamento estratégico e produção ilegal do espaço urbano

3.2.1 Plano Diretor e Gestão Estratégica

Em cumprimento à obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado de São Paulo, a lei orgânica de São José do Rio Preto ordenou a elaboração do Plano Diretor Municipal e reforçou a determinação constitucional de que o PD seria o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e que ele deveria considerar a totalidade do território do Município. Determinou que os atos administrativos de competência do Prefeito deveriam ser expedidos com obediência ao PD, assim como considerou que qualquer alteração no Programa de Metas Municipal deveria sempre estar em conformidade com a Lei do Plano Diretor Estratégico.

Em 1992 foi aprovado¹⁵¹ o Plano Diretor¹⁵², desta vez não tendo sido elaborado por uma consultoria externa, mas sim pelos técnicos do quadro da administração municipal. A seguir os artigos que tratam do objetivo principal do PD e de suas diretrizes econômico-financeiras.

ARTIGO 5º - O Plano Diretor de Desenvolvimento tem como objetivo assegurar a melhoria da qualidade de vida da população, promovendo e desenvolvendo os aspectos econômicos, financeiros, urbanísticos, educacionais, habitacionais, esportivos, recreativos, de lazer, de saúde, de saneamento, de transportes, de promoção social e culturais.

§ 1º - Como instrumento fundamental normativo de planejamento, O Plano Diretor de Desenvolvimento estabelece as formas de intervenção e de ação e informa os programas de governo, identificando as potencialidades, carências e ociosidades do Município.

§ 2º - Como instrumento ordenador do crescimento do Município, o Plano Diretor de Desenvolvimento orienta as atividades privadas, compatibilizando e condicionando as diversas funções urbanas.

¹⁵¹ Lei complementar n.º19/1992

¹⁵² Elaboração foi determinada em 3 de abril de 1990 pela Lei Orgânica Municipal.

§ 3º - Os futuros programas de governo obedecerão aos objetivos e diretrizes estabelecidas nesta Lei, em acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento, na forma de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, conforme artigo 35, Parágrafo 2º, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

ARTIGO 17º - São diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento, na área econômico-financeira:

XI - Criar e desenvolver um Programa de Desenvolvimento Tecnológico objetivando atrair e desenvolver empresas que empreguem médio ou alto grau de conhecimento tecnológico, procurando assim ampliar as oportunidades de emprego qualificado e tentar definir, em tempo, um novo e privilegiado papel da economia do município no contexto nacional.

XII - Criar um Pólo de Alta Tecnologia, utilizando parte da área do I.P.A., doada ao Município, pelo Estado, e localizada em frente à Rodovia Washington Luiz.

XIII - Colaborar com a Universidade Estadual Paulista para a implantação de um Campus Universitário e um Parque Tecnológico dotado de um centro de estudos e pesquisas, voltados ao desenvolvimento científico e tecnológico da região.

XIV - Organizar a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, observando e reestruturando o PRODEI, capacitando-os principalmente para o gerenciamento do Pólo de Alta Tecnologia e dos Programas de Distritos Industriais.

De acordo com a exposição de motivos da lei do PD o plano procurou "definir um novo e amplo padrão de desenvolvimento", por meio de "um impetuoso programa de modernização da economia" e pela preparação da rede física e territorial visando "proporcionar melhores condições de vida para os cidadãos" (TEODOZIO, 2008).

As propostas do Movimento de Reforma Urbana não tiveram influência em seu conteúdo, já o receituário definido pelo modelo do Planejamento Estratégico de Cidades e do Marketing de Cidades, com destaque para a questão da alta tecnologia, passa a ser a referência fundamental, conforme colocado por Milton Santos:

Quanto mais intensas e mais rápidas as mudanças (tecnológicas, organizacionais, etc.) maiores os riscos de disfuncionamento. O processo de internacionalização das cidades ora em marcha acelera

essa evolução, já que a vocação mundial das cidades as envolve num movimento cujo ritmo não é dado pela própria cidade, ou seu próprio país, mas pelas exigências de uma competitividade cuja escala é planetária. [...] Atrair ou manter atividades de ponta pode significar a utilização ainda mais disparatada e desigual de recursos públicos na criação ou reabilitação das chamadas condições gerais de produção (SANTOS, 2009, p. 125).

Em relação à legislação municipal, várias alterações foram feitas, muitas vezes, tendo como objetivo o atendimento de interesses de grupos de investidores, não respeitando nem mesmo as áreas de proteção dos mananciais, como ocorreu no caso das Leis 3.098/82 e 7.032/98. Por causa desta última, referente ao loteamento Alferville, foi incluída no perímetro urbano, de uma única vez, uma vasta área considerada como região de segurança sanitária segundo o Plano Diretor, por ser responsável pelo abastecimento da cidade.

Na Lei de Zoneamento¹⁵³ ficaram demarcadas várias áreas isoladas no perímetro urbano¹⁵⁴. As recorrentes alterações das Leis de Uso e Ocupação do Solo e na Lei de Parcelamento do Solo¹⁵⁵ foram e continuam sendo feitas separadamente da revisão do Plano Diretor, de forma fragmentada e no intuito de atender a interesses pontuais de alguns proprietários.

A elite econômica brasileira, no caso, representada pelos interesses imobiliários, defende que, com exceção da definição da limitação do Coeficiente de

¹⁵³ Lei Municipal nº 5.135, de 01 de Dezembro de 1992, dispõe sobre o zoneamento e a regulamentação de uso e ocupação do solo e edificações e alterações.

¹⁵⁴ Áreas isoladas descritas nas Leis Municipais n.º 6467, de 04/12/96, n.º 7032, de 09/01/98, n.º 6467, de 04/12/96, n.º 7457, de 07/05/99, n.º 7483, de 23/06/99, n.º 7501, de 07/07/99, n.º 7619, de 24/09/99.

¹⁵⁵ Lei Municipal nº 6.265, de 29 de maio de 1996 – Altera o artigo 8º, da lei nº 5.138 de 28 de dezembro de 1992 – Parcelamento do Solo.

Lei Municipal nº 6.514, de 26 de dezembro de 1996 – Altera a Lei de parcelamento de solo, em seu artigo 8o., prevendo a participação da iniciativa privada na consecução da política de habitação popular no Município – Solo.

Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999 – Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

Aproveitamento, o Plano Diretor seja constituído apenas por princípios gerais, e dessa forma, se construa um Plano Diretor inócuo (VILLAÇA, 1999, p.4).

Frequentemente, a gestão do uso e da ocupação do solo se dá de forma a favorecer o mercado imobiliário e a atender interesses particulares de alguns grupos ou indivíduos, isso pode ser verificado por meio das autorizações para a ampliação do perímetro urbano, da concentração de investimentos públicos em algumas regiões da cidade e da aprovação de leis municipais que autorizam a transformação de áreas públicas em áreas privadas.

Nesse processo, de acordo com Rodrigues (2006), permitem-se aprovações irregulares que contrariam a legislação federal de parcelamento do solo, com fechamento do sistema viário na implantação de loteamentos fechados, muitas vezes junto a parques públicos e cursos d'água. Tais práticas têm gerado diversos impactos: territorial, urbanístico, sociopolítico, ambiental e socioeconômico.

Por meio da Lei Municipal nº 4.662/1990, são revogados os artigos das leis que instituíam o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento - C.P.D.D., e que lhe davam a responsabilidade de fixar as condições de localização, funcionamento e uso que não constavam em lei. No mesmo ano, é criada a Comissão Geral do Plano Diretor¹⁵⁶, que tinha por objetivo oferecer subsídios à elaboração do projeto de lei referente ao Plano Diretor, a partir da obrigatoriedade constitucional.

Entretanto, a Lei que cria o PD traz de volta a figura do CPDD, de caráter consultivo, composto por 14 membros¹⁵⁷, de modo que todos são representantes de algum órgão público ou de uma entidade de classe/profissional, não estando

¹⁵⁶ Criada pelo Decreto Municipal nº 5.916, de 5 de outubro de 1990.

¹⁵⁷ As Secretarias Municipais de Planejamento(1), de Obras e Saneamento Básico(1), de Educação(1), do Bem Estar Social(1), e dos Negócios Jurídicos(1); a Câmara Municipal(1), a Sociedade dos Engenheiros (1); Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB (1); Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - CONDEMA (1); Associação Comercial e Industrial de Rio Preto - ACIRP (1); Sindicatos dos Jornalistas do Estado de São Paulo (1); Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - CRECI (1); Ordem dos Advogados do Brasil - OAB(1); e Ministério Público (1) (LC 19/1992, Art. 6º, §1).

prevista nenhuma vaga para representação popular, como por exemplo associações de bairros, sindicatos ou qualquer outra forma de organização popular.

Havia um prazo de 60 dias a partir da promulgação da Lei Complementar nº 19/92 (art. 7º) para a elaboração do Regimento Interno do C.P.D.D., porém este só foi realizado em 1996, e em seu conteúdo, foi retirado o representante do Ministério Público, e em sua primeira composição, ocorrida apenas 1997, o Decreto nº 8.991/97 determinou que o conselho seria composto por 11 membros, sendo excluídos da representação: a Câmara Municipal e o CONDEMA.

As alterações realizadas no zoneamento e a natureza dos casos estudados indicam a ausência de parcialidade nas decisões tomadas pelo CPDD, pois os casos em que havia "interesses bastantes pontuais e particulares foram os mais discutidos em suas reuniões", em geral, dedicando toda a sua atenção a casos comuns, "enquanto grandes projetos, propostas de investimentos e de alterações urbanas de interesse coletivo, previstas na legislação que o criou, sequer estiveram incluídos em pauta de reuniões" (PETISCO, 2003, p.142). Inclusive, foi aprovada uma lei¹⁵⁸ permitindo a flexibilização do índice de aproveitamento, da taxa de ocupação e da taxa de permeabilização¹⁵⁹, em até 50% para mais ou para menos a critério do C.P.D.D..

E apesar do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 que prevê a função social da cidade e da propriedade, considerada uma mudança fundamental no conteúdo da propriedade privada, o Plano Diretor LC 19/92, exigido pelo mesmo artigo constitucional, não traz nenhuma mudança significativa nesse sentido, nem mesmo cita a função social da propriedade ao longo do seu texto. O planejamento municipal incorpora o discurso do Planejamento Estratégico, do Marketing de Cidades, priorizam-se os projetos de turismo e as parcerias-público-privadas.

¹⁵⁸ Lei Municipal nº 8.159, de 10 de outubro de 2000, determina que na mesma proporção do incentivo concedido à construção, deverá o beneficiário disponibilizar, através de doação à Prefeitura, a quantidade em m², acrescido de 100% de área, no mesmo bairro.

¹⁵⁹ Previstos na Lei nº 5.135, de 24/12/92, alterada pela Lei nº 5.749, de 30/01/95.

Foram feitas modificações nas estruturas organizacional e administrativa: criou-se o C.P.D.D. e a Gerência de Cidade que se mantém até 2001¹⁶⁰. Quando foi criada a Secretaria Municipal de Governo com finalidade de coordenar as relações institucionais do Município e de alterada a denominação do cargo de Gerente de Cidade de Administrador Regional para Assessor. A Secretaria de Planejamento passou a ser denominada Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, com a atribuição de realizar a gestão de projetos e programas estratégicos.

A partir da década de 1990, administração municipal de São José do Rio Preto passa a ter um novo posicionamento em relação à gestão urbana, pautado no empreendedorismo como resposta à reestruturação econômica. Tem como foco de atuação as intervenções em projetos urbanos, em parcerias público-privadas e na flexibilização dos padrões urbanísticos de uso e ocupação do solo.

O cargo de Gerente da Cidade, instituído em 1997, tinha o mesmo nível de Secretário Municipal e deveria ser ocupado por uma pessoa que estivesse cursando ou tivesse concluído o curso de pós-graduação em Gerência de Cidade¹⁶¹. Suas atribuições¹⁶² eram: a gestão técnica e administrativa operacional, a cooperação na implementação de políticas públicas, o estabelecimento dos objetivos da organização administrativa, e a interação entre todas as secretarias e departamentos, estabelecendo uma dinâmica flexível das ações de governo.

Durante todo o período de existência do cargo, ele foi ocupado pelo arquiteto Milton Assis Jr.¹⁶³. Este diz, em uma entrevista publicada pela revista Gerente de Cidade¹⁶⁴, que a função do gerente de cidade surge da "necessidade de separar ação política da ação técnico-administrativa", e que estava sendo feita uma

¹⁶⁰ Lei Complementar Municipal n. 129, de 3 de julho de 2001.

¹⁶¹ Arts. 1º, LC 81/1997. O referido curso é realizado até hoje na Faculdade Alvares Penteado - FAAP, que tem por objetivo: *"capacitar para o uso de modernas ferramentas a fim de tornar a administração pública municipal mais eficiente, com foco do cidadão-cliente"*.

¹⁶² Art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 81, de 16 de dezembro de 1997.

¹⁶³ Funcionário da Prefeitura Municipal desde 1977, foi gerente de Infraestrutura Urbana da UAS em 1978 e é o atual Secretário Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação.

¹⁶⁴ Revista Gerente de Cidade, (jan./fev./mar.1998), FAAP.

aposta por parte do Município, "no grande potencial de investimentos privados como forma de gerar empregos e da ampliação da renda, e da intenção de transformar a cidade num pólo de turismo e negócios do interior" (PETISCO, p.143). Em 2001¹⁶⁵, o cargo de Gerente da Cidade é extinto e a Secretaria Municipal de Planejamento passa a se denominar Secretaria do Planejamento Estratégico, pois é acrescida às atribuições já previstas a gestão de projetos e de programas estratégicos.

A reforma administrativa municipal vem sendo atrelada com os organismos internacionais como parte integrante da agenda neoliberal de reorganização do Estado Nacional, na qual a descentralização e o protagonismo urbano aparecem como estratégias fundamentais para o enfrentamento dos efeitos da globalização. Contudo, nesta agenda, a proposta de participação é justificada "em razão das ameaças a uma suposta crise de governabilidade das cidades e da necessidade de coesionar as forças locais para aproveitarem as oportunidades criadas pela globalização", envolvendo a participação da sociedade apenas no que diz respeito à população alvo e considerando os projetos a serem implantados apenas para "garantir alocação mais eficiente dos recursos aplicados". Já as políticas clássicas de corte redistributivista são vistas de forma negativa, assim como os novos instrumentos de interação entre Estado e sociedade, pois poderiam "potencializar o aumento das demandas dos bens públicos e coletivos e legitimar direitos sociais", acarretando, dessa forma, o agravamento do déficit público. No Brasil, a gestão democrática da cidade "parte da crítica à ilusão do governo tecnocrático, mas recusa simultaneamente a concepção liberal de participação" (SANTOS JR; QUEIROZ; AZEVEDO, 2004, p.13-15).

3.2.2 Produção do espaço urbano

Loteamentos de iniciativa pública¹⁶⁶

¹⁶⁵ A Lei Complementar Municipal n° 129, de 3 de julho de 2001, transforma o cargo de Gerente de Cidade em cargo de Assessor e altera a denominação da Secretaria do Planejamento.

¹⁶⁶ Loteamentos de iniciativa pública não são conjuntos habitacionais, pois não está incluída a construção de unidades habitacionais, sendo entregue aos moradores apenas o lote, para que estes construam suas casas posteriormente.

O Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços, se estende até 1996, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 13 - Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços¹⁶⁷

	Minidistrito	Implantação	Área	Lotes	Empresas Beneficiadas	Empregos Estimados
1	João Paulo II – Mini 3 – Ernesto G. Lopes	05/05/1992	9.932,58	39	23	61
2	Ary Attab	10/07/1992	52.335,57	52	48	470
3	Centenário da Emancipação	13/04/1994	179.039,50	155	114	1.114
4	Edson Pupim e Anatol Konarski	20/05/1994	8.328,93	18	17	119
5	José Felipe Antônio	07/10/1994	9.483,08	20	13	91
6	Jd. Santo Antônio	16/05/1995	9.182,88	48	29	145
7	Giuliane	02/12/1996	12.852,00	29	15	105
8	Adail Vetorazzo	16/12/1996	271.196,44	306	220	1760
Total			552.350,98	667	479	3865

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica/Conjuntura Econômica 2011.

Tabela 14 - Programa Nossa Terra - Lotes Urbanizados - 1996

	Loteamento	Nº de Lotes		Loteamento	Nº de Lotes
1	Cristo Rei	849	8	Jardim Viena	56
2	Eldorado	70	9	Jardim Anielli	15
3	Jardim Maria Lúcia	326	10	Jardim Marajó	70
4	Jardim Antunes	1.346	11	São José Operário	110
5	Jardim das Oliveiras	997	12	Solo Sagrado	1.551
6	Jardim Santo Antônio	2.101	13	Solo Sagrado I	3.123
7	João Paulo II	2.130	14	Vila União - Desfavelamento	111
Número total de lotes do programa			13.852		

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, 2011.

¹⁶⁷ Lei Municipal nº 4.468, de 28 de Dezembro de 1988, com alterações até 2008, regulamenta o Programa de Minidistritos Industriais.

Loteamentos de iniciativa privada¹⁶⁸

Tabela 15 - Loteamentos fechados implantados na década de 1990

	Ano de Aprovação	Nome do Loteamento	Proprietário/ Empreendedor	Área da Gleba	N.º de Lotes	Área Média dos Lotes
1	1990	Village Santa Helena	ECCO – Eng. Const. e Com. Ltda.	156.279,12	105	793,37
2	1992	Parque Residencial Dahma	Anwar Dahma	831.162,90	595	695,44
3	1992	Condomínio Recanto Real	A.C.J. Imóveis e Incorp. Ltda.	305.144,00	445	397,42
4	1994	Residencial Jardins – Dahma II	AD Empreend. Imob. Ltda.	443.292,10	399	518,08
5	1996	Village de La Montagne	CONSTAL Incorp. Empred. E outros	400.000,00	630	380,44
6	1999	Condomínio Village Flamboyant	Antônio Tarraf Jr. e outros.	111.784,44	83	792,21
Total				2.147.662,56	2.257	

Fonte: Prefeitura Municipal de S. J. R. Preto / Elaborado pela autora, 2012.

Há quase vinte anos são produzidos os loteamentos fechados em desacordo com a lei de parcelamento do solo; e estes, até o final da década de 1990, são exclusivamente voltados para a população de alta renda.

A forma como se deu a implantação dos loteamentos fechados denominados Dahma, localizados também em área de manancial, exemplifica claramente o favorecimento de algumas construtoras, que se apropriam de recursos públicos para atingir seus objetivos particulares. Segundo Arantes:

¹⁶⁸ Ressalta-se novamente que os parcelamentos comumente chamados de loteamentos fechados, estão em desacordo com a Lei Federal de Parcelamento do Solo em vigor, Lei 6766/79, por fecharem o acesso às vias públicas. Apesar de serem ilegais, estes loteamentos contam com a conivência do poder público municipal que permite através de lei municipal que estes sejam aprovados e implantados, e por isso, estes loteamentos ilegais estão incluídos no tópico loteamentos privados "legalizados" por uma questão de organização das informações repassadas pela própria Administração Municipal.

Anwar Dahma, dono da construtora Encalco, não teve pressa para implantar seu primeiro condomínio rio-pretense. De início, ele colocou a área, de 40 alqueires, que era rural, no perímetro urbano, numa votação polêmica. Depois, sua empresa ganhou concorrência estadual para construir a vicinal ligando Rio Preto a Engenheiro Schimitt. A estrada deveria cruzar o rio Preto e entrar no Jardim Soraya, mas a Encalco conseguiu desviar o curso para ligar a um viaduto fantasma que existe na BR-153. (ARANTES, 2006, *apud* BARROSO, 2010)

Somente após a realização das melhorias de acesso à área e após a construção da segunda represa municipal, executada também pela Encalco, é que foi lançado o primeiro dos seis condomínios Dahma, em 1992 (BARROSO, 2010). A figura abaixo mostra a expansão dos Damhas até os dias atuais, em que já se encontram todas as unidades concluídas e citado viaduto.

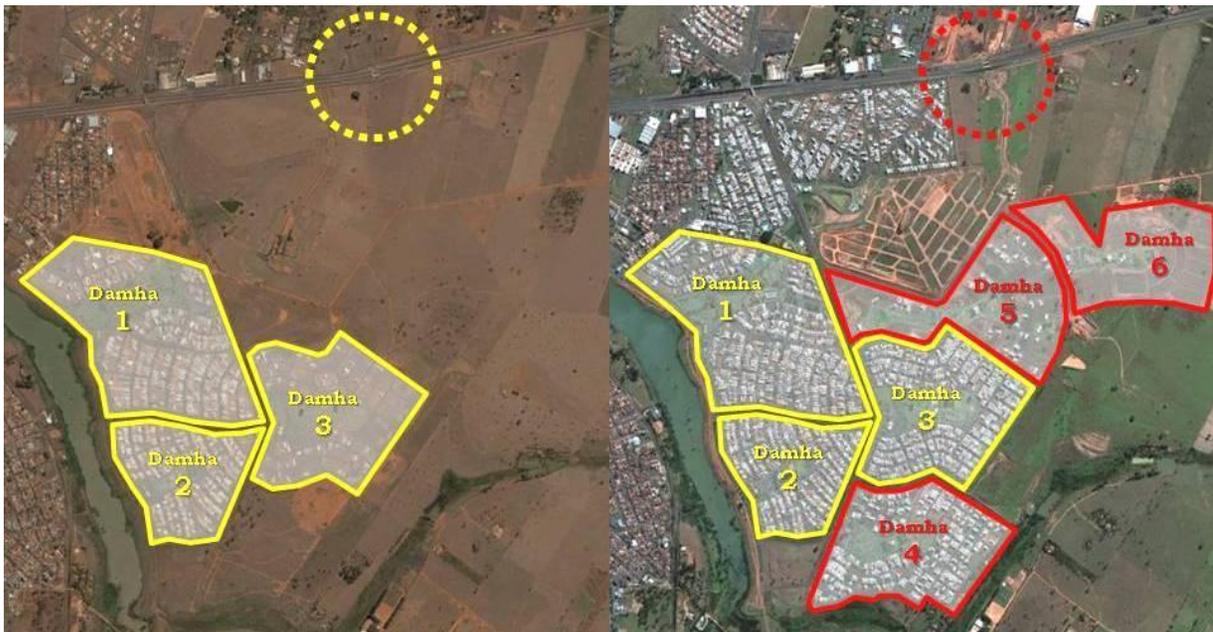


Figura 14 - Região dos Loteamentos Damha e o viaduto de acesso

Fonte: Google Earth (à esquerda, 2002, e à direita, 2011)

Condomínios horizontais

A figura do condomínio horizontal existe legalmente desde a década de 1960¹⁶⁹, porém em São José do Rio Preto, essa forma de ocupação surge apenas no final da década de 1990, com uma característica peculiar, os empreendimentos, em sua maioria, eram destinados à população de baixa renda, como é o caso dos condomínios: Residencial Sebastião G. Padilha I, II e III, e Villa Borghese I, II e III, e Residencial Vila Verde 1 e 2. Apenas uma pequena parcela destes condomínios estava voltada para a classe média.

Tabela 16 – Condomínios horizontais implantados na década de 1990

	Ano de Aprovação	Nome do Condomínio	Proprietário/ Empreendedor	Área da Gleba (m ²)	N.º de Unid.	Área Média
1	1997	Res. Sebastião G. Padilha I	A RIOPRETANA Empr. Imob. Ltda.	12.432,59	36	126,50
2	1997	Res. Sebastião G. Padilha II	A RIOPRETANA Empr. Imob. Ltda.	10.120,76	43	126,50
3	1997	Res. Sebastião G. Padilha III	A RIOPRETANA Empr. Imob. Ltda.	8.123,80	34	126,50
4	1998	Green Village I	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	14.992,17	62	160,42
5	1998	Green Village II	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	29.995,22	136	139,65
6	1998	Villa Borghese I	TARRAF Construtora Ltda.	20.614,75	179	75,83
7	1998	Villa Borghese II	TARRAF Construtora Ltda.	25.250,06	204	75,74
8	1998	Villa Borghese III	TARRAF Construtora Ltda.	20.745,70	179	75,79
9	1999	Via Veneto	A RIOPRETANA Empr. Imob. Ltda.	2.015,25	15	134,35
10	1999	Resid. Vale Verde 1	A RIOPRETANA Empr. Imob. Ltda.	10.506,00	54	137,50
11	1999	Resid. Vale Verde 2	A RIOPRETANA Empr. Imob. Ltda.	10.506,00	54	137,50
12	1999	Resid. Forest Hills	TARRAF Construtora Ltda.	11.420,12	50	171,30
Total				176.722,42	1.046	

Fonte: Dados Prefeitura Municipal de S. J. R. Preto / Elaborado pela autora, 2012.

¹⁶⁹ Lei Federal nº 4.591, de 16 de Dezembro de 1964 – Condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

Loteamentos Ilegais na Zona Rural

Na década de 1990, ocorreu um aumento significativo de negócios envolvendo parcelamentos ilegais, neste período também houve uma alteração do perfil social dos consumidores, que passou a ser de mais baixa renda, principalmente a partir de 1995, quando os lotes passam por sucessivas subdivisões em módulos de até 200m², e, em muitos casos, com mais de um domicílio no mesmo lote.

A Tabela 17 mostra a expansão dos loteamentos ilegais em comparação com a expansão dos loteamentos habitacionais legalizados de iniciativa privada e pública, nas décadas de 1980 e 1990; e a Figura 15 mostra a situação da zona rural toda retalhada pelos loteamentos ilegais até o ano de 2005.

Tabela 17 - Loteamentos Ilegais e Legalizados - 1980 e 2000

Loteamentos Habitacionais	Década de 80		Década de 90		1980/2000	
	Área	%	Área	%	Área	%
Privados Legalizados	8.760.879	41	13.398.513	54	22.159.392	48
Públicos	4.748.291	22	2.775.646	11	7.523.937	16
Ilegais na zona rural	8.020.626	37	8.768.049	35	16.788.675	36
TOTAL	21.529.796	100	24.942.208	100	46.472.004	100

FONTE: (SANTOS, 2009)

A alteração no adensamento populacional acarretou uma série de problemas, como: erosões em todos os loteamentos, solicitação congestionada da infraestrutura de água e energia elétrica e agravamento do assoreamento na represa de abastecimento de água. Inicia-se, então, uma pressão dos moradores sobre o Poder Público local, no que se refere à implantação de infraestrutura e à regularização destes parcelamentos.

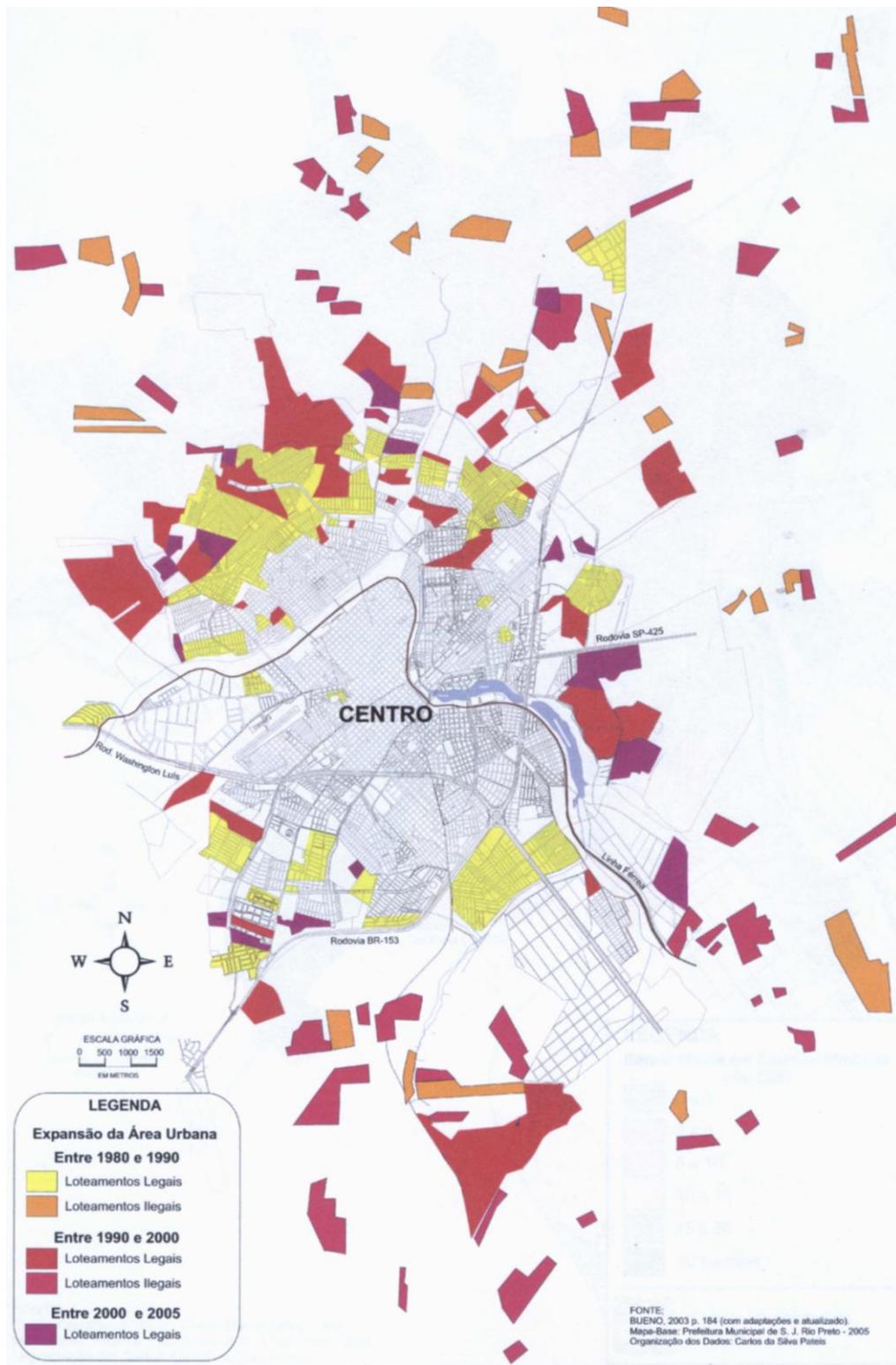


Figura 15 - Loteamentos Ilegais

Fonte: (PATEIS, 2006)

...

A produção da cidade continua seguindo os interesses do mercado imobiliário em detrimento da coletividade e aumentando a segregação social: de um lado a produção ilegal e as favelas, e de outro, os condomínios e loteamentos fechados, sendo estes últimos aprovados com o amparo da legislação municipal, que está em desacordo com a legislação federal de parcelamento do solo, servindo explicitamente para atender aos interesses de alguns proprietários, empreendedores e da classe de maior renda da cidade. São recorrentes os casos de aprovação de leis municipais que desrespeitam legislações estaduais e federais.

Neste período, houve um exagerado acréscimo de área ao perímetro urbano, evidenciado pelo decréscimo do percentual de crescimento da população. A expansão da área loteada não respeitou nem mesmo a área de segurança sanitária definida pelo Plano Diretor.

A redução dos investimentos públicos em loteamentos populares e o avanço dos investimentos privados na produção de loteamentos mantiveram a concentração dos empreendimentos populares na Zona Norte, e as regiões sudoeste e leste ficaram caracterizados como áreas de condomínios e loteamentos fechados voltados para classe média e alta.

Também nesta década, diminuiu a expansão dos loteamentos ilegais e aumentou a irregularidade de loteamentos aprovados por meio da venda de lotes sem implantação de infraestrutura. Em especial o caso do Alferville. A produção imobiliária de loteamentos abertos é restrita à Zona Norte e voltada à população de baixa renda. Dessa forma, analisando a evolução no atendimento da infraestrutura urbana e considerando a produção ilegal, os números se igualam à situação de vinte anos antes, por volta de 75%.

CAPÍTULO 4 – A NOVA POLÍTICA URBANA



Parque da Liberdade I, II, III, IV concluídos, e V e VI em construção, quase 3 mil unidades de habitação de interesse social, de iniciativa pública em área rural inicialmente pública, torna-se um empreendimento da RODOBENS Negócios Imobiliários, incluído no PMCMV.

4.1 Intensificação do setor imobiliário na produção do espaço

4.1.1 Estatuto da Cidade

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

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

Em 2001, enfim é aprovada a Lei Federal nº 10.257 que regulamenta os artigos 182 e 183 do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal promulgada em 1988. Mas a sua história tem início em 1977, com a divulgação da primeira versão do PL de Desenvolvimento Urbano, como mostrado no Capítulo 2.

Ao longo de todos esses anos, houve uma intensa discussão sobre o futuro das cidades e sobre os projetos alternativos de intervenção no espaço urbano, predominantemente em torno do ideário formulado junto ao Movimento Nacional de Reforma Urbana. Autodenominada de Estatuto da Cidade, esta lei incorpora as principais propostas defendidas pelos movimentos populares durante décadas e contém alguns instrumentos experimentados em administrações progressistas da década de 1990.

O Estatuto da Cidade define que a “política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Art.2), e entre suas diretrizes estão: a) a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; b) a gestão democrática; c) a cooperação entre os governos;d) o Planejamento Urbano que evite e corrija as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;e) a oferta adequada de equipamentos urbanos e comunitários; f) a integração e a complementariedade entre as atividades urbanas e rurais; g) a adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com

os limites do território do Município; h) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; i) a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos; j) a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e k) a simplificação da legislação de parcelamento do uso e da ocupação do solo e das normas edilícias.

A implementação efetiva das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade seria fundamental para tirar da ilegalidade grande parte da população que hoje vive em assentamentos informais, no momento em que reafirma a função social da propriedade, institui a gestão democrática da cidade e prevê a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Porém, é preciso considerar a realidade social, econômica e, sobretudo, política, na qual as cidades brasileiras foram produzidas até hoje, e perceber que a regulação urbanística até o momento funcionou mais como instrumento de demarcação de segmentos de mercado, do que como definição das formas mais ou menos equilibradas de desenvolvimento urbano. Os fatos históricos mostram a dificuldade de se concretizar tais reformas no campo da regulação urbanística e de trazer efeitos democratizantes sobre os mercados de terras; sendo assim, é preciso reverter o quadro de legalidade e garantir o exercício da cidadania.

Neste capítulo, busca-se mostrar que, nesta década, se, por um lado, a evolução jurídico-urbanística e institucional da Política Urbana no Brasil, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, trouxe avanços significativos para a construção do direito à cidade. Por outro lado, uma série de transformações econômicas e políticas, que tiveram início nas décadas anteriores, se consolida e se fortalece, criando uma resistência à concretização dessas conquistas, chegando mesmo a retroceder em certos aspectos. Por fim, na parte final, procura-se mostrar como essas alterações interferiram na Política Urbana Local de São José do Rio Preto, por meio da aplicação (ou não) dos novos instrumentos e da observação da forma como a sociedade vem participando deste processo, induzindo velhas e novas formas de produção do espaço urbano.

Instrumentos da Política Urbana

Dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade (Art. 4º) estão os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, incluindo o das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Na esfera municipal, estão o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais, e os planos de desenvolvimento econômico e social. E ainda, uma série de novos e antigos institutos:

IV – institutos tributários e financeiros:

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

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária¹⁷⁰;
- u) legitimação de posse.

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

¹⁷⁰ Itens (t) e (u) incluídos pela Lei Federal nº 11.977, de 2009.

Sempre que houver dispêndio de recursos por parte do Poder Público, na implementação de qualquer instrumento ou instituto, este deverá ser objeto de controle social, garantindo a participação da população e das entidades da sociedade civil (Art. 4, § 3º).

Se por um lado o Estatuto da Cidade define diretrizes gerais para a Política Urbana e instrumentos que ofereçam ao Poder Público Municipal condições de garantir o cumprimento da função social da propriedade, e de promover a regularização fundiária e a gestão democrática e participativa da cidade. Temos, por outro lado, como diz Rodrigues (2006), instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir e de alterar as formas de uso do solo. Além disso, temos os consórcios imobiliários e as operações urbanas consorciadas, que “apenas reafirmam a propriedade da terra e dos imóveis, sem contestar seu uso”.

A outorga onerosa do direito de construir (solo criado) e outorga onerosa de alteração de uso permitem que se descumpra a lei de uso e ocupação do solo por meio de pagamento em dinheiro ou de outro tipo de contrapartida. Em princípio, os recursos provenientes da adoção destes instrumentos deveriam ser aplicados na construção de unidades habitacionais, na regularização e reservas fundiárias, e na implantação de equipamentos comunitários.

A operação urbana consorciada é um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários e moradores. Usuários permanentes e investidores privados têm, em tese, o objetivo de realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorizações ambientais. Sendo, na verdade, um instrumento útil ao capital imobiliário, pois este financia parte dos investimentos cujo resultado será sua própria valorização, trazendo pouco ou nenhum benefício à população de baixa renda.

O Poder Público Municipal pode facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do

aproveitamento do imóvel. O proprietário transfere ao Poder Público o seu imóvel, e após a realização das obras recebe unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas no valor correspondente ao valor deste antes da execução das obras. Dessa forma, o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, seguido do IPTU progressivo e no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos, tem como objetivo combater a existência de vazios urbanos e a decorrente especulação imobiliária, realizando a função social da propriedade, se transformado em um instrumento de concentração de renda, na medida que investe recurso público na valorização de imóvel particular.

Porém, logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, alguns autores já questionavam a real possibilidade de aplicação do Estatuto, considerando o tempo decorrido entre a sua proposta inicial em 1983 e a sua aprovação em 2001, assim como as alterações ocorridas no período. Segundo Ribeiro e Cardoso (2003):

Neste período, consolidou-se um circuito de acumulação urbana, formado por capitais mercantis e patrimoniais cujas condições de reprodução se ligam com os diversos tipos de lucros e rendas auferidos com as diferenças de qualidade de vida entre as áreas apropriadas pelos que têm o poder de (auto) segregação e o conjunto da cidade formado por um habitat precário em termos de condições construtivas, localização e acesso aos serviços urbanos essenciais à vida na cidade.

Para vários autores, fica evidente, a existência de um conflito entre paradigmas, conflito este que está presente no contraditório conteúdo do Estatuto da Cidade. Santos Jr. (2008) argumenta que parece se desenvolver, no Brasil, uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, quanto à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Para o autor, há transformações, muitas vezes moleculares, na concepção e na prática do planejamento e também na cultura de participação democrática. A existência de dois paradigmas de política pública em disputa, que seriam o da “Cidade-mercado” e o da “Cidade-direito”, torna imprevisível o rumo que será tomado.

No primeiro, se situam as estratégias de empresariamento urbano, *city marketing*, e certos modelos de planejamento estratégico, em que a Política Urbana é transformada em relações de mercado, e a participação estaria fundada no reconhecimento dos agentes como clientes consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que seja a expressão do interesse coletivo. A Política Urbana busca sua legitimação por meio de estratégias discursivas fundadas nos modelos de planejamento estratégico, nas experiências bem sucedidas e nas referências de cidades-modelos, as quais são difundidas pela ação de atores hegemônicos que articulam agências multilaterais, capitais financeiros, governos nacionais e locais. Incluem-se, nessas circunstâncias, os instrumentos jurídico-urbanísticos que reafirmam a propriedade da terra e os ganhos imobiliários.

O segundo é um paradigma que estaria em construção, tanto no aspecto teórico quanto na práxis sociopolítica. Apesar de ainda não apresentar um discurso estruturado, tem influenciado fortemente a recente produção de diversos intelectuais brasileiros, que estão empenhados na construção de outros referenciais teóricos e práticos capazes de rivalizar com o diagnóstico e com as soluções propostas pelo modelo da cidade-mercado de Política Urbana. É a tentativa de colocar em debate a política e a função social da propriedade urbana nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Outra referência importante que diz respeito a uma dualidade de paradigmas é Ribeiro e Cardoso (2003), que também argumenta que há dois modelos de políticas urbanas contidos no Estatuto da Cidade: um modelo redistributivo e regulatório, pois pretende capturar parte da renda gerada pela expansão urbana para financiar ações públicas mais igualitárias e submeter à valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas, este “implica ações conflituosas, já que intervém nos interesses econômicos e patrimoniais que historicamente comandam a Política Urbana no Brasil”; e um modelo distributivo, pois está ligado à provisão de serviços habitacionais e urbanos pelo Poder Público, sendo “provavelmente apoiadas por todas as forças, já que os políticos veem nelas

um poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e não intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais”.

Fernandes, por sua vez, (2008) coloca a dualidade entre o paradigma “civilista do legalismo liberal e da noção de propriedade individualista” que fundamentou o Planejamento Urbano no Brasil desde sempre. O teórico ainda salienta o novo paradigma, que se opõe ao primeiro, o da “nova ordem jurídico-urbanística”, criado a partir da Constituição Federal de 1988 e posteriormente consolidado pelo Estatuto da Cidade de 2001. Nesta nova ordem, o direito de propriedade é um direito vazio, cujo conteúdo vai ser dado pelo plano urbanístico.

Os Planos Diretores Participativos

Os Planos Diretores já eram instrumentos desacreditados no início da década de 1980, por diversas razões já tratadas no primeiro capítulo, mas também pela separação entre o que era definido pelos Planos Diretores e as decisões tomadas na esfera da gestão urbana. Esse isolamento entre planejamento e gestão, segundo Rolnik (2001):

provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos. (ROLNIK, 2001, p.39)

O grande desafio é transformar a lei em ações concretas, que tornem realidade as diretrizes e as estratégias contidas no Plano Diretor. É importante que, em cada Município, o conteúdo do Plano Diretor siga as diretrizes do Estatuto da Cidade, que haja uma coerência entre os objetivos, as estratégias e os instrumentos previstos, mas principalmente, é fundamental que o processo de elaboração, aprovação e implementação do PD seja realizado de forma verdadeiramente

participativa. A eficácia do PD vai depender da atitude e do compromisso da sociedade local e da administração pública.

O Plano Diretor retoma o papel de instrumento básico da Política De Desenvolvimento Urbano, devendo englobar o território do Município como um todo, o PD é o principal instrumento definidor do conteúdo mínimo da função social da propriedade urbana, mas deixa claro que não é o único, visto que, o art. 39 diz:

A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei.

No Estatuto da Cidade ampliam-se os critérios para a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor em relação à determinação da Constituição Federal que era apenas para cidades com mais de 20 mil habitantes, e passa a exigir o PD também para cidades: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas em área de influência de empreendimentos e de atividades com significativo impacto ambiental; e onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos de Parcelamento ou Edificação Compulsórios, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo e Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. No entanto, o número de Municípios com população superior a 20 mil habitantes sofre uma grande redução devido ao excessivo desmembramento de Municípios (RODRIGUES, 2010).

O Poder Legislativo e Executivo municipais deveriam garantir: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população, bem como a publicidade e o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. E o prefeito incorre em improbidade administrativa caso impeça ou deixe de garantir estes requisitos. O Estatuto também determina que o Plano

Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor.

O Ministério das Cidades, criado 2003, realizou em 2005 a Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, em função do que foi deliberado pelo Conselho das Cidades por meio de suas Resoluções. O objetivo da campanha era sensibilizar, apoiar e capacitar equipes técnicas das Prefeituras e setores da sociedade civil, por meio de parcerias com entidades dos diversos segmentos que compõem o Conselho das Cidades, em todos os Estados. Tal campanha estimulou e contribuiu para que mais de 1.500 Municípios revissem ou elaborassem um novo Plano Diretor. A estratégia adotada foi apoiar financeiramente os Municípios para a elaboração de seus Planos Diretores Participativos e disseminar uma nova concepção de PD apoiada no conceito de função social da cidade e da propriedade.

Desde a sua criação em 2004, o Conselho das Cidades¹⁷¹ acompanha, avalia e contribui para a execução da Política Urbana Nacional. A sua principal atribuição é emitir orientações e recomendações sobre a implementação do Estatuto da Cidade e atos normativos ligados ao desenvolvimento urbano. Por meio de resoluções, tem buscado orientar estados e Municípios, definindo diretrizes para a criação de conselhos das cidades e para a ampliação dos mecanismos de participação, bem como, para a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade no planejamento municipal. A sua atuação tem garantido um espaço de debate entre atores que defendem os mais diversos interesses, explicitando os conflitos e as contradições, e assim, possibilitando novas formas para se enfrentar o desafio de construir cidades mais justas. Entre as principais resoluções aprovadas pelo Conselho das Cidades relacionadas especificamente ao PD estão:

➤ A recomendação do conteúdo mínimo¹⁷² previsto para o Plano Diretor são: as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade

¹⁷¹ Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e posteriormente substituído pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006.

¹⁷² Resolução nº 34, de 1º de Julho de 2005.

devem considerar o território rural e urbano e o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública. Os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do Município devem considerar sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; e os instrumentos da Política Urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade devem vincular-se aos objetivos e às estratégias estabelecidas no Plano Diretor.

➤ Há também o estabelecimento de alguns requisitos a respeito da participação e da publicidade¹⁷³, como: assegurar a ampla comunicação pública, em linguagem acessível, por meio dos meios de comunicação social de massa disponíveis; bem como por meio da ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o Plano Diretor com antecedência de no mínimo de 15 dias, e; da publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Em 2007, após a finalização da campanha do nacional “Plano Participativo: Cidade de Todos” e tendo sido encerrado o prazo legal para a aprovação dos novos Planos Diretores Municipais, o Ministério das Cidades realizou pesquisa para conhecer melhor o que havia sido produzido pelos Municípios. E o resultado apontado foi que há uma série de desafios como: efetivar a regulamentação e a implementação de instrumentos de política fundiária voltados para a ampliação do acesso à terra urbanizada e de instrumentos de gestão da valorização da terra; articular o PD, o planejamento dos investimentos públicos e a regulação do uso do solo aos empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; articular, por meio do Plano Diretor, as intervenções de caráter regional com as de caráter local; fortalecer o controle social, o planejamento participativo e a tributação imobiliária, e; integrar as políticas setoriais voltadas ao desenvolvimento urbano (SANTOS JR; MONTANDON, 2011).

¹⁷³ Resolução nº 25, de 18 de março de 2005.

Os objetivos e os instrumentos normativos e indicativos constitutivos dos tradicionais Planos Diretores foram se alterando ao longo dos anos, juntamente com as transformações ocorridas na sociedade brasileira e na configuração das cidades. Villaça diz que só é possível a compreensão da produção e da reprodução do Planejamento Urbano no Brasil, na figura do Plano Diretor, pela questão da ideologia¹⁷⁴.

Identifica-se uma importante ruptura na condução institucional da Política Urbana entre 2005 e 2006, na qual o Ministério das Cidades é o órgão principal:

- De 2000 a 2005, período de aprovação do Estatuto, criação do Ministério sob o comando de Olívio Dutra, do desenvolvimento da campanha dos PD's, criação do CONCidades, elaboração dos PD's municipais, da PNDU e da Política Habitacional, ainda com reduzidos recursos disponíveis.
- De 2006 em diante, sob o comando de Márcio Fortes¹⁷⁵, os PD's são aprovados e não implementados, ocorre também a implementação da nova Política Habitacional com mudanças significativas na estrutura de financiamento e na abertura ao capital externo das construtoras e incorporadoras, há um aumento substancial de recursos públicos disponíveis para habitação, com sua aplicação em programas como o PMCMV dissociados da PNDU, do Plano Nacional de Habitação - PLANHab (recém elaborado), desconsiderando as diretrizes do Estatuto e levando ao aprofundamento dos problemas da falta de uma política fundiária, provocando um rápido aumento do valor da terra urbanizada, etc.

¹⁷⁴ Segundo a definição de Chauí (1981), a ideologia é um ideário histórico, social e político que oculta a realidade, e que essa ocultação é uma forma de assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política.

¹⁷⁵ Márcio Fortes foi sucedido por Mário Negromonte, que por sua vez foi sucedido por Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro, Ministro em 2013, data de conclusão da presente pesquisa.

Como já dito, desde a Lei do Estatuto da Cidade, há a figura do Plano Diretor Participativo. Mas, o que estaríamos chamando de participativo? Quais são as formas de participação na elaboração, aprovação e implementação dos Planos Diretores que vem atualmente sendo realizadas em nossas cidades?

A partir de então, temos a figura do plano diretor participativo. Mas, o que estaríamos chamando de participativo? Quais são as formas de participação na elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores que vem atualmente sendo realizadas em nossas cidades?

Em muitos casos, os processos participativos são apenas “de fachada”, para cumprir a lei. Mesmo em relação aos instrumentos do Estatuto, sua inclusão se faz apenas para cumprir obrigações da Constituição Federal, do Estatuto e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades. Até o momento, temos poucos relatos sobre a elaboração de planos diretores realmente participativos, e tendo em vista a dificuldade, desde a época dos planos tradicionais, para transposição do discurso para a prática, do papel para a realidade da cidade, podemos prever o quanto será difícil a luta pela implementação desses planos diretores.

Apesar de o capítulo da Política Urbana ter sido uma iniciativa popular elaborada pelo MNRU, as mudanças no seu formato e no seu conteúdo seguiram a mesma lógica das alterações feitas aos planos anteriores. Segundo Villaça (2004), as mudanças no nome, na metodologia e no conteúdo “foram estratégias das quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia” (VILLAÇA, 2004).

Participação: conferências e conselhos

Em 2003, 2005 e 2007, 2010 foram realizadas a 1ª, a 2ª, a 3ª e a 4ª. Conferências Nacionais das Cidades¹⁷⁶, as quais contaram, respectivamente, com 2.095, 1.820 e 2.040 delegados de 26 conferências estaduais e uma conferência distrital preparatória, além das conferências municipais, produzindo um intenso debate. A importância dessas conferências está no reconhecimento de que o envolvimento na elaboração e execução da Política Urbana é um direito de todo e qualquer cidadão. Cabe ressaltar que a 1ª. Conferência realizada em 2003 elaborou e aprovou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano bem como a criação do Conselho Nacional das Cidades¹⁷⁷.

O Conselho das Cidades, criado em 2004, definiu que o sistema de acompanhamento¹⁷⁸ e controle social deveria ser subsidiado pela gestão democrática, utilizando-se dos instrumentos do referido princípio, como conselho da cidade ou similar, conferências municipais, audiências públicas, consultas públicas, iniciativa popular, plebiscito e referendo, contemplados no Plano Diretor Municipal.

Os conselhos municipais são considerados instrumentos que possibilitam a democratização da gestão pública e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais. A criação e a disseminação dos conselhos municipais no Brasil têm como orientação central a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão das políticas públicas, que passam por um processo de descentralização a partir do final da década de 1980. Dentro de uma perspectiva de consolidação de uma nova arena político-administrativa, surge a necessidade de uma proposta que venha reconfigurar os procedimentos decisórios das Prefeituras e o fortalecimento da capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios de uso dos recursos públicos (SANTOS JR; QUEIROZ; AZEVEDO, 2004).

¹⁷⁶ Ver Rodrigues "Conselho das Cidades – Uma Avaliação das Conferências" (2010) disponível em http://www.agb.org.br/documentos/Arlete_Avaliacao_IV_Conferencia_das%20Cidades_2010.pdf

¹⁷⁷ Em novembro de 2013 foi realizada a 5ª Conferência Nacional das Cidades.

¹⁷⁸ Resolução nº 25, de 18 de março de 2005.

Apesar de vários estudos realizados sobre o tema, existia a necessidade de se fazer uma avaliação sistematizada sobre as experiências no país. Na tentativa de preencher essa lacuna, foi realizada uma pesquisa¹⁷⁹ nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém, com o objetivo de se fazer um balanço dos efeitos dos conselhos municipais na transformação dos padrões de gestão das políticas públicas.

Esta pesquisa mostrou que, apesar da dificuldade e da precariedade, os conselhos são espaços institucionais com potencial para garantir o reconhecimento e a legitimação de importantes atores sociais com suas falas, seus diagnósticos sobre os problemas dos Municípios e suas expectativas. Entre os limites encontrados estão: (1) parte significativa dos segmentos sociais mais vulneráveis não tem sua agenda de demandas representada, por não apresentar vínculos associativos com organizações sociais que a representem; (2) a abertura de canais de participação não aparece como resultado de um projeto local, mas sim, fortemente impulsionada pelo Governo Federal, sendo poucos os casos de Municípios que implementaram autonomamente conselhos, independentemente de repasse de recursos da União; (3) em termos de funcionamento, os principais entraves estão na capacidade decisória dos conselhos, na garantia de acesso a informações, no processo de fiscalização, na divulgação para a sociedade e na inexistência de uma metodologia para o seu funcionamento, e; (4) as fortes desigualdades sociais e econômicas revelam-se como ameaça ao projeto participacionista, visto que as condições de resposta aos graves problemas sociais são diferenciadas, e geram desgastes em relação aos resultados concretos e à expectativa dos atores envolvidos. Foi considerado como o maior risco decorrente destes limites a transformação destes conselhos em estruturas burocráticas formais, subordinadas a rotinas administrativas, atendendo aos procedimentos de aprovação de contratos e aprovação de contas exigidos nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais (SANTOS JR; QUEIROZ; AZEVEDO, 2004, p.50-51).

¹⁷⁹ Pesquisa integrante do Projeto Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, coordenado pelo IPPUR/UFRJ, FASE, PUC/BH e PUC/SP, com coordenação geral de Orlando Alves dos Santos Jr, Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo.

A pesquisadora Amélia Cohn reafirma tal situação:

Vários estudos sobre o funcionamento e a dinâmica desses conselhos vêm apontando o fato de que atuam muito mais como um colegiado de legitimação das decisões e ações do próprio executivo do que de deliberação propriamente dita (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001).

Maria da Glória Gonh ressalta que a função dos conselhos é controlar, fazer propostas e contribuir com a gestão, e se os conselhos não tiverem poder deliberativo de fato, "podem ficar reféns dos políticos/administradores de plantão"; ou o "próprio conselho representar apenas o interesse comum do grupo mais próximo aos conselheiros". (GOHN, 2004, p. 68).

Arnstein (1968) classificou em oito níveis as possibilidades de participação, o que chamou de escada da participação cidadã, conforme mostra a tabela 18. O primeiro degrau seria uma simples manipulação dos indivíduos e grupos por parte do Estado chegando até o degrau mais alto da escada que seria o Controle Cidadão. Para a autora apenas os três degraus mais altos – parceria, delegação de poder e controle cidadão – poderiam ser considerados como formas autênticas de participação. Os três degraus intermediários – informação, consulta e pacificação – não passariam de expressões de dissimulação ou de falsa participação. E por fim, os dois degraus inferiores, representariam manifestações explícitas de tecnocratismo.

Tabela 18 – Oito degraus da escada da participação cidadã

8	Controle Cidadão (citizen control)	Nível de poder cidadão
7	Delegação de Poder (deleged power)	Nível de poder cidadão
6	Parceria (partnership)	Nível de poder cidadão
5	Pacificação (placation)	Nível de concessão mínima de poder
4	Consulta (consultation)	Nível de concessão mínima de poder
3	Informação (informing)	Nível de concessão mínima de poder
2	Terapia (therapy)	Não participação
1	Manipulação (manipulation)	Não participação

Fonte: (ARNSTEIN, 1968)

Souza (2006) faz algumas alterações nesta classificação proposta por Arnstein, na forma apresentada na tabela 19. O autor considera que o primeiro degrau deveria ser o da coerção, onde frequentemente nem sequer as aparências são salvas, geralmente encontradas em regime de exceção. A manipulação seria, ao contrário da proposta de Arnstein, o segundo degrau, o qual corresponde a situações nas quais a população é induzida a aceitar uma intervenção através da propaganda massiva ou de outros mecanismos. No degrau da informação, o Estado apenas disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. No quarto degrau a população é consultada, mas sem nenhuma garantia de que as opiniões serão incorporadas. Já a cooptação pode se dar de várias formas, correndo-se o risco de domesticação e de desmobilização ainda maiores da sociedade civil. No sexto degrau – e sendo o primeiro grau considerado dentro da participação autêntica –, Estado e sociedade civil colaboram em um ambiente de diálogo e transparência. A delegação de poder seria, na prática, o penúltimo degrau, porém dentro dos marcos capitalista e de democracia representativa, este seria o mais alto degrau de participação. A implementação de políticas e intervenções autogestionárias ocorreria sem a presença do poder do Estado.

Tabela 19 – Adaptação de Souza para a escada de participação cidadã de Arnstein

8	Autogestão	Participação Autêntica
7	Delegação de Poder	Participação Autêntica
6	Parceria	Participação Autêntica
5	Cooptação	Graus de Pseudoparticipação
4	Consulta	Graus de Pseudoparticipação
3	Informação	Graus de Pseudoparticipação
2	Manipulação	Não participação
1	Coerção	Não participação

Fonte: (SOUZA, 2006)

Se considerarmos essas referências, veremos que na realidade, o que vem acontecendo em termos de participação popular tanto nos diversos conselhos municipais, em especial os de habitação e aqueles voltados para questões urbanas, assim quanto os conselhos criados especialmente para a elaboração dos Planos

Diretores, restringe-se, nos melhores casos, aos níveis de concessão mínima de poder (Arnstein) ou pseudoparticipação (Souza).

4.1.2 Regularização Fundiária

A impossibilidade de acesso à terra urbanizada e regular¹⁸⁰, por parte da maioria da população fez surgir os assentamentos informais com as mais variadas formas de precariedade. De acordo com a pesquisa do perfil dos municípios do Brasil, realizada em 2008 pelo IBGE, dos 5.564 municípios brasileiros, 33% afirmaram possuir favelas¹⁸¹ e 53% de ter loteamentos irregulares¹⁸² ou clandestinos¹⁸³. A falta de segurança da posse dos imóveis além de restringir o investimento na melhoria das condições de moradia, ainda produz uma cadeia de efeitos que agravam as condições de vulnerabilidade e pobreza das populações, o que se traduz na falta de um endereço oficial e o não reconhecimento dos seus moradores como cidadãos, fazendo com que estes ainda carregam o estigma de morarem em áreas onde são constantes os problemas sociais, de criminalidade, degradação ambiental e outros (ÁVILA, 2010). O Estatuto da Cidade, em relação à regularização fundiária, estabelece:

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

...

¹⁸⁰ *Parcelamento regular* é aquele que está de acordo com a legislação federal, estadual e municipal, teve o projeto aprovado pela Prefeitura, foi executado conforme aprovação e foi registrado no Cartório de Imóveis. (RAPOSO; BÓGUS; PASTERNAK, 2010)

¹⁸¹ *Favelas* são assentamentos que podem surgir espontaneamente ou a partir de movimentos organizados de ocupação de propriedades alheias, tanto públicas quanto particulares, e geralmente se localizam em áreas vagas ou subutilizadas em estruturas urbanas consolidadas. (RAPOSO; BÓGUS; PASTERNAK, 2010)

¹⁸² *Loteamentos irregulares* são parcelamentos que possui um projeto e em algum momento foi dada a entrada no processo de aprovação, porém estão em desacordo com as exigências físicas (relativas à implantação e à infraestrutura conforme aprovado), técnicas (relativas ao cumprimento das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação), jurídicas (relativas à forma de aquisição, à destinação e à localização do terreno) ou administrativas (relativas às condições de registro do parcelamento e do seu cadastro). (RAPOSO; BÓGUS; PASTERNAK, 2010)

¹⁸³ *Loteamentos clandestinos* são executados sem nenhuma licença e está em desacordo com as exigências jurídicas e administrativas, e podem também não cumprir as exigências físicas e técnicas. (RAPOSO; BÓGUS; PASTERNAK, 2010)

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

Durante muito tempo houve um debate sobre a concepção de regularização fundiária e o termo era utilizado para designar diversos tipos de intervenção pública, a definição mais completa, era dada por Alfonsin:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbana ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2007, p. 78)

É apenas em 14 de fevereiro de 2000, que a moradia passa a ser reconhecida como um direito social constitucional, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 26. Antes da aprovação do Estatuto da Cidade, na maioria das vezes, a garantia de posse das moradias de cada família se dava através da Concessão do Direito Real de Uso – CDRU, previsto no Decreto-Lei 271, de 1967 (BRASIL, 2005). Há que se ressaltar que a Constituição Federal nos seus artigos 182 e 183 reconhecem tanto o direito de usucapião urbano nas propriedades privadas o direito real de uso nas terras públicas¹⁸⁴. Lembramos ainda que o direito real de uso em terras públicas constava do Projeto de Lei - Estatuto da Cidade, foi vetado e dependeu de esforços do Movimento Nacional de Reforma Urbana para ser regulamentado na Medida Provisória 2.220 de setembro de 2001.

Até a promulgação da Lei Federal nº. 11.977/2009, os principais instrumentos que poderiam ser utilizados para regularização fundiária eram a Cessão de Uso; a Concessão de Direito Real de Uso; a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; a Usucapião Especial Urbano; o Aforamento; o Direito de Superfície; a Doação ou Alienação.

¹⁸⁴ Ver Rodrigues (2004).

A Concessão do Direito Real de Uso – CDRU pode promover melhores condições jurídicas em termos urbanísticos e sociopolíticos de segurança da posse, mais consistente do que a transferência de títulos individuais de propriedade plena para a população pobre, e que ainda serve de garantia em contratos de financiamento habitacionais. Este instrumento é uma prerrogativa do Poder Público.

A Concessão Especial para Fins de Moradia prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001, cria um direito subjetivo aos ocupantes de imóveis públicos, esse direito assegurado até 30 de junho de 2001 possuiu como sua, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição uma área urbana pública de até 250m². A usucapião especial urbana constitui um grande avanço, pois permite que juízes olhem para a matéria com outros olhos, sem que tenham que se basear na usucapião prevista no Código Civil. A situação de irregularidade é uma regra no país e não uma exceção, como pode-se ver pela tabela abaixo.

Tabela 20 – Municípios que declararam existência de loteamentos irregulares ou clandestinos – Estado de SP, Região Sudeste e Brasil – 2008

		São Paulo	%	Região Sudeste	%	Brasil	%
Total de Municípios		645		1.668		5.564	
Municípios que declararam existência de loteamentos irregulares e/ou clandestinos		351	54,42	984	58,99	2.960	53,20
Critérios de classificação usados pelos municípios	Sem aprovação prévia do poder público municipal	288		826		2.394	
	Descumprimento de normas legais urbanísticas e/ou ambientais	231		596		1776	
	Falta de titulação correta da terra	212		599		1992	
	Falta de correspondência entre o projeto apresentado e o executado	98		272		695	
	Outros	37		64		238	

Fonte: Dados do Perfil dos Municípios Brasileiros 2008/IBGE

Lei Federal Parcelamento do Solo

Apesar de a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, ter estabelecido alguns parâmetros difíceis de serem cumpridos por loteadores, as alterações que sofreu ao longo do tempo permitiram flexibilizar normas que possibilitaram o avanço em relação à regularização fundiária. Destacamos algumas delas a seguir:

- Flexibilizou os parâmetros mínimos de parcelamento estabelecidos pela lei quando esta se destinasse a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social (art. 4, II).
- Permitiu que o governo local pudesse assumir a regularização dos loteamentos e desmembramentos não autorizados ou não executados em conformidade com o projeto aprovado, e os adquirentes poderiam registrar os lotes em seus nomes. O objetivo era evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e defender os direitos dos compradores dos lotes (art. 40 e 41).

Além disso, outras leis e normas também facilitaram avanços para a regularização fundiária, entre as quais destacamos:

- A Lei nº 9.785 de 1999, que alterou a lei de parcelamento do solo, admitiu a possibilidade de um zoneamento específico e diminuiu as exigências de provisão de infraestrutura básica em ZEIS (art. 2º, §5 e §6),

§ 5º Consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

- E posteriormente, a Lei nº 11.445 de 2007 alterou exigência de infraestrutura básica dos demais loteamentos (art. 2.º, § 5)

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

- No Registro das áreas destinadas a uso público, incluído pela Medida Provisória nº 514 de 2010, a qual foi convertida na Lei nº 12.424 de 2011:

Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços, livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio.

Programa Estadual Cidade Legal

O Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal¹⁸⁵ é destinado a implementar o auxílio a Municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana, e desta forma, facilitar os procedimentos para regularização fundiária. O Comitê de Regularização é composto, por representantes dos seguintes órgãos e entidades da Administração Pública estadual: Secretaria da Habitação; Secretaria do Meio Ambiente; Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB; Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP; e Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE.

¹⁸⁵ Instituído pelo Decreto Estadual nº 52.052, de 13 de agosto de 2007.

Cabe à Secretaria Executiva do Comitê de Regularização realizar a integração dos órgãos estaduais na busca de soluções e das ações necessárias para o cumprimento das atividades previstas no Plano de Regularização; mobilizar e coordenar os trabalhos com os órgãos estaduais envolvidos na regularização dos núcleos habitacionais, articulando ações que vão nortear o exame e a análise técnica para a regularização pelos municípios; colaborar com os órgãos municipais no cumprimento das disposições estabelecidas no presente Manual de Orientação Técnica; disponibilizar condições aos Municípios para o desenvolvimento das atividades técnicas na elaboração dos elementos que viabilizem a regularização; fornecer orientação técnica aos Municípios na condução das ações e na efetivação dos atos técnicos e legais inerentes aos processos de regularização dos núcleos habitacionais.

É necessário que o município interessado em participar do programa formalize um Convênio de Cooperação Técnica com a Secretaria da Habitação, devendo observar os seguintes trâmites: primeiramente, a Prefeitura deve protocolar os documentos necessários para a formalização do Convênio na Secretaria Executiva do Comitê de Regularização, para fins de instrução de processo administrativo; concluída a análise dos documentos, a Secretaria da habitação autuará o processo administrativo para a formalização do Convênio; e por fim, é agendada uma reunião com o Prefeito para a assinatura do respectivo Convênio de Cooperação Técnica.

Regularização fundiária de assentamentos urbanos

Foi aprovada uma Lei Federal¹⁸⁶ em 2009 que trata da regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas, sendo de grande importância para a defesa do direito à moradia, seu conteúdo está alinhado ao disposto no Estatuto da Cidade.

¹⁸⁶ Capítulo III da Lei Federal nº 11.977, de 07 de Julho de 2009, esta lei também define o Programa Minha Casa Minha Vida.

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424/2011)
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Trouxe diversos instrumentos de regularização, como a demarcação urbanística, que é o procedimento pelo qual o poder público demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. A legitimação de posse, que é o ato destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse e a conversão da legitimação de posse em propriedade, sem intervenção do Judiciário, após cinco anos de seu registro (arts. 47, III e IV e 60).

Autorizou, ainda, que a regularização recaia também sobre imóvel de domínio público (art. 47, III, VI e VII), que alcance a parte ou o todo de um ou mais

imóveis, ainda que de proprietários distintos (56, § 5º e 288-G, da LRP), ampliou o rol de legitimados a promovê-la (art. 50) e permitiu a cisão da regularização (art. 51 § 3º e 57, §§ 8º e 10º).

Ávila (2010, p. 834-835) indica os principais pontos em relação à regularização fundiária (RF) da Lei Federal PMCMV:

- Reconhece que o município é o responsável pela RF em seu território e que ele pode disciplinar, por lei, os procedimentos de regularização.
- Estabelece que o projeto de RF contemple no mínimo aspectos urbanísticos ambientais, de controle de riscos e dominiais envolvidos na RF plena.
- Determina que o projeto de RF seja aprovado diretamente pelo município, evitando complexos e demorados processos de licenciamento urbanístico e ambiental.
- Estabelece que a aprovação do projeto de RF em áreas de interesse social vale como licenciamento urbanístico e ambiental, desde que o município tenha órgãos ambientais estruturados.
- Admite a RF das ocupações em APP's inseridas em áreas urbanas consolidadas, desde que o estudo técnico comprove as melhorias das condições ambientais e de habitabilidade da população.
- Permite que o poder público realize obras de infraestrutura antes que a situação dominial esteja resolvida.
- Simplifica os procedimentos para regularização dominial de parcelamentos implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979.
- Cria instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse.
- Estabelece critérios gerais para o registro da regularização e a gratuidade do primeiro registro da RF de interesse social.

4.1.3 Programa Minha Casa Minha Vida: e a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação?

Por quase duas décadas, o país ficou desprovido de uma política nacional de habitação. Desde 1986 - com a extinção do Banco Nacional de Habitação -, existiram apenas alguns programas isolados que passaram por mudanças frequentes ao longo dos anos.

Finalmente, em 2004, foi formulada a Política Nacional de Habitação, aprovada pelo Conselho das Cidades. O Ministério das Cidades, com a colaboração do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do FGTS elaborou um novo arranjo para o financiamento habitacional, inspirado no Projeto Moradia¹⁸⁷. Partiu-se da ideia de garantir o atendimento da população de classe média através da produção de mercado - que, em geral, ficava restrita ao mercado de luxo -, e concentrar os recursos públicos disponíveis na produção de moradia para a população com renda inferior a cinco salários mínimos - faixa em que se encontra o maior déficit habitacional.

Em 1997, já havia sido instituído um novo marco regulatório através do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, que manteve o Sistema Financeiro de Habitação - SFH operando com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos - SBPE e do FGTS, direcionando parte dos recursos para habitação de interesse social (FIX, 2011, p. 179). Em 2004 e 2005, por iniciativa do Ministério das Cidades e do Ministério da Fazenda, contando com a participação de empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da moradia de mercado, foram tomadas mais duas importantes medidas. A primeira foi a proposta de uma lei¹⁸⁸ que tinha por finalidade “dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado bastante frágil em função da alta inadimplência”; e a segunda foi

¹⁸⁷ Elaborado em 2000, pelo Instituto Cidadania, o qual previa também a criação do Ministério das Cidades e a elaboração de uma Política Urbana com as propostas setoriais de saneamento, transporte, planejamento territorial e habitação (LULA; CAMARGO, 2000).

¹⁸⁸ Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário.

ampliar o mercado privado através de uma resolução¹⁸⁹ do Conselho Monetário Nacional, que tornava a retenção de recursos da poupança privada, no Banco Central, desvantajosa para os bancos¹⁹⁰. Este arranjo, combinado a uma maior entrada de fluxos de capital nacional e estrangeiro, provocou efeitos significativos no setor imobiliário (FIX, 2011, p.133).

Para a faixa de Habitação de Interesse Social¹⁹¹, foi previsto um aumento considerável nos subsídios. Em 2005, havia mais de R\$ 10 bilhões em recursos federais disponíveis para o financiamento habitacional, provenientes de várias fontes: Orçamento Geral da União - OGU, Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, Tesouro Nacional e, principalmente, FGTS.

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab, considerado o principal instrumento de implementação da nova Política Nacional de Habitação, que teve sua elaboração iniciada em agosto de 2007 e finalizada em dezembro de 2009, teve como o seu principal objetivo formular “uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados”, através de quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

O plano é resultado de um trabalho coletivo, que contou com intensa participação, garantindo a interlocução entre os diversos agentes ligados à questão habitacional. Um dos seus princípios é a articulação com a política urbana e a integração com as ações das demais políticas sociais e ambientais. E entendendo a importância da terra¹⁹² como parte estrutural da política de habitação, assume a

¹⁸⁹ Resolução nº 3.259/2005, que foi revogada pela Resolução nº 3.347/2006.

¹⁹⁰ Erminia Maricato. Artigo publicado no Jornal *O Valor*, em 24 de novembro de 2005.

¹⁹¹ Regulamentada pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

¹⁹² É praticamente um consenso entre formuladores de políticas públicas e estudiosos, tanto brasileiros quanto estrangeiros, de que a disponibilidade de solo urbano em quantidade e condições

implementação dos instrumentos de reforma urbana que possibilitem um melhor ordenamento e um maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Porém, antes da finalização do PlanHab, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV¹⁹³, em resposta à crise de 2008. Na tentativa de solucionar os problemas das empresas do setor imobiliário, decorrentes da crise, o governo federal já havia feito outra proposta¹⁹⁴, autorizando a compra de ações das construtoras e incorporadoras, através da Caixa Participações. Entretanto, essas empresas foram contrárias à medida, alegando que esta seria uma tentativa de estatizar o setor. As empresas buscavam o apoio financeiro do Estado para a produção de habitação voltada às camadas mais populares, mas desde que tivessem total liberdade sobre a forma de condução do processo. (FIX, 2011, p. 139)

Na própria publicação do PlanHab, na parte que menciona o Programa Minha Casa Minha Vida, está claramente colocado que este foi uma medida anticíclica tomada pelo governo federal por meio do investimento na construção civil. E que o objetivo principal do programa foi o de *“criar um ambiente econômico confiável que estimulasse o crescimento do mercado formal de habitação e crédito, bem como a geração de emprego”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

O PMCMV foi dividido em duas partes: uma seria implementada com subsídio à produção habitacional de interesse social, através de investimentos públicos a fundo perdido - oriundos do Orçamento Geral da União - OGU, e alocados no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, operados pela Caixa Econômica Federal -, destinados exclusivamente para a população com renda de zero a três salários mínimos, em parceria com os municípios, para o atendimento da

adequadas é componente essencial para o sucesso de uma política habitacional, porém é necessário considerar a questão da propriedade privada da terra que dificulta a disponibilização de terras urbanizadas, com preço acessível para a população que recebe baixos salários.

¹⁹³ Criado através da Medida Provisória n° 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei n° 11.977, de 7 de julho de 2009, e alterada pela Lei n° 12.424, de 16 de junho de 2011.

¹⁹⁴ Medida Provisória n° 443, de 2008.

demanda por eles indicada a partir de seus cadastros de beneficiários, denominado de MCMV - Entidades. A outra parte, denominada de segmento econômico, seria destinada às faixas de renda de até dez salários mínimos, e composta, principalmente, por recursos onerosos na forma de parcelamento, advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, com taxa de juros reduzida e maior facilidade de acesso ao crédito, mas também haveria uma porcentagem de recursos não onerosos, na forma de “descontos” para as faixas até seis salários mínimos (FERREIRA, 2012, p.41).

Os empreendimentos para renda de até três salários mínimos, em geral, são realizados por construtoras que têm boas relações com o setor público - inclusive pressionando o poder público municipal na alteração da legislação urbanística -, têm experiência prévia com contratos com o governo, e o preço da terra é fator fundamental na decisão de compra dos terrenos, quando estes não são doados pela própria prefeitura. Para os empreendimentos que contam com renda acima de 3 salários mínimos, o relacionamento com a administração pública continua sendo importante, principalmente pela possibilidade de esta complementar a infraestrutura, mas, além do preço do terreno, são considerados outros elementos que podem ser atrativos aos futuros compradores (FIX, 2011, p.191).

Em relação às empresas participantes do programa, há uma relativa concentração dos recursos destinados, e aproximadamente metade das unidades foi construída por 15 empresas contratadas de São Paulo. Dentre elas, estão a Rodobens, a Rossi e a MRV, empresas de capital aberto que têm participação expressiva no PMCMV, sendo que a última é responsável por cerca de 12% do total de contratações no programa. Há também empresas menores e não listadas na Bolsa de Valores que se destacam no PMCMV, dividindo-se em dois grupos: no primeiro, estão aquelas que se subordinam às grandes empresas de capital aberto para ampliar a sua participação regional, como é o caso da Faleiros, contratada pela Tenda – Gafisa e Banif Real Estate; e, no segundo grupo, estão as empresas que atendem ao segmento de zero a três salários mínimos, contratadas diretamente pelas prefeituras, como é caso da Haus, construtora que produziu 2.800 unidades

no Residencial Nova Esperança em São José do Rio Preto. Ainda dentre as menores, destaca-se a situação da Cury, que registrou um crescimento líquido no lucro de 735% em 2010 em relação ao ano anterior (FIX, 2011, p. 188-189).

A presente pesquisa destacou a atuação da MRV Engenharia e da Rodobens Negócios Imobiliários S/A¹⁹⁵ por serem as principais empresas da área e pela participação expressiva no PMCMV, e, no caso da Rodobens, por esta ser também uma empresa familiar originária de São José do Rio Preto.

Em janeiro de 2007, a Rodobens abriu capital na Bolsa e, atualmente, está entre os 100 maiores grupos empresariais do país, e, segundo o “8º ranking ITC 2011 – As 100 maiores da Construção”, ficou em sexto lugar, com 3.613.342,76m² de área construída, enquanto a MRV ficou em segundo lugar, com 6.171.231,64m². Esses números, a cada relatório trimestral aos investidores, crescem num ritmo acelerado. A MRV é a empresa que tem maior participação dentro do PMCMV, sendo que, no segundo trimestre de 2012, 75% de suas vendas foram elegíveis ao programa.

Em 2011, a *Revista Vida Imobiliária* elegeu, como “Personalidade Empresarial do Ano”, o engenheiro Eduardo Gorayeb¹⁹⁶, motivada por sua participação direta na viabilização, junto ao Governo Federal, do Programa Minha Casa Minha Vida, e pelo fato de a Rodobens Negócios Imobiliários S/A ser uma das empresas que mais fez lançamentos no âmbito do Programa, que, em 2010, lançou 16.174 unidades, com VGV Total – Valor Geral de Vendas de R\$1,367 bilhões, sendo mais de 85% das unidades com enquadramento no PMCMV, ou seja, 13.886 unidades. E, em 2011, subiu para cerca de 95% os lançamentos da empresa

¹⁹⁵ Empresa fundada em 1949, por Waldemar de Oliveira Verdi (figura de destaque na economia e na política de São José do Rio Preto ao longo de décadas), a partir de uma concessionária de caminhões e ônibus. Em 1983, amplia os negócios para o setor imobiliário.

¹⁹⁶ Desde 1983, o engenheiro Eduardo Gorayeb trabalha na Rodobens Negócios Imobiliários S/A. Em 1991, criou um sistema inédito de autofinanciamento de imóveis em longo prazo, pela própria incorporadora, denominado Sistema Fácil Rodobens. Participou ativamente da concepção do Programa Minha Casa Minha Vida, e hoje é membro do Conselho de Administração da empresa. Ocupou o cargo de Diretor de Projetos Especiais do SECOVI.

enquadrados no PMCMV (RODOBENS, 2011). E, pela mesma premiação, o ex-presidente Lula foi o escolhido como “Personalidade Pública do Ano”, pela criação do PMCMV e pela sua contribuição com o crescimento da indústria imobiliária durante seu mandato.

Em outubro de 2008, as ações da empresa chegaram a cair 70%, mas, segundo Gorayeb¹⁹⁷, “o valor da ação não afeta em nada o dia a dia da empresa, mas tem o fator psicológico”. Sobre a crise que se instalou num momento de grande expansão da abertura de capital das empresas do mercado imobiliário, ele acrescenta, “existe um ajuste de mercado que vai acontecer naturalmente. [...] acho que 2009 vai ser um ano de muitas definições”. Sobre a participação do capital estrangeiro, ele relata que:

Nós tínhamos em torno de 78% e hoje devemos estar com 72%. Tivemos pouca saída do capital estrangeiro. Temos alguns investidores que estão conosco desde o IPO¹⁹⁸ e que são de médio e longo prazo, telefonam para nos dizer que estão firmes, querem resultados, dizem: “não se preocupem com o valor das ações”.

Gorayeb tem grande influência no setor imobiliário por meio de sua atuação no Sinduscon-SP – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo e Secovi/SP – Sindicato da Habitação e ocupa o cargo de Diretor de Projetos Especiais. Desde a fundação da Rodobens Negócios Imobiliários, em 1991, a companhia lançou 152 empreendimentos, totalizando mais de 55 mil unidades e mais de 4 milhões de m² de área construída¹⁹⁹, tendo um crescimento vertiginoso, principalmente após o lançamento do PMCMV, pelo qual já foram lançadas mais de 22 mil unidades habitacionais (RODOBENS, 2011).

Essas empresas têm ampliado seu domínio sobre o território das cidades de forma bastante rápida. De acordo com o relatório de informações da Rodobens²⁰⁰

¹⁹⁷ Entrevista concedida à *Gazeta Mercantil* em 14 de janeiro de 2009.

¹⁹⁸ IPO = Initial Public Offering (Oferta pública de ações).

¹⁹⁹ Comunicado Rodobens Negócios Imobiliários S.A. ao mercado, 10 de agosto de 2012.

²⁰⁰ ITR-1T12 Rodobens Negócios Imobiliários, de 15 de maio de 2012.

divulgado aos investidores, no primeiro trimestre de 2012, o VGV potencial total estimado subiu para R\$ 8,3 bilhões, enquanto o relatório da MRV²⁰¹ mostra que a empresa chegou ao maior banco de terrenos do seu histórico, com VGV potencial de R\$ 20,3 bilhões, destacando que 82% dos terrenos comprados no trimestre foram adquiridos através de permuta, modalidade que beneficiaria o ciclo financeiro e permitiria um volume maior de aquisições sem queima de caixa. No Gráfico 4, os bancos de terrenos das maiores empresas do setor de construção e incorporação, e, no Gráfico 5, vemos a evolução do banco de terrenos da MRV nos últimos 5 anos, com um aumento superior a 100%.

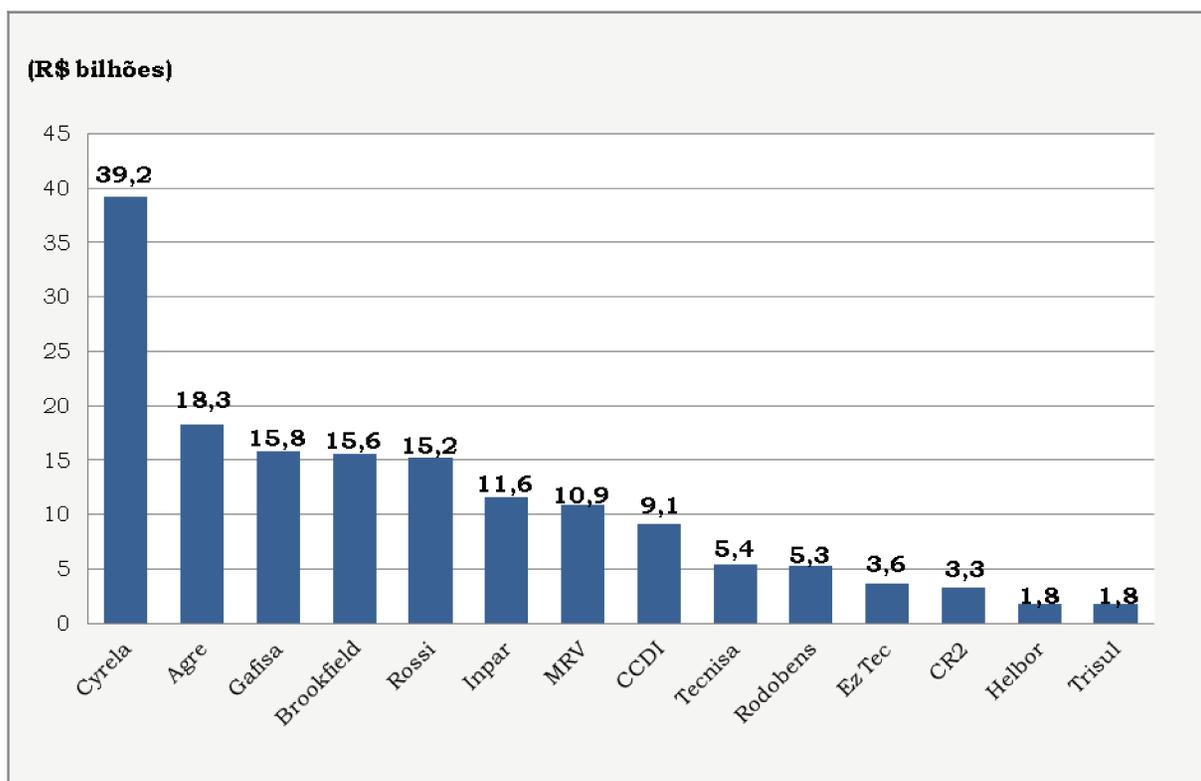


Gráfico 4 - Banco de terras por empresa

Fonte: (FIX, 2011) / Obs.: Gráfico com dados levantados em 10/04/2010.

²⁰¹ ITR-2T12 MRV Engenharia e Participações S/A, de 13 de agosto de 2012.

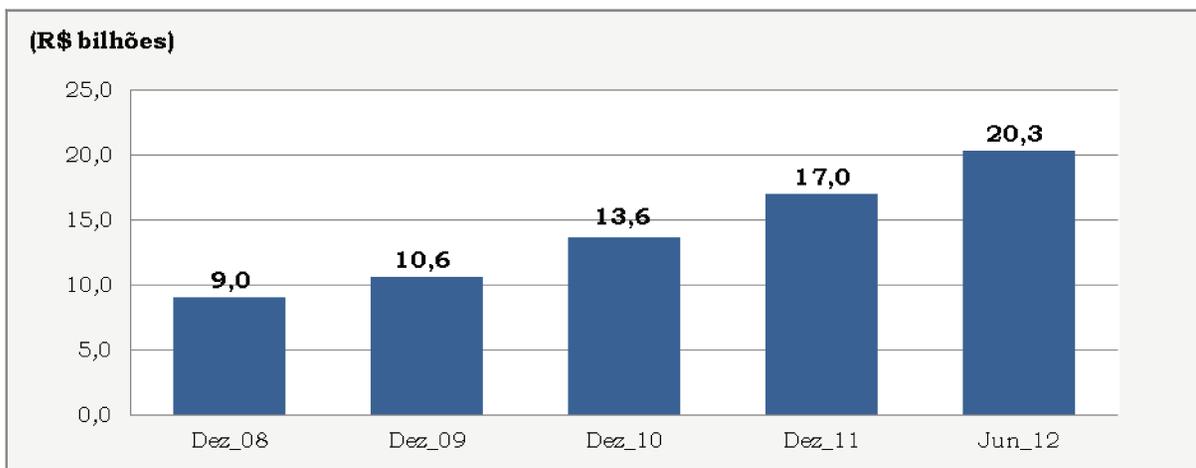


Gráfico 5 - Banco de terrenos da MRV - março/2012 (R\$ Bilhões)

Fonte: ITR – 2T12 MRV Engenharia e Participações S/A

Outra questão importante de se verificar é a abrangência territorial destas empresas. A Rodobens Negócios Imobiliários já tem empreendimentos em 50 cidades de 11 Estados brasileiros: SP, MG, RJ, PR, RS, CE, MT, SC, BA, GO, MS, e também já adquiriu áreas no PA, para futuros lançamentos. No entanto, a evolução da MRV é ainda maior, pois, em 2006, ela estava presente em 28 cidades, em 2008 foi para 63, em 2010 subiu para 85 e, em 2012, saltou para 113 cidades, em 18 estados e mais o Distrito Federal, em 4 das 5 regiões do país.

No movimento de expansão territorial, as grandes empresas podem entrar em conflito com empresas construtoras e incorporadoras da elite local, e que “são promotores imobiliários que conhecem bem a cidade, e se não ocupam diretamente postos políticos, exercem influência sobre o poder local (executivo e legislativo)” (FIX, 2011, p. 198). Por outro lado, pode ocorrer de a grande empresa já cumprir o papel de representar a elite local, como é o caso da Rodobens em São José do Rio Preto, onde a família fundadora exerce um grande domínio econômico, e possui fortes relações políticas com a classe dominante da cidade e com o poder político local e nacional, dando-lhe carta branca para intervir da forma que lhe seja mais favorável.

Devido ao sucesso na expansão dos negócios da incorporadora e construtora Rodobens Negócios Imobiliários, esta informou, em julho de 2012, por meio de comunicado à Comissão de Valores Mobiliários - CVM, que o grupo passará a ter duas novas empresas: Rodobens Malls e Rodobens Urbanizadoras. A primeira terá como objetivo explorar áreas que já estão na carteira da Rodobens por meio do desenvolvimento de centros comerciais, além de prospectar novos terrenos para projetos de uso misto, iniciando suas atividades com um banco de 22 terrenos com aproximadamente 290.000,00 m² de área bruta. A segunda irá explorar grandes áreas destinadas a loteamentos urbanos, e já nasce com um estoque de 8 áreas, com cerca de 2.000.000,00 m², em 6 Estados, que faziam parte do banco de terrenos da companhia voltados para a construção de empreendimentos residenciais. Após estudos, a Rodobens entendeu que fazia mais sentido para os acionistas explorar as áreas por meio de loteamentos urbanos²⁰².

A MRV apresenta em seus relatórios mais duas subsidiárias: a Log Commercial Properties, especializada em locação de galpões em condomínios logísticos, e a Urbamais Properties e Participações S. A., criada em julho de 2012, e cujo objetivo é o de desenvolver grandes áreas urbanas para uso residencial ou misto. Os lotes residenciais serão vendidos diretamente a consumidores e incorporadores, enquanto os lotes comerciais e industriais serão vendidos a incorporadores ou diretamente para as empresas-clientes finais.

Embora o objetivo principal do PMCMV seja *“criar um ambiente econômico confiável que estimulasse o crescimento do mercado formal de habitação e crédito, bem como a geração de emprego”*, e a MRV Engenharia esteja apresentando grande sucesso na expansão dos negócios e dos lucros, há ocorrências²⁰³ de trabalho escravo em suas obras em pelo menos duas cidades do Estado de São Paulo: Bauru

²⁰² Valor Econômico, 22/07/2012.

²⁰³ Cadastro de Empregadores, atualização semestral em 31 de julho de 2012. Neste cadastro, instituído pela Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011, estão os empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. A inclusão do nome do infrator no Cadastro ocorre após decisão administrativa final relativa ao auto de infração, lavrado em decorrência de ação fiscal. Além da MRV, há várias outras construtoras e empresas ligadas à construção civil presentes no cadastro.

e Americana, num total de 70 trabalhadores. Tais questões trabalhistas são citadas superficialmente em seu último relatório trimestral:

Seguimos rigorosamente todas as leis, porém, estamos expostos a processos cíveis e trabalhistas. Assim como provisionamos um “seguro” para manutenção de imóveis, também registramos provisões cíveis e trabalhistas para os processos qualificados como prováveis. Ao final do 2T12 estas provisões, cíveis e trabalhistas, montavam ao saldo de R\$10,9 milhões²⁰⁴.

Como consequência, logo nos primeiros dias após a inclusão na lista do Ministério do Trabalho, as ações da MRV tiveram as maiores quedas no IBOVESPA²⁰⁵. Contudo, já no início de setembro, a construtora obteve no Superior Tribunal de Justiça uma liminar que determinou a exclusão de seu nome e o de sua subsidiária Prime Incorporações da “lista suja” do trabalho escravo. O ministro justificou a decisão em caráter liminar alegando “risco de dano irreparável” para as empresas, já que “a inscrição desabonadora” prejudica seu funcionamento. No dia seguinte à decisão, as ações da empresa na BM&F Bovespa valorizaram 4,23%²⁰⁶.

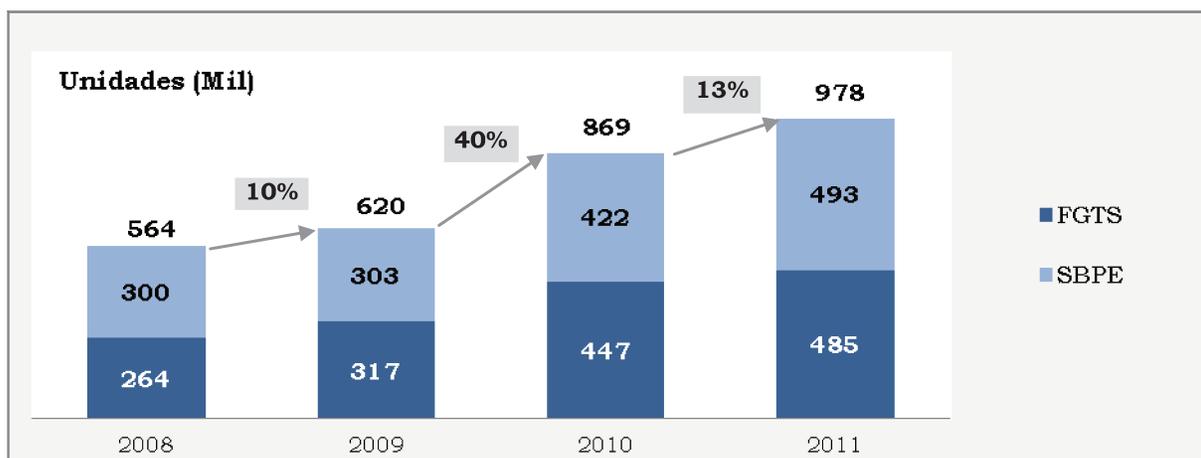
Uma das alterações realizadas por iniciativa do governo federal, fundamental para o incremento na movimentação do mercado imobiliário, foi o caso da resolução do Conselho Monetário Nacional, que facilitou a disponibilização de recursos da poupança privada por parte dos bancos, tanto no caso da produção de novas construções, quanto na aquisição de imóveis já existentes. Além disso, a taxa de desemprego no menor nível histórico vem contribuindo para um volume de recursos significativo vindos do FGTS, como se pode verificar pelos Gráficos 6 e 7.

²⁰⁴ ITR – 2T12 MRV Engenharia e Participações S/A.

²⁰⁵ Notícia do Exame.com, 02/08/2012.

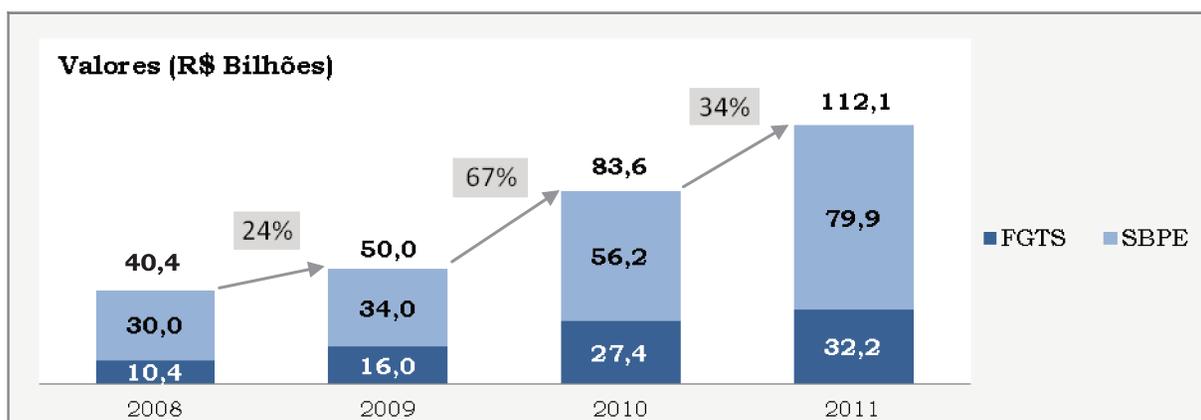
²⁰⁶ Notícia do Repórter Brasil, 06/09/2012.

Gráfico 6 - Evolução do Financiamento - *Funding* Poupança e FGTS - Unidades



Fonte: SECOVI SP, 2012 / Dados Banco Central e ABECIP.

Gráfico 7 - Evolução do Financiamento - *Funding* Poupança e FGTS - Valores



Fonte: SECOVI SP, 2012 / Dados Banco Central e ABECIP.

Além das medidas específicas voltadas para o estímulo ao mercado imobiliário e à indústria da construção, várias outras estão sendo tomadas no sentido de garantir a manutenção do crescimento econômico como incentivo ao consumo, a redução de alíquotas tributárias para alguns setores produtivos, a busca constante pela redução das taxas de juros bancárias, etc.

Segundo a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança²⁰⁷, o volume de crédito imobiliário concedido com recursos captados das cadernetas de poupança registrou alta de 9,9% de janeiro a março de 2012. E as perspectivas são bastante favoráveis: a inflação de 4,5%, próxima às metas estipuladas, crescimento de crédito em torno de 15%, superávit primário por volta dos 3% do PIB e crescimento da economia em 3,5%. A previsão da entidade é que haja um crescimento de 30% do crédito imobiliário com recursos da poupança para este ano.

Mas o aquecimento do mercado imobiliário não se restringiu à produção para baixa e média renda do setor habitacional. Um relatório divulgado pela consultoria Real Capital Analytics - RCA afirma que o volume de vendas no Brasil de propriedades acima de US\$ 10 milhões - na maioria, grandes propriedades como terrenos, prédios comerciais, industriais, residenciais e hotéis -, atingiu o recorde de US\$ 3,5 bilhões no terceiro trimestre de 2011, e diz ainda que o Brasil e a China continuam sendo os destinos preferidos de investidores que buscam aplicações em propriedades no exterior²⁰⁸.

No primeiro semestre de 2010, já era apontada uma alta no preço dos imóveis em São Paulo acima da inflação e que continuaria a subir nos anos seguintes. E, apesar de toda essa conjuntura favorável e de todo aporte de investimentos públicos e privados, de capital externo e nacional, representantes do SECOVI ressaltavam que o aumento dos imóveis estaria ligado, principalmente, à questões como: a falta de terrenos na cidade de São Paulo, o aumento populacional, a aprovação de novos projetos estar cada vez mais restritiva, e, ainda, que "Os planos diretores e as leis de zoneamento estão encarecendo a terra e restringindo a viabilização de lançamentos de produtos, principalmente daqueles voltados a famílias de baixa renda"²⁰⁹. Mostrando que o setor ainda enxerga uma margem de restrições impostas pelo Estado, que poderiam ser descartadas, mas que,

²⁰⁷ SECOVI, Balanço do Mercado Imobiliário, 1º trimestre de 2012.

²⁰⁸ Notícia da BBC Brasil, 08/11/2011.

²⁰⁹ Notícia de G1 São Paulo, 19/08/2010.

obviamente, não seriam destinadas à diminuição dos preços dos imóveis, mas para um acréscimo na margem de lucros das empresas.

Essa valorização imobiliária ocorre, em geral, de forma descolada dos reajustes salariais, tornando o acesso à terra urbanizada cada vez mais difícil para aquela parcela da população historicamente excluída dos programas habitacionais oficiais. Este processo decorre de “um poderoso mecanismo de captura do fundo público (via subsídios) e da massa salarial (via financiamentos, FGTS e SBPE) na forma de renda fundiária” que foi colocado em funcionamento. E que, aliado à capitalização nas bolsas por parte das principais empresas e fundos de investimento que atuam com a incorporação e construção de unidades habitacionais, está possibilitando o aumento da capacidade desses agentes de pagar pela terra e expandir seus estoques de terra, provocando efeitos de retenção especulativa da propriedade imobiliária nas cidades e tornando as condições de disputa pela terra urbanizada cada vez mais desiguais (BUONFIGLIO; BASTOS, 2011, p.4).

Concluindo, se, por um lado, o PMCMV promovido como medida anticíclica, assim como outras medidas complementares tomadas pelo governo federal, cumpriram o seu papel de aquecer a economia. Por outro lado, o PMCMV repete os mesmos erros do período de atuação do BNH, em que apenas “10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela e eram dotados de acesso a transporte e servidos de abastecimento de água e energia elétrica”. A aquisição era feita de forma isolada, seguindo quase exclusivamente o critério do custo, em áreas que não eram prioritárias para a expansão urbana, e, portanto, “exigiam investimentos adicionais por parte do poder público, para o provimento dos serviços necessários” (SERPA, 1989, p.67 e 99, apud ROLNIK et al, [s.d]).

No próximo bloco deste capítulo, será mostrado como as políticas urbanas praticadas no nível municipal, como no caso de São José do Rio Preto, favorecem a repetição desse modelo e como a cidade é fortemente impactada pelo grande aporte de investimentos públicos e privados. E como, através de relações

próximas com o poder público, essas construtoras e incorporadores encontram, além de terreno livre para a sua atuação, uma série de benefícios de toda ordem, sobrando pouco, ou nenhum, espaço para políticas públicas democráticas voltadas ao interesse coletivo e à garantia do acesso à terra urbanizada e à moradia digna por parte da população mais pobre.

4.2 São José do Rio Preto – 2000: o interesse individual/privado sobreposto ao interesse coletivo/público

Neste bloco, veremos como as mudanças legais e institucionais dentro da Política Urbana Nacional refletiram, ou não, na Política Urbana municipal, principalmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A análise da Política Urbana segue, em continuação aos capítulos anteriores, três eixos que são: (a) o Planejamento Urbano municipal, considerando a regulação do solo urbano e a expansão da área urbana, a gestão orçamentária participativa e a forma como foi elaborado e discutido o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável - Lei Complementar 224/2006, obrigatório pelo Estatuto, assim como seu conteúdo e o seu papel no sentido de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano; (b) a Política Habitacional, por meio dos Programas Habitacionais e de desfavelamento e da produção habitacional pública municipal; (c) a política fundiária, por meio do processo de regularização fundiária em andamento no Município e por meio da opção pela realização de alienações de imóveis por parte do Poder Público Municipal.

O objetivo é entender como a Política Urbana, a partir destes eixos analíticos, em conjunto com o grande aporte de investimentos públicos e privados, em especial daqueles promovidos por programas federais como PAC e PMCMV, está contribuindo para que a produção do espaço urbano se dê cada vez mais por meio de um aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

4.2.1 Planejamento urbano pós-Estatuto da Cidade

Por meio do Ministério das Cidades, foi difundida a proposta do Plano Diretor Participativo, o qual deveria ser adotado por aqueles Municípios em que, de acordo com as definições do Estatuto da Cidade, havia a obrigatoriedade de aprovar seus planos até outubro de 2006. Dentro desta proposta, os técnicos elaborariam e discutiriam com a população os problemas e as potencialidades locais, seguindo a

metodologia da leitura técnica e da leitura comunitária por meio de reuniões temáticas e setoriais. E, quando houvesse consultoria para a elaboração do PD, os técnicos e a comunidade deveriam ser capacitados. O Plano Diretor seria o instrumento que indicaria os limites, as faculdades e as obrigações das propriedades urbana e rural, tratadas de forma integrada, e, principalmente, o PD garantiria o direito à moradia, à regularização fundiária e ao reconhecimento da posse urbana aos moradores de favelas e loteamentos irregulares. Esse modelo previa que os interesses coletivos deveriam se sobrepor ao privado e a função social da propriedade deveria ser garantida.

Apesar da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos e de todas as atividades desenvolvidas pelo Ministério nos últimos anos, há poucos relatos sobre a elaboração de Planos Diretores realmente participativos. Em relação ao conteúdo e à implementação dos novos PDs, também não há muita diferença no que se refere às dificuldades encontradas na transposição do discurso para a prática e do papel para a realidade da cidade, se comparados com os planos tradicionais, tantos os da época do SERFHAU, quanto os exigidos pela Constituição Federal de 1988. E o caso do Plano Diretor de São José do Rio Preto não está entre as exceções.

Elaboração e discussões sobre o Plano Diretor

Neste item, abordaremos a forma como foram realizadas as discussões e a participação popular na elaboração do Plano Diretor de São José do Rio Preto, pós-Estatuto da Cidade.

A primeira oportunidade para se discutir os contornos do novo Plano Diretor se deu pela realização da 1º Conferência Municipal das Cidades²¹⁰ na

²¹⁰ As Conferências Municipais, Estaduais e a Nacional, realizadas em 2003, tinham como metas principais o debate e a proposição de diretrizes para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano contendo as políticas setoriais.

ACIRP²¹¹, e, de acordo com os organizadores, contou com a participação de 220 pessoas entre representantes do Poder Público Executivo e Legislativo, movimentos populares, entidades acadêmicas e profissionais, entre outros. Houve uma reunião preparatória²¹², promovida por “*arquitetos e engenheiros atuantes*” na cidade, realizada no auditório da Sociedade dos Engenheiros, com cerca de trinta profissionais das áreas de engenharia, agronomia e arquitetura, na qual foi discutido e elaborado um documento com propostas para o desenvolvimento de Rio Preto, que se transformou no texto base do Relatório da Conferência (TEODÓZIO, 2008, p.207).

A comissão local preparatória optou pela realização de pré-conferências, cujos participantes foram divididos de acordo com a sua área de interesse, que eram habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade e participação da sociedade civil na gestão urbana. Um dos objetivos era incentivar a constituição de um Conselho de Desenvolvimento Urbano. Em balanço sobre a conferência, Azevedo (2004) afirma:

Ainda em relação às velhas práticas de gestão do território, verificamos que, uma vez mais, foram os tradicionais atores (dentre os técnicos da SEMPLAN e os diretores da ACIRP) que abarcaram as funções diretivas e decisórias dos encaminhamentos, enquanto os demais representantes, especialmente os dos setores populares, tiveram uma participação inexpressiva, não ultrapassando o nível da coadjuvação. (AZEVEDO, 2004, p.245)

Após dois anos da 1º Conferência Municipal das Cidades, ainda não havia sido instituído o Conselho da Cidade por parte do Poder Executivo. Com a proposta de se retomar as discussões junto à sociedade, sobre o ordenamento e o desenvolvimento urbano, foi realizada uma audiência pública no auditório da Câmara Municipal²¹³. Contando com a presença de José Roberto Geraldine Júnior,

²¹¹ Realizada no auditório da ACIRP, num sábado, dia 30 de agosto de 2003.

²¹² A reunião foi presidida pelo então presidente da Sociedade dos Engenheiros de São José do Rio Preto e atual vereador Jorge Abdanur e a relatora foi a arquiteta e atual Coordenadora da Graduação de Arquitetura da UNIRP, Delcimar Teodózio.

²¹³ Realizada no auditório da Câmara Municipal, no dia 28/03/2005, segunda-feira.

membro do Conselho Nacional das Cidades, e de Maria Dulce Pereira²¹⁴, presidente do Inter-Fórum Global, esta admite a dificuldade do Poder Público em se abrir para as discussões: "Em geral, (os políticos) têm medo da participação popular. Medo de não conseguir administrar o jogo de interesses políticos e de não conseguir controlar as demandas sociais"²¹⁵.

Mesmo havendo uma pressão por parte de algumas entidades profissionais e acadêmicas, assim como o incentivo do próprio Ministério das Cidades, a 2º Conferência²¹⁶ foi convocada pelo Secretário do Planejamento três dias antes de sua realização, ocorrendo fora do prazo oficial, no auditório da UNIRP, com a presença de cerca de quarenta pessoas, a maioria estudantes da UNIRP e da UNIP. O relatório final, que nem chegou a ser enviado à Conferência Estadual das Cidades, previa a capacitação da população para que esta pudesse participar efetivamente da revisão do PD e reiterava a necessidade da criação do Conselho da Cidade²¹⁷, ambos por iniciativa do Poder Executivo (TEODÓZIO, 2008, p.208).

Segundo o Prefeito da gestão 2005-2008, as ações sobre o Plano Diretor de Rio Preto começaram em janeiro de 2005, na assinatura de contrato com o Ministério das Cidades e com a Caixa Econômica Federal. Em março daquele ano, as Secretarias de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico deram início às discussões sobre o PD, com a realização de audiência pública, e, em novembro, a população começou a discutir o Plano Diretor e o Orçamento

²¹⁴ Dulce Maria Pereira é arquiteta e antropóloga, natural de São José do Rio Preto, feminista e defensora do movimento negro.

²¹⁵ Diário da Região, 29/03/2005.

²¹⁶ Realizada no auditório da UNIRP, no dia 5 de setembro de 2005, segunda-feira.

²¹⁷ Em 2007, não foi realizada a 3º Conferência das Cidades. Em 2009, foi formada uma comissão preparatória para a 4º Conferência, com nove membros: Milton Assis, assessor da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, João Bosco Monteiro, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado, o vereador Marco Rillo, Carlos Henrique de Oliveira, do Sindicato dos Servidores Municipais, Roseane Lemgruber Vilela, da Faculdade Dom Pedro II, e Fernando Chagas, da APETI – Associação dos Profissionais e Empresas de Tecnologia da Informação, e nenhum representante popular. A conferência foi realizada no auditório da Câmara Municipal, no dia 14 de dezembro, segunda-feira, às 8h da manhã. Não temos informações sobre se foi realizada, no âmbito municipal, a 5ª. Conferência das cidades em função do texto estar em redação final no período em que as conferências municipais deveriam ser realizadas.

Participativo²¹⁸. Porém, um dos vereadores que acompanhou as audiências do PD discorda e diz que:

[...] o Executivo leva sempre muito em consideração a formalidade [...] eram exigidas as audiências públicas, então o executivo marca uma audiência pública lá para a ACIRP, chama todo mundo e depois diz que fez audiência e que ouviu a população²¹⁹.

Com o objetivo de estabelecer um canal de comunicação entre o Poder Público e a sociedade, por iniciativa da Coordenação do Curso de Arquitetura e Urbanismo²²⁰ do Centro Universitário de Rio Preto – UNIRP, foi realizado o “Fórum do Plano Diretor”, no qual técnicos da administração municipal, alguns Secretários Municipais, professores universitários, um membro do Conselho das Cidades – CONCIDADES, políticos, representantes religiosos e de associações de bairro deram palestras sobre a “Participação popular no Legislativo”, “Movimentos populares na gestão pública”, “A questão fundiária de Rio Preto”, “A gestão municipal e a inclusão social”, “Plano Diretor e participação social” e vários outros temas correlatos²²¹. Estavam presentes cerca de duzentas pessoas, dentre elas muitos estudantes. Segundo a coordenadora Delcimar Teodózio (2008):

[...] os encontros não surtiram resultados práticos e as palestras dos técnicos diretamente envolvidos na elaboração do plano, como a do Secretário Municipal de Planejamento Orlando Bolçone e do arquiteto Milton Assis Jr. foram pautadas sobre aspectos metodológicos: o primeiro discorreu sobre os planos setoriais, dentre eles o de Transporte e Trânsito (já elaborado) e o de Educação e Saúde, como etapas da revisão do plano diretor, além de apresentar a metodologia do planejamento de Curitiba²²²; e o segundo apresentou a metodologia do Ministério das Cidades para elaboração e revisão de planos diretores municipais. (TEODÓZIO, 2008, p.207)

²¹⁸ Secretaria Municipal de Comunicação Social, 12/06/2006.

²¹⁹ Pedro Roberto Gomes, vereador do PSOL, em entrevista concedida à autora em junho de 2012.

²²⁰ O Fórum foi realizados nos dias 2 a 6 de maio, na UNIRP, e nos dias 28 de março e 9 de agosto na Câmara Municipal. A coordenadora do curso era a arquiteta e urbanista Delcimar Teodózio.

²²¹ Revista de Extensão da UNIRP, Ano IV, n.4, Vol. 1, 2005.

²²² Tema da palestra “Plano Diretor no processo de desenvolvimento de São José do Rio Preto”.

Também foi realizado o "Seminário Regional Plano Diretor Passo-a-Passo"²²³, em janeiro de 2006, para auxiliar os governos de 48 Municípios da região na tarefa de elaborar os Planos Diretores. Desenvolvido pela Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal – CEPAM, em parceria com a Prefeitura e a Câmara Municipal, o evento iniciou-se com a palestra "O Plano Diretor como um instrumento do prefeito no processo de gestão", e, em seguida, os técnicos do CEPAM falaram sobre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade em relação aos conceitos, ao conteúdo mínimo, aos instrumentos indutores do desenvolvimento urbano, etc²²⁴.

Em abril de 2006, a Prefeitura reuniu representantes do Fórum das Associações de Bairros para discutir a elaboração do Plano Diretor, com a participação de vinte associações de bairro. Em junho, o Prefeito e o Secretário Municipal de Planejamento reuniram-se com empresários da construção civil de Rio Preto para discutir a elaboração do novo Plano Diretor. O encontro²²⁵ foi promovido pela Frente Regional do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que tem como lema "Política Olho no Olho". Segundo o diretor regional do SECOVI, a Frente é formada por entidades preocupadas e dispostas a contribuir para o desenvolvimento da cidade e tem o objetivo de estreitar as relações com as autoridades regionais. Durante a apresentação, o prefeito fez um balanço das atividades relacionadas à elaboração do novo PD desenvolvidas até aquele momento. Disse que todas as sugestões seriam analisadas, discutidas e, posteriormente, encaminhadas para incorporar o texto final do PD, e completou: "o plano está sendo debatido democraticamente com toda a sociedade. A própria regional do SECOVI está de posse de uma minuta do Plano para apresentar suas sugestões"²²⁶. A questão que fica é se a SECOVI representa a sociedade em sua totalidade, pois não há informação se outros segmentos tiveram ou não acesso à minuta do Plano Diretor.

²²³ Realizado na Câmara Municipal, das 9h às 17h, no dia 27 de janeiro de 2006, sexta-feira.

²²⁴ Secretaria Municipal de Comunicação Social, 27/01/2006.

²²⁵ Realizado na sede regional do SECOVI, no dia 12 de junho de 2006, segunda-feira.

²²⁶ Secretaria Municipal de Comunicação Social, 12/06/2006.

De acordo com discurso oficial da Administração Municipal, a elaboração do PD passou por três etapas: a Leitura Técnica, em que houve a participação das secretarias de planejamento, obras, habitação, educação, cultura, esportes, e contou ainda com as informações da Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto, com a justificativa de que tal publicação permitiria uma análise do desenvolvimento da cidade; a Leitura Comunitária, em que a coordenação contou com a experiência de cinco anos do núcleo do Orçamento Participativo e foram feitas as audiências em conjunto, Plano Diretor e Orçamento Participativo, nos bairros e entidades (cerca de 22); e, na última etapa, após a primeira rodada de propostas, a coordenação sintetizou e redigiu o diagnóstico do Município, e submeteu-o a novas audiências, refinando a sua redação até a proposta final, na forma de projeto de Lei, enviado à Câmara de Vereadores, onde foi aprovado²²⁷.

A Conjuntura Econômica Municipal de São José do Rio Preto é publicada pela administração desde o ano de 1985²²⁸, mas, é a partir de 1995, que ela passa a trazer um título específico para cada ano, que mostra claramente a evolução das questões ressaltadas pela administração, começando por temas ligados à cidadania e à qualidade de vida, passando pelo empreendedorismo e pela competição entre as cidades, e, por fim, pelas oportunidades de investimentos aliadas ao desenvolvimento sustentável.

1995: De olho no terceiro milênio.

1996: Desenvolvimento com qualidade de vida.

1997: O relógio de Pascal: a vez da cidadania.

1998: A “conjuntura” nos novos tempos.

1999: Uma metrópole preparada para o próximo milênio – conjuntura econômica: um instrumento para os empresários.

2000: Qualidade de vida tem lugar certo: São José do Rio Preto.

2001: São José do Rio Preto: o endereço do investimento certo – uma cidade competitiva.

2002: A cidade para se investir – a cidade dos empreendedores.

²²⁷ Questionário respondido pelo Arquiteto Milton Assis Jr, em agosto de 2008. Elaborado pela UFSC para o Curso à Distância “Acesso à Terra Urbanizada: Implementação dos Planos Diretores e Regularização Fundiário” e será utilizado para explicitar o discurso oficial utilizado pela Administração Municipal.

²²⁸ Nos anos de 1992, 1993 e 1994, não houve títulos específicos, apenas ressaltavam os slogans da gestão de cada período: no primeiro, o slogan era “Construindo uma nova cidade”, e, nos dois últimos, já em uma nova gestão, o slogan era “Humanizando a cidade”. E, nas edições de 2004 a 2011, nenhum título foi acrescentado.

- 2003: Rio Preto - cada vez melhor: a cidade das oportunidades.
2005: A caminho do desenvolvimento sustentável.
2006: Compromisso com o desenvolvimento - Rio Preto: para viver, visitar e investir.
2007: Novos tempos para o desenvolvimento - a cidade no seu desenvolvimento sustentável.
2008: Terra de oportunidades - na era do desenvolvimento científico e sustentável.
2009: O presente e o futuro - uma história de desenvolvimento local.
2010: Trabalho e esperança - uma história de desenvolvimento local, integrado e sustentável.

Deve-se levar em consideração que tal publicação constituiu-se apenas de indicadores de desenvolvimento econômico, de indicadores financeiros, de alguns dados da localização de equipamentos e sua capacidade de atendimento, apresentando uma série de dados brutos sem nenhuma análise, e tendo como enfoque principal o desenvolvimento econômico, sem nenhuma referência ao traçado urbano, à expansão física e à questão habitacional ou fundiária. Visto isso, não há a possibilidade de que esse caderno possa ser utilizado como única fonte de dados para o diagnóstico de base da elaboração do PD, pois este tem como principal papel ser uma ferramenta de marketing, com o objetivo de atrair investimentos externos à cidade, explicitado no título dado anualmente a cada publicação, como mostra a lista anterior.

Em relação à participação das diversas Secretarias Municipais, o Secretário Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo relata que a elaboração do PD foi centralizada na Secretaria do Planejamento e não houve a participação de outras Secretarias.

Mandaram [o plano diretor] para que eu assinasse o papel como membro da elaboração. Eu não assinei e disse que não tinha cabimento eu estar assinando como membro elaborador [...] eu nem fui convidado uma única vez para participar. Não tenho conhecimento do plano. Não houve participação. [...] Nessa época eu era secretário de uma secretaria que não era importante apenas, era fundamental no processo de planejamento. [...] Agora, só que isso daí demonstra o seguinte: se o próprio corpo técnico da prefeitura não participou, imagine a comunidade! (TEODÓZIO, 2008, p.208)

De acordo com a Resolução²²⁹ do Conselho das Cidades, as audiências públicas determinadas pelo Estatuto da Cidade²³⁰, no processo de elaboração do PD, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo²³¹, e devem atender aos seguintes requisitos: serem convocadas por edital e anunciadas pela imprensa local; ocorrerem em locais e horários acessíveis à maioria da população; serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que, após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; garantirem a presença de todos os cidadãos, que assinarão lista de presença; serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Contudo, o plano foi elaborado por apenas dois técnicos da Prefeitura, um arquiteto e uma engenheira. A apresentação e a discussão do plano foram feitas somente na fase final, quando as propostas já estavam prontas, aproveitando as plenárias do Orçamento Participativo e algumas reuniões com associações de classe sem representatividade. Um ponto a ser ressaltado: nem todas as reuniões foram registradas em ata. A divulgação foi feita por meio de carros de som e de algumas emissoras de rádio local. Para o arquiteto que elaborou o plano, a participação da sociedade foi pequena, porque as principais lideranças econômicas não se sentiram ameaçadas, e, da parte população em geral, o baixo interesse teria se dado por falta de conhecimento a respeito do que seja Plano Diretor e por não ter havido uma ampla divulgação por meios de comunicação de massa (TEODÓZIO, 2008, p.202).

²²⁹ Art. 8º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. DOU Seção 1, Ed. nº 60, p. 102, 30/03/2005.

²³⁰ Art. 40, § 4º, inciso I da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

²³¹ Segundo o Estatuto da Cidade, o Prefeito incorre em improbidade administrativa caso impeça ou deixe de garantir: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação.

O Projeto de Lei Complementar²³² só foi enviado à Câmara em agosto, quando estava faltando exatamente um mês para o término do prazo limite para a aprovação do PD. A primeira Audiência Pública foi realizada na Câmara Municipal, para se debater a proposta do novo Plano Diretor, por meio do qual seria definida a política de expansão urbana para os próximos anos e que teria o desafio de diminuir os vazios urbanos e controlar a especulação imobiliária. Dos dezessete vereadores, apenas seis²³³ compareceram e cerca de vinte pessoas estavam presentes.

O líder do governo na Câmara criticou a falta de interesse da sociedade, dizendo que “as audiências públicas são ato simbólico, não servem pra nada, porque ninguém comparece, nem vereador”, seguido pelo presidente da Câmara que disse que “não tem jeito, todo mundo cobra, mas ninguém comparece às audiências”²³⁴. Outro ponto a ser ressaltado: esta audiência, assim como tantas outras, foi realizada no período da tarde de uma segunda-feira. Se, de um lado, poderia haver um questionamento sobre o não comparecimento dos vereadores em pleno auditório da Câmara, de outro, deveria ser considerada a dificuldade da população em geral em estar presente em uma audiência realizada no horário de trabalho da maioria das pessoas.

A segunda e última etapa de discussões na Câmara não foi muito diferente da primeira, realizada na semana seguinte, novamente numa segunda-feira à tarde, no auditório da Câmara Municipal, e à qual apenas sete²³⁵ vereadores compareceram. Na audiência, a proposta do PD foi apresentada pelo Secretário Municipal de Planejamento e estavam presentes cerca de trinta pessoas. Entre elas, estavam alguns funcionários da Secretaria Municipal de Planejamento e representantes de algumas entidades, como o Fórum das Associações de Bairro²³⁶.

²³² Projeto de Lei Complementar Municipal nº 6, de 15 de agosto de 2006.

²³³ Na audiência realizada no dia 11 de setembro de 2006, estavam presentes, além do presidente da Câmara, Eduardo Piacenti, os vereadores Zezinho de Oliveira, Emanuel Tauyr, Dinho Alahmar, Dourival Lemes e Pedro Roberto Gomes.

²³⁴ Diário da região, 12/09/2006.

²³⁵ Na audiência realizada no dia 18 de setembro de 2006, estavam presentes, além do presidente da Câmara, Eduardo Piacenti, os vereadores Zezinho de Oliveira, Dinho Alahmar, Emanuel Tauyr, Adney Secches, Jair Afonso e Pedro Roberto Gomes.

²³⁶ Diário da região, 19/09/2006.

E, no dia 04 de outubro, em duas sessões extraordinárias, é aprovada a Lei Complementar 224.

A aprovação por parte dos vereadores ocorreu no afogadilho e sem maiores discussões entre os parlamentares após parecer jurídico apontar que o projeto deve estar aprovado e sancionado até o dia 10 de outubro, sob pena de improbidade por parte do prefeito e dos próprios vereadores. A sessão teve início por volta das 17h30 e às 18h05 já havia sido encerrada. Os vereadores aprovaram por unanimidade o Plano Diretor²³⁷.

Para um dos vereadores da oposição²³⁸, “não houve o debate necessário em relação ao Plano Diretor”, e, em decorrência do prazo, não foi possível propor mais audiências e assegurar, por exemplo, que no PD “as áreas a montante da represa tivessem cuidados maiores”. E mesmo sem ter havido maiores discussões por parte do legislativo, foi apresentado um conjunto de 21 Emendas²³⁹ ao Plano Diretor. As propostas foram feitas pelos vereadores de forma desconexa e com pouca ligação com a expansão urbana. O Prefeito vetou quase a metade das propostas, e, no total, foram dez emendas vetadas, em sua maioria com o objetivo de beneficiar os loteamentos ilegais e algumas igrejas. Abaixo, são listadas as emendas vetadas e aprovadas, com o objetivo de apresentar o perfil das intervenções propostas pelo legislativo no “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

Emendas vetadas

1. A primeira emenda a ser vetada foi a proposta referente à revisão da lei de zoneamento, prevista no PD, na qual deveria “constar na legislação, por ocasião da revisão das leis citadas neste inciso, a disponibilização de

²³⁷ Diário da região, 05/10/2006.

²³⁸ Vereador Pedro Roberto Gomes, em entrevista concedida à autora em junho de 2012.

²³⁹ Uma delas era uma correção de numeração do texto e, em quatro emendas, havia repetição da mesma proposta.

terrenos para construção de templos religiosos, em áreas institucionais do Município”²⁴⁰ (Art. 73, § VI, alínea a).

2. Outra proposta era a de “regularizar os imóveis já estabelecidos nos loteamentos não regularizados junto à Prefeitura Municipal”²⁴¹ (Art. 14, § VI).
3. Houve mais duas propostas relacionadas aos loteamentos ilegais. A primeira determinava que “Todos os loteamentos existentes no território municipal, de que dispõe a letra “c” (AEIS.03) do item V – Áreas de Especial Interesse Social, denominados irregulares e clandestinos, ficam classificados como de Zona de Expansão Urbana” (Art. 23, § 3).
4. A segunda proposta incluía, na Política de Habitação Social, a questão da implantação de infraestrutura nos loteamentos ilegais:

Para a execução da Política de Habitação Social, como equipamento necessário, inclusive de segurança à comunidade moradora, garantido constitucionalmente, dotar-se-á de iluminação pública, através do braço de luz, as vias onde haja a rede de energia elétrica, dos loteamentos classificados como clandestinos, no território municipal²⁴² (Parágrafo único do Art. 14).

5. Aqui, são duas emendas vetadas, as quais foram propostas por dois vereadores²⁴³ distintos que fizeram a mesma proposta, com textos exatamente iguais, porém cada um incluiu um inciso diferente: § IV e § VI do Art. 13, que previa “incentivar o desenvolvimento de práticas culturais, através de ações que facilitem a instalação dos organismos de difusão como instituições sem fins lucrativos, Igrejas, Casas Temáticas, Centros Culturais, entre outros”.

²⁴⁰ Vereador Jair Afonso.

²⁴¹ Nilson Silva, vereador que anualmente propõe a lei de regularização dos “puxadinhos”, e também é um dos vereadores que tem maior número de proposições de expansão do perímetro urbano.

²⁴² Os itens 3 e 4 da lista de emendas vetadas foram propostos pelo vereador Gerson Furquim, e em ambas o veto foi rejeitado através de votação em destaque, mas não constam no PD.

²⁴³ Os Itens 5 e 6 da lista de emendas vetadas foram propostos pelos vereadores João de Oliveira Lopes e Nilson Silva.

6. O mesmo aconteceu com a proposta de incluir um representante do Poder Legislativo na comissão técnica responsável pela análise dos estudos de Impacto Urbanístico e de Vizinhança, inclusive de iniciativa dos mesmos vereadores mencionados no item anterior, citando os incisos II e VI do Art. 52.
7. A única proposta referente ao aumento da representatividade popular no Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável foi vetada. Através do Art. 70, parágrafo único, § XVII, seriam incluídos “mais três representantes de sindicatos de trabalhadores, indicados pelas organizações que representam oficialmente servidores municipais, comerciários e professores, e outros três indicados por organizações não governamentais representantes de afro-brasileiros, crianças e adolescentes e da área da saúde”²⁴⁴.
8. E, por fim, o veto dado a que uma das diretrizes da Política de Transporte e Mobilidade Urbana, no Art. 20, § VII, fosse “promover a concorrência entre empresas do setor de transporte coletivo urbano para assegurar a oferta de melhores serviços e tarifas à população”, proposta pelo mesmo vereador do item anterior.

Emendas sancionadas

1. Incluiu o § XIV no Art. 16: “Promover a preservação dos rios e córregos que abastecem o Município e respectivas matas ciliares”.
2. Referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir, a proposta alterou o art. 40, prevendo, além da análise pelo C.P.D.D., que a outorga também passe pela aprovação da Câmara Municipal.

²⁴⁴ Os itens 7 e 8 da lista de emendas vetadas foram propostos pelo vereador João Paulo Rillo.

3. Acrescentou o inciso VI ao § 4º do art. 31: “Em casos de terrenos medindo até 400 m² e cujo proprietário comprovar não possuir outro terreno”²⁴⁵.

4. Incluiu o § 2º no Art. 23:

Sobre as Áreas de Especial Interesse Ambiental (AEIA), previstas no inciso I deste artigo, incidirão penalidades estabelecidas por ato do Executivo, com vistas a sua preservação e desobediência às normas contidas na Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e Lei Municipal nº 8.296 de 26 de dezembro de 2000, principalmente com relação a ocupação de áreas preservadas em desacordo com o previsto na Legislação, obrigando, nestes casos, os infratores a proceder o reflorestamento das matas ciliares e, ou o replantio das vegetações, no prazo de 120 dias da sanção desta Lei.

5. Incluiu o inciso VI no Art. 21: “Transposição da linha férrea, da área urbana para fora do centro urbano do Município”.

6. Determinou que “Deverá constar no texto do PDA, dispositivo que conceda benefícios àqueles que procederem à contenção de águas pluviais em seus imóveis, de forma a evitar enchentes na cidade”²⁴⁶ (Art. 73, V, “a”).

7. Acrescentou o trecho “primando por assegurar apoio aos organismos e instituições dedicados ao atendimento social sem fins lucrativos”, no final do texto do Art. 7º, que trata da gestão democrática da Política Urbana²⁴⁷.

8. Incluiu o Parágrafo Único no Art. 40, determinando: “A outorga onerosa do direito de construir a entidades sem fins lucrativos permitirá abatimento face aos valores definidos pelo Poder Executivo Municipal”.

9. Substituiu o trecho final do Art. 55, que dizia: “Considera-se incomodidade o estado de desacordo de uso ou atividade com as

²⁴⁵ Os itens 1, 2 e 3 da lista de emendas sancionadas foram propostos por João Paulo Rillo, vereador de 2005-2008, e, atualmente, exercendo o mandato de deputado estadual.

²⁴⁶ Os itens 4, 5 e 6 da lista de emendas sancionadas foram propostos pelo vereador Jair Afonso.

²⁴⁷ Vereador João de Oliveira.

condicionantes locais, causando reação adversa sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físicas e vivências sociais”, e alterou para “passível de acarretar prejuízo à saúde e mediante comprovação dos potenciais de insalubridade”²⁴⁸.

10. Excluiu a obrigação dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados no perímetro urbano “que pertençam a entidades sem fins lucrativos, desde que dotados de projeto de utilização” de serem passíveis de Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsórios (Art.31, § 4, inciso VI).

Conteúdo e implementação do Plano Diretor

O denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, aprovado em 2006, fundamenta-se no que determina o Estatuto da Cidade, e tem como suas diretrizes gerais promover: a atratividade e a viabilidade econômica do Município, a função social da propriedade urbana, a gestão participativa e democrática da cidade, a qualidade de vida e do ambiente, assim como da justiça social e a equidade de oportunidades e de acessibilidade aos equipamentos e aos serviços públicos a todos os munícipes.

Não foram incluídos, entre seus objetivos e diretrizes, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, nem a ordenação e o controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos, nem a recuperação da valorização de imóveis urbanos decorrentes de investimentos do Poder Público.

De acordo com o Plano Diretor²⁴⁹, “a cidade e a propriedade urbana cumprem sua função social quando simultaneamente observem as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”, de forma a

²⁴⁸ Os itens 8, 9 e 10 da lista de emendas sancionadas foram propostos por do Vereador Nilson Silva.

²⁴⁹ Lei Complementar Municipal nº 224/2006, Art. 5.

atender uma série de objetivos genéricos que estão, em geral, ligados à preservação do meio ambiente, ou que têm por objetivo recuperar lotes ou glebas inseridos no meio urbano, alienados em programas públicos habitacionais ou industriais, e que não foram edificados dentro do prazo contratual. Com exceção a esses dois tipos de objetivos citados, não há, ao longo do texto, a indicação de como a função social da cidade e da propriedade será aplicada de forma concreta.

Também não fica muito claro como a gestão democrática será garantida, já que não há a previsão de fóruns, conferências, audiências ou consultas públicas, apenas fica definido que cabe à Secretaria do Planejamento e ao Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento - C.P.D.D. o gerenciamento do processo permanente de planejamento, que será implantado e mantido atualizado o Sistema de Informações Municipal - SIM e o Banco de Dados Municipal – BDN, e que a municipalidade disponibilizará os “meios funcionais necessários para a implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável” (Art. 26), dentre eles, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável, criado pelo PD e coordenado pelo CPDD.

O C.P.D.D. tem caráter consultivo e representação paritária, e seu objetivo é “assessorar a Municipalidade nas suas instâncias executiva e legislativa, quanto a assuntos relativos ao Planejamento Urbano e desenvolvimento sustentável”. Constitui-se por dezesseis membros, ficando definidos oito membros de Secretarias Municipais, representando o Poder Público, e, representando a sociedade civil. Sendo assim, nota-se a formalização dos seguintes membros: um da Sociedade dos Engenheiros, um do Núcleo do Instituto dos Arquitetos Brasil, um da Associação Comercial e Industrial de São José do Rio Preto, um do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, um do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis, um da Ordem dos Advogados do Brasil, um do Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo e um do Fórum das Associações de Moradores de Bairros de São José do Rio Preto. Ou seja, há apenas 6,25% de representação popular no Conselho.

A diferença entre a composição do conselho anterior e a definida pelo novo PD foi a substituição de um representante da Câmara Municipal e de um do Ministério Público por representantes de duas Secretarias Municipais, e também foi incluído o membro do Fórum de Associações de Moradores. De modo geral, manteve-se a mesma formação original de entidades da sociedade civil, “onde permaneceram aqueles setores que teriam interesses específicos na produção e reprodução da cidade e que seriam favoráveis ao governo”. Logo na primeira reunião em que participou o representante do Fórum das Associações de Moradores, foi-lhe informado “que sempre houve consenso nas deliberações do C.P.D.D. e que jamais houve voto vencido” (TEODÓZIO, 2008, p.198).

Seguindo a proposta metodológica do Ministério das Cidades, foi elaborado um macrozoneamento, que é a base para o planejamento territorial e, a partir do qual, é dada a destinação socioeconômica e ambiental das diferentes partes do Município. A identificação das macrozonas deve se basear na capacidade de suporte das redes de serviços públicos (abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica, etc.), do sistema viário, das orientações geotécnicas e dos riscos socioambientais. Dessa forma, o Município foi dividido em seis macrozonas:

- 1) de restrição de ocupação – risco ambiental,
- 2) de adensamento secundário,
- 3) de controle da ocupação por infraestrutura,
- 4) de adensamento prioritário,
- 5) de expansão urbana controlada secundária e,
- 6) de área rural. Contudo, tal divisão não foi descrita e nem anexada à Lei do Plano Diretor.

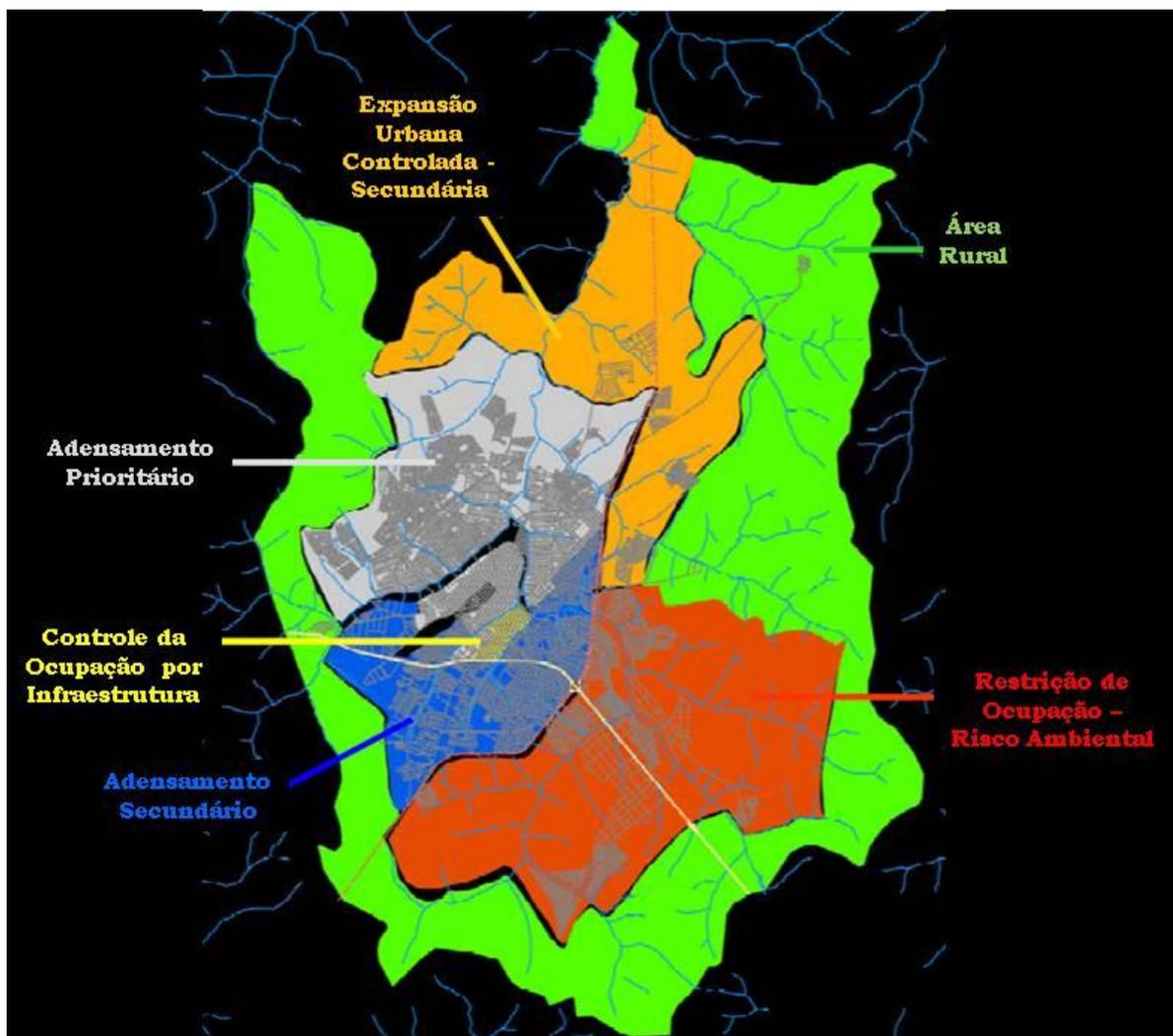


Figura 16 - Macrozoneamento

Fonte: (TEODÓZIO, 2008)

Ficou previsto que o Plano Plurianual de Investimentos decorre do Plano Diretor e dos Planos Setoriais e Intersetoriais, mas o Plano Diretor não define ações e investimentos prioritários. Determina como objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico uma série de itens ligados à exportação, à promoção do turismo de negócios e de lazer, à revitalização de espaços públicos, ao estímulo da competitividade econômica da cidade e à cultura empreendedora, à atração de investimentos públicos e privados, à integração da economia local com as economias regional, nacional e internacional, etc. Em geral, o foco está voltado para fora da

cidade, seguindo à risca a cartilha do Planejamento Estratégico. E, embora coloque que a política de desenvolvimento econômico deva estar articulada ao desenvolvimento social e ambiental, não define como será feita essa articulação.

Apesar de ter sido incluído o capítulo da Política de Habitação Social, e tendo como um dos objetivos o enfoque de ações para habitação de interesse social, não foram definidos os parâmetros e as regras para a realização desse tipo de empreendimento, o que implica que sequer como regra geral as políticas setoriais são interligadas.

O Poder Executivo tinha o prazo de 365 dias, a partir da publicação da Lei do PD, para elaborar: a Lei do Plano Diretor de Mobilidade – PDM, a Lei do Plano Diretor de Habitação de Interesse Social – PDHIS e o Plano Diretor de Água – PDA, e fazer a revisão geral do Código Florestal Municipal²⁵⁰, do Código de Posturas²⁵¹, e da Lei de Zoneamento²⁵². Nenhum destes planos foi elaborado e nenhuma destas leis foi revisada.

O Secretário Municipal de Planejamento, quando questionado sobre o motivo de ainda não ter sido realizada a Revisão Geral da Lei de Zoneamento, disse que não haveria motivo para uma revisão geral, visto que a lei de zoneamento é o resultado de conflitos de interesses de diversos grupos, e que a forma como está definida atualmente é o reflexo de embates travados diariamente durante anos, e que a revisão da Lei não acabaria com essas disputas, e, por isso, continuaria havendo alterações constantes na Lei de Zoneamento. Desse modo o próprio secretário de planejamento aponta que não seguirá o que foi aprovado na lei do Plano Diretor.

O zoneamento atual e suas alterações não consideram a oferta de infraestrutura e nem qualquer outro critério para a definição de seus parâmetros de uso e ocupação. As alterações são tão frequentes que o mapa do zoneamento não

²⁵⁰ Lei Complementar nº 53, de 06 de maio de 1996.

²⁵¹ Lei Complementar nº 17, de 17 de dezembro de 1992.

²⁵² Lei nº 5.135/92 alterada pela Lei nº 5.749/95.

consta nem como anexo do PD, nem como anexo da própria lei de zoneamento. Um dos vereadores da base do governo, quando questionado sobre a revisão geral da lei, respondeu:

Nunca vai existir na vida essa revisão geral [...] porque cabe à Secretaria do Planejamento da Prefeitura [...] e os próprios funcionários da prefeitura falam isso “para quê que eu vou me indispor com isso? vou gastar dinheiro, vou ter desgaste, e não aparece...” é papel... simplesmente papel...²⁵³.

Há dois posicionamentos opostos a respeito dessas alterações feitas por iniciativa do legislativo: de um lado, há um vereador que sempre se coloca contrário às alterações tanto no zoneamento quanto às inclusões do perímetro, e diz:

[...] na Câmara de Rio Preto faz-se uma verdadeira colcha de retalhos na lei de zoneamento, nós, toda semana temos alteração no zoneamento na rua tal, no trecho tal... já chegou-se ao absurdo, aqui, de se propor uma alteração na rua tal, no número tal. Coisa absurda... pontuais e totalmente ilegais ao meu ver, mas que acabou tendo o aval do executivo, porque eu entendo que essa é uma função do setor de planejamento da cidade²⁵⁴.

E, de outro, está um dos vereadores que mais proposições fez a esse respeito, e é conhecido por propor anualmente leis de regularização, chamada de “lei do puxadinho”. Ele defende que o papel do vereador é atender às necessidades do seu eleitorado, já que muitas pessoas, ao procurar a administração municipal para dar entrada em um projeto, ou quando este é encaminhado ao C.P.D.D., não conseguem um resultado satisfatório, visto que, nas duas instâncias, lhe será indeferido o pedido, em decorrência do que está previsto em lei. E o vereador assume: “os próprios funcionários da Prefeitura falam “vai lá na Câmara, procura o Nilson, ele faz isso pra você” e faço mesmo! Eu não posso ficar de braços cruzados... eu tenho essa ideologia, eu trabalho nesse sentido”²⁵⁵.

²⁵³ Vereador Nilson Silva, em entrevista concedida à autora em julho de 2012.

²⁵⁴ Vereador Pedro Roberto Gomes, em entrevista concedida à autora em junho de 2012.

²⁵⁵ Vereador Nilson Silva, em entrevista concedida à autora em julho de 2012.

Até existe a iniciativa, por parte de alguns vereadores, para que haja algum controle técnico sobre as mudanças constantes na lei de zoneamento, propondo que o envio de PL de alteração de zoneamento seja acompanhado de um plano urbanístico e ambiental, aprovado pelos órgãos técnicos da Prefeitura Municipal, e das obrigações, contribuições e contrapartidas estabelecidas em lei²⁵⁶. Mas o restante da Câmara não aprova tal encaminhamento. Sobre as alterações na lei de zoneamento, o vereador da oposição afirma:

[...] a Câmara de Rio Preto é feito um balcão de negócios, porque muitas vezes o comerciante se instala sem consultar se é legal instalar aquele tipo de comércio, funciona um tempo, e quando ele é fiscalizado pelo executivo, o cara descobre que não pode estar lá, e o que é feito? O fiscal diz que ele tem que procurar um vereador. Só o vereador vai resolver isso... é um absurdo! Isso não poderia ser função do vereador. Isso mostra o grau de complexidade, e ao meu ver, de desleixo do executivo e do legislativo²⁵⁷.

Desse modo é preciso que as análises sobre planos diretores, leis de zoneamento não se centrem apenas nos executivos municipais para que se possa compreender as contradições da legislação de uso do solo, por isso apresentamos, ainda que de modo ainda que muito geral, alguns embates que ocorrem na câmara municipal de São José do Rio Preto.

Em relação aos vazios urbanos, são definidos critérios gerais para que as áreas e as construções sejam consideradas ociosas, assim como estão definidos mecanismos como o IPTU progressivo e outros, embora ainda não estejam sendo acionados. As áreas não loteadas localizadas dentro do perímetro urbano são classificadas como Z-14 e não estão previamente zoneadas, nem há parâmetros mínimos definidos, e, para a obtenção das diretrizes, deve-se solicitar a expedição delas junto ao C.P.D.D.

São passíveis de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória todos os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados no

²⁵⁶ PL de Emenda à LOM nº 2/2012, proposição do vereador Marco Rillo.

²⁵⁷ Vereador Pedro Roberto Gomes, em entrevista concedida à autora em junho de 2012.

perímetro urbano. Considera-se imóvel não edificado “os terrenos e glebas, de um mesmo proprietário, com área superior a 2.500m², no todo ou em partes, localizados no perímetro urbano, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual à zero”, imóvel não utilizado “todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos”, a partir da publicação do PD, e imóvel subutilizado “os terrenos e glebas com área igual ou superior a 400m², localizados no perímetro urbano, quando o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo de 0,2, ou quando a área reflorestada nos terrenos e glebas não atingir 20% do total da área”.

Diversos imóveis foram excluídos da obrigação, como os: que exercem função ambiental essencial; que são ocupados por clubes ou associações de classe; que pertençam a entidades sem fins lucrativos; que são utilizados por transportadoras, para terminais de logística e garagem de veículos de transporte de passageiros; de interesse do patrimônio cultural ou ambiental; de propriedade de cooperativas habitacionais; em casos de terrenos medindo até 400m² e cujo proprietário comprovar não possuir outro terreno.

Ao invés da utilização do IPTU progressivo, para combater a especulação imobiliária de áreas ociosas instaladas no perímetro urbano, inclusive, “áreas muito próximas ao Centro que impedem o crescimento da cidade, a abertura de ruas, e as pessoas esperam essas áreas serem supervalorizadas para depois negociar”²⁵⁸, optou-se pela criação da Lei das Fazendas Urbanas²⁵⁹, pela justificativa de que aquele instrumento leva muito tempo para ser aplicado de fato. Trata-se de uma realidade considerando que poucos municípios até agora conseguiram notificar os proprietários para aplicação do IPTU progressivo no tempo.

A Lei das Fazendas Urbanas foi aprovada nos últimos dias de 2009, com a intuito de que a cobrança pudesse ter início em 2010. Através desta, instituiu-se a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU em áreas localizadas no

²⁵⁸ Vereador Dinho Alahmar, *Diário da Região*, 24/12/2009.

²⁵⁹ Lei Complementar Municipal n° 306, de 28 de dezembro de 2009.

perímetro urbano de Rio Preto que são utilizadas para a produção agrícola. Sendo revogada parte de uma lei²⁶⁰ que isentava do pagamento do IPTU áreas cravadas no perímetro urbano do município com atividades agropecuárias. Ficaram excluídos da cobrança todos os loteamentos irregulares²⁶¹ localizados dentro do perímetro urbano, e também foi dada, às novas áreas incluídas no perímetro urbano, a carência de dois anos para cumprir as obrigações da lei complementar a partir de sua publicação.

Um dos vereadores da base do governo alertou: “Por diversas vezes estive no gabinete do prefeito para alertar sobre a inconstitucionalidade desse projeto, para que ele pudesse alterar o projeto de alguma forma que salvasse as cobranças que podem acontecer”²⁶². Uma proprietária de uma “fazenda urbana”²⁶³ conseguiu na justiça a anulação da cobrança de R\$ 364.000,00 referentes ao IPTU, a partir da comprovação da produção agrícola e destinação rural na propriedade, baseada no que determina o Decreto-Lei Federal nº 57, de 1966, obtendo o reconhecimento da não incidência do IPTU. A Prefeitura está recorrendo da decisão²⁶⁴. Assim a substituição de um instrumento pelo outro mostrou-se totalmente inadequado.

Além destes dois instrumentos, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo, o PD prevê ainda: a Desapropriação com Pagamento em Títulos, Direito de Superfície, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, O Estudo de Impacto de Vizinhança, a Desapropriação, a Contribuição de Melhoria. Sendo que todos os instrumentos de planejamento poderão ser aplicados nas Áreas de Especial Interesse Ambiental - AEIA, Áreas de Especial Interesse Urbanístico - AEIU, Áreas de Especial Interesse Histórico - AEIH, Áreas de Especial Interesse Social - AEIS e Áreas de Especial Interesse para Utilização Pública - AEIUP, conforme delimitado no Mapa do PD.

²⁶⁰ Revogou o artigo 5º e seus parágrafos da Lei Complementar nº 96, de 29 de dezembro de 1998.

²⁶¹ Emenda proposta pelo vereador Nilson Silva.

²⁶² Vereador Eduardo Piacenti, Diário da Região, 24/12/2009.

²⁶³ Estância Anísio Haddad, de propriedade da agropecuarista Beny Maria Verdi Haddad.

²⁶⁴ Diário da Região, 11/01/2011.

De acordo com as informações²⁶⁵ da Secretaria de Planejamento sobre a aplicação dos instrumentos, a Contribuição de Melhoria é aplicada raramente; o instrumento de Dação em Pagamento²⁶⁶, apesar de não estar previsto no PD, tem sido aplicado no caso de impostos não pagos e dívidas com o Município, e, mediante lei específica, caso a caso, são aceitas como dação em pagamento em troca de áreas de interesse do Município, principalmente para expansão do sistema viário. E, em relação aos outros, ou estes ainda precisam ser regulamentados ou simplesmente não estão sendo acionados.

Outra questão fundamental no aumento de vazios urbanos é a ausência de controle sobre a delimitação do perímetro e a frequente expansão da área urbana sem nenhum critério que a justifique. Na aprovação do Plano Diretor de 2006, a situação se manteve, pois não foram estabelecidas regras ou condições para a alteração do perímetro, e ainda houve um aumento deste, incorporando, inclusive, áreas urbanas totalmente isoladas²⁶⁷.

A justificativa dos Projetos de Leis em relação à inclusão de áreas no perímetro urbano costuma se pautar na defesa de que, dessa maneira, possibilitaria a implantação de novos empreendimentos na cidade, aumentando a oferta de terrenos disponíveis no mercado, e facilitando a aquisição de lotes pelos munícipes por meio da livre concorrência²⁶⁸.

Em levantamento²⁶⁹ feito sobre o total de área acrescida ao perímetro urbano, constatou-se que, nos últimos dez anos, foram incluídos mais de 20

²⁶⁵ Questionário respondido pelo Arquiteto Milton Assis Jr, em agosto de 2008.

²⁶⁶ Também há ocorrência de Dação em Pagamento para particular por parte da Prefeitura, como no caso do Parque da Liberdade.

²⁶⁷ Além daquelas sete áreas já citadas no capítulo anterior, referentes à década de 1990, estão áreas descritas nas Leis Municipais n.º 8184, de 08/11/00, n.º 8289, de 26/12/00, n.º 8345, de 28/12/00, n.º 8606, de 19/04/02, n.º 8997, de 18/07/03, n.º 9008, de 30/07/03, n.º 9011, de 30/07/03, n.º 9012, de 30/07/03, n.º 9124, de 10/12/03, n.º 9197, de 22/01/04, n.º 9388, de 20/12/04, e as Matrículas n.º 51.452 - 1º O.R.I., n.º 35.253 - 2º O.R.I. e n.º 35.254 - 2º O.R.I.

²⁶⁸ Projeto de Lei Complementar Municipal n.º 19/2012 e n.º 20/2012.

²⁶⁹ Anexo 5 – identifica todos os proprietários e as leis que inseriram cada uma das áreas, assim como a metragem total e a destinação dada até o primeiro semestre de 2012.

milhões de m², e destes, pouco mais de 8 milhões de m² não foram nem loteados, nem ocupados, contribuindo para o aumento dos vazios urbanos. Essa expansão gera um custo maior com infraestrutura, com a implantação de equipamentos públicos como creche, posto de saúde, escola, com transporte coletivo e outros. E, principalmente, todas essas inclusões atendem a interesses específicos dos proprietários de terras e/ou de incorporadores imobiliários. Promovem o aumento do preço da terra, pela simples conversão de terra rural para terra urbana. De acordo com um dos vereadores da oposição, sobre esta questão:

Os governos que vem desde 2001, ano do Estatuto, não permitiram até hoje que nós pudéssemos garantir um crescimento que seja sustentável para Rio Preto, tanto é que se coloca área no perímetro urbano, de qualquer forma, sem estudos de impacto ambiental e social nas inclusões de área [...] e o legislativo foi cúmplice desse processo²⁷⁰.

Após denúncias sobre a existência de um esquema de pagamento de propina a vereadores para a aprovação de inclusões de áreas rurais no perímetro urbano, e a abertura de inquérito pelo Ministério Público para investigar as tais inclusões²⁷¹, por iniciativa do Executivo, foi encaminhado à Câmara um projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal²⁷² alterando a prerrogativa da proposta, com a justificativa de “acabar com a especulação imobiliária, colocando áreas no Perímetro Urbano que serão urbanizadas depois de muitos anos, atrapalhando o andamento e o crescimento da cidade. E ainda, em muitos casos, desrespeitando as questões ambientais”²⁷³. A proposta foi aprovada por unanimidade entre os vereadores presentes²⁷⁴.

²⁷⁰ Vereador Pedro Roberto Gomes, em entrevista concedida à autora em junho de 2012.

²⁷¹ Diário da Região, 06/05/2012.

²⁷² Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 46, de 11 de junho de 2012. Altera a redação do inciso XIV do artigo 8º, do inciso XV do artigo 30 e acresce o inciso XXXIX ao artigo 64 da Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto.

²⁷³ Projeto de Emenda na Lei Orgânica Municipal nº 2/2012.

²⁷⁴ O vereador Nilson Silva, em entrevista concedida à autora, disse que já havia sido acordado entre os vereadores pela votação favorável ao projeto, então, por discordar, ele preferiu faltar à votação.

A partir desta alteração, ficou proibida a apresentação de projetos de expansão do perímetro urbano por iniciativa do Poder Legislativo Municipal, cabendo apenas ao Poder Executivo encaminhar à votação na Câmara para a inclusão de novas áreas. Fica também estabelecido que as propostas de expansão do perímetro urbano devem ser acompanhadas de projetos urbanísticos elaborados pelos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, e após a publicação no Diário Oficial do Município da inclusão no perímetro urbano, o proprietário da área terá o prazo de 120 dias para solicitar a certidão de diretrizes junto à Comissão Municipal de Fiscalização de Loteamentos - CMFL, e, a partir da posse desta certidão, deverá obedecer aos prazos estabelecidos na Lei de Parcelamento de Solo²⁷⁵.

Essas medidas são de grande importância para tentar reduzir a especulação imobiliária, abrindo a possibilidade para um maior controle de ordem técnica e viabilizando a integração entre o planejamento e a gestão urbana com a expansão da área urbana, evitando o aumento exagerado e desnecessário do perímetro urbano. Entretanto, isso não significa que o poder executivo esteja imune aos assédios da iniciativa privada, muito pelo contrário. Assim como no Legislativo, os interesses políticos e econômicos de alguns grupos dominantes perpassam as decisões do Executivo e o funcionamento da Administração Pública. Tais grupos exercem um grande poder sobre a Política Urbana, desde a definição dos planos, da alteração das leis, da expansão da área urbana e até mesmo na apropriação dos investimentos públicos, na medida em que as licitações públicas são sempre vencidas pelas mesmas empresas.

A forma como foi conduzida a elaboração e as discussões sobre o PD, assim como o seu conteúdo e a sua implementação, evidencia como o interesse coletivo e a participação popular não são vistos como bons olhos pela Poder Público. O próximo item trata mais detalhadamente da chamada gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto da Cidade, e efetivada por meio do Orçamento Participativo. Com base neste, a população teria, não apenas um canal de

²⁷⁵ Lei Municipal nº 5.138, de 28 de dezembro de 1992, artigo 13, § 2º.

comunicação com a municipalidade, mas um instrumento de decisão sobre a gestão de parte do orçamento municipal.

Gestão Orçamentária Participativa

Em 2000, o Orçamento Participativo foi instituído por uma lei²⁷⁶, proposta pela vereadora Eni Fernandes, que teve contato com o governo de Luiza Erundina em São Paulo, e com a literatura sobre outras experiências de Orçamentos Participativos. E, por iniciativa de Maureen Leão Cury²⁷⁷, utilizando-se de um acordo realizado junto à coligação partidária, ainda na época da candidatura à vice-prefeita, com Edinho Araújo para prefeito. O OP foi incluído no plano de governo, e também ficou definido que, durante a gestão 2001-2004, este ficaria sob sua coordenação. (TEODÓZIO, 2008, p.170). O OP era uma das mais importantes bandeiras petistas nas administrações municipais, e tanto Eni Fernandes quanto Maureen Cury eram filiadas ao Partido dos Trabalhadores.

Embora o conteúdo da lei não previsse nenhuma parcela do orçamento municipal para ser decidida dentro do OP, foram grandes as dificuldades para a sua aprovação. De acordo com uma das pessoas que acompanhou a construção do OP, e principalmente, participou do desenvolvimento dos trabalhos na última gestão 2009-2012:

[...] foi feita com muita dureza, porque as pessoas não aceitavam, não passava na Câmara, foi muita negociação para passar essa lei [...] dentro da lei, poucas pessoas tem o poder, então as pessoas tem muito medo dessa democracia participativa. [...] a democracia está bem longe de ser implantada verdadeiramente em todos os aspectos, então, temos uma democracia camuflada²⁷⁸.

²⁷⁶ Lei nº 7.987 de 16 de junho de 2000.

²⁷⁷ Maureen Leão Cury foi responsável pela criação tanto do OP e pela da Coordenadoria dos Direitos da Mulher, em decorrência destes, a equipe de trabalho foi convidada a participar do Projeto “Mais Região”, promovido pela comunidade europeia e pelo governo Chileno para apresentar a experiência do OP em um evento realizado no Chile, e também, recebeu o prêmio internacional “Ações afirmativas e promotoras da participação das mulheres no poder local”, promovido pela ONU.

²⁷⁸ Cida Maracanã é membro da atual equipe do OP, funcionária da Secretaria Municipal e participante de movimentos populares e de associações de bairro. Entrevista concedida à autora, junho de 2012.

No ano seguinte, a vereadora Eni Fernandes propôs uma Emenda à Lei Orgânica Municipal, que foi aprovada, garantindo a participação popular na definição do orçamento municipal (art. 134):

§ 3º - Fica garantida a participação popular, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

§ 4º - Fica garantida a participação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, quando necessário, nos trabalhos da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal.

Orçamento Participativo – Gestão 2001-2004

Em fevereiro de 2001, foram realizadas as primeiras Plenárias Regionais, nas quais se adotou a divisão administrativa da época - definida pela Secretaria Municipal de Planejamento e prevista no Plano Diretor de 1992 -, que dividia a cidade em 14 R.A.s., conforme mostra o figura 17.

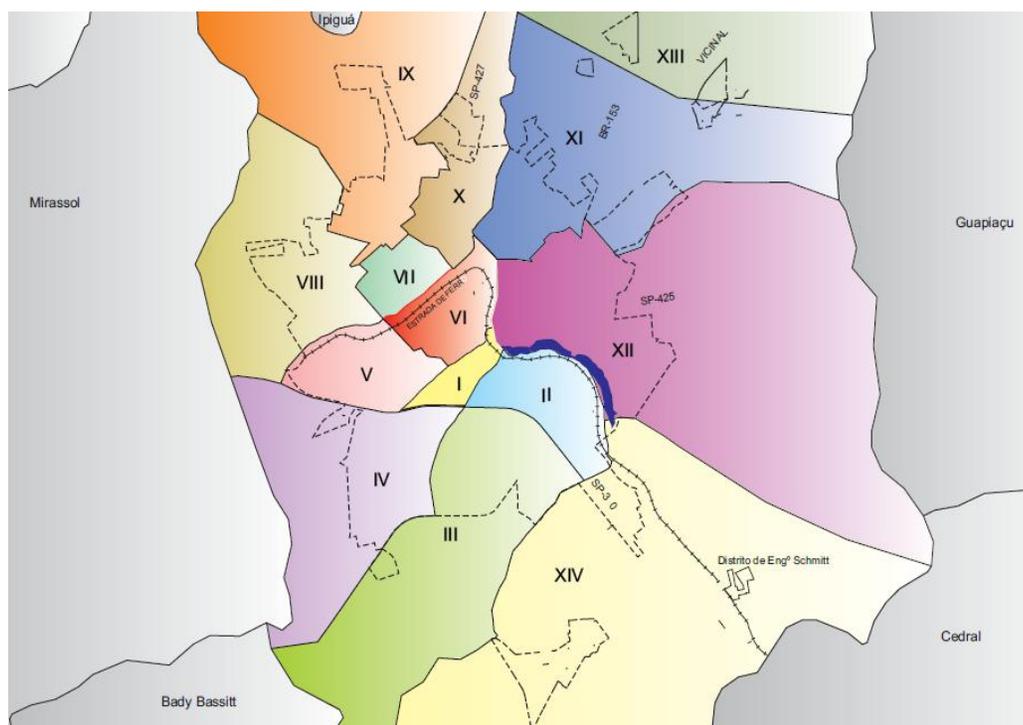


Figura 17 - Regiões Administrativas de São José do Rio Preto

Fonte: Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto, 2008.

Inicialmente, os trabalhos tiveram um cunho pedagógico, procurando explicar a complexidade da questão orçamentária, as atribuições das três esferas de governo, as funções dos Poderes Executivo e Legislativo, a situação financeira naquele momento e como eram definidos os planos orçamentários. O objetivo era fazer com que a população compreendesse os limites reais em relação ao atendimento das reivindicações que viriam a ser feitas por meio do OP.

Já na realização da Plenária Municipal, foi eleito o primeiro Conselho Municipal do Orçamento Participativo, composto pela Diretoria, Comissões de Trabalhos, Comissão de Comunicação, Conselhos Regionais e Secretaria Executiva - mantida pela Administração Municipal sob a coordenação da vice-prefeita -, e também, foi aprovado o Regimento Interno²⁷⁹ do Conselho Municipal do OP.

A Plenária Municipal, que deveria ser realizada uma vez por semestre, tinha a função de analisar a política de investimentos da Prefeitura no ano anterior e a execução do ano em curso. Já o principal papel do Conselho Municipal do OP seria aplicação dos critérios de grau de carência, número de habitantes a serem atendidos, possibilidade econômica de realização da obra ou projeto e concordância dos conselheiros expressa por meio de voto.

Em 2003 foi produzida uma revista para apresentar o acompanhamento das atividades e prestar de contas do Orçamento Participativo. Segundo a publicação 70% das prioridades reivindicadas foram atendidas.

²⁷⁹ Homologado pelo Decreto nº 11.152, de 9 de agosto de 2001.



Figura 18 - Imagens do Orçamento Participativo 2002

Fonte: Revista Orçamento Participativo, 2003.

Orçamento Participativo – Gestão 2005-2008

Na segunda administração de Edinho Araújo, o OP ficou vinculado à Secretaria Municipal Especial dos Direitos e Políticas para as Mulheres, criada em 2006. Quando a equipe foi transferida do gabinete da vice-prefeita para a Secretaria, em outro edifício, muito material se perdeu na mudança, não havia cópias de segurança nos computadores e parte das listas de presença também foram perdidas (TEODÓZIO, 2008, p.176). A equipe de trabalho era bem pequena e formada pelos funcionários que estivessem disponíveis para auxiliar no que fosse preciso. Segundo Cláudia Munhoz, as reuniões não eram registradas em ata²⁸⁰.

²⁸⁰ Claudio Venegas Muñoz era assessor da Secretaria Especial dos Direitos e Políticas para as Mulheres, é chileno e trabalhou no CIEP – Centro Integrado de Educação Popular que assessorava a

Na mudança de prefeito de 2008 para 2009, o OP não chegou a encerrar as suas atividades, porém, em decorrência da falta de diálogo entre a nova equipe de coordenação e a equipe anterior, ficou prejudicada a continuidade da proposta, fazendo com que o OP voltasse ao ponto de partida. Segundo o relato de um dos membros da nova equipe: “não tinha ninguém para dar uma referência, uma continuação [...] nós dividimos em 14 regiões, [a gente] não dava conta, então nós dividimos em quatro reuniões [...] não tinha conselho, nós fizemos toda essa plenária sem qualidade”²⁸¹.

O novo Regimento Interno do OP²⁸² alterou a composição numérica dos seus Conselhos Regionais e do seu Conselho Municipal, e em relação a este último, proibiu a participação de pessoa detentora de mandato eletivo no Poder Público e de cargo público em Comissão. A Secretaria Executiva passa a ter a sua formação indicada pelo chefe do executivo e mantida diretamente pelo gabinete do Prefeito, ao contrário do que estava previsto anteriormente, por meio da figura da vice-prefeita. Apesar de ter sido alterado o número de 14 para 61 Regiões Administrativas²⁸³, o OP continuou seguindo a divisão anterior.

Partindo da ideia de que a principal dificuldade encontrada na primeira fase foi a resistência política, principalmente, por parte dos vereadores, a nova equipe buscou o que ela chamou de neutralidade política. Na verdade, a proposta foi fazer um pacto com os vereadores para que estes não causassem problemas, como ocorreu na fase anterior, quando alguns vereadores foram aos jornais, por várias vezes, para fazer críticas ao OP. Segundo Cida Maracanã²⁸⁴:

elaboração de projetos de ação popular e na formação do OP em São Paulo, durante a gestão de Luisa Erundina. Entrevista concedida à autora em julho de 2012.

²⁸¹ Cida Maracanã em entrevista concedida à autora, junho de 2012.

²⁸² Decreto 14.921, de 2 de outubro de 2009.

²⁸³ Decreto 14.987, de 18 de novembro de 2009, delimita o perímetro urbano censitário e cria regiões administrativas.

²⁸⁴ Cida Maracanã em entrevista concedida à autora em junho de 2012.

Os vereadores pensam que eles que vão perder o espaço tendo o OP. [então] a primeira coisa foi ir a cada vereador, em cada sala, ter uma conversa que ele não iria perder o seu espaço... [...] Porque o papel do OP era só [coletar] as demandas, não executar. Só colhia as demandas, colhia as reivindicações, colocava na lei orçamentária para enviar para o executivo e o executivo enviar para o legislativo. Era só esse o papel [...] existia o medo de perder cada um o seu reduto.

Na opinião de Cida Maracanã, "hoje não tem mais o pensamento coletivo dos anos 80. [...] a população não tem essa habilidade para discutir a política pública, seus direitos"²⁸⁵. Para o vereador que acompanhou o desenvolvimento dos trabalhos do OP em São José do Rio Preto, o motivo da falta de interesse da população seria outro.

O orçamento participativo em Rio Preto, quando iniciou, teve uma participação muito forte da população, porque havia uma expectativa de que ele pudesse funcionar na verdade, então as pessoas iam, eu era um desses motivados [...] até eles perceberem que não estavam sendo ouvidos²⁸⁶

Em 2012, os loteamentos irregulares foram incluídos no OP, e também foi realizada uma plenária temática da juventude, mas o número de participantes desta última não consta nos relatórios do OP.

Embora a lei orgânica municipal garanta a participação popular na definição do orçamento municipal desde 2001, a forma como foi definido o OP não abre nenhuma possibilidade para que a população defina minimamente o conteúdo do orçamento municipal e onde os recursos disponíveis devam ser aplicados. O OP passou por três fases bastante distintas na sua condução e no nível de participação da comunidade. Entretanto, a essência se manteve a mesma, faz-se um levantamento do que a população necessita em cada um dos bairros, sem que haja nenhuma parcela pré-definida do orçamento para intervenção, e a administração pública filtra essas solicitações como bem entender e as incorpora, ou não, no

²⁸⁵ Cida Maracanã

²⁸⁶ Vereador Pedro Roberto Gomes, em entrevista concedida à autora em junho de 2012.

orçamento municipal. Muitas vezes, os pedidos feitos por meio do OP já estão previstos na programação das Secretarias Municipais, e aparecem, no ano seguinte, na lista de retorno dado aos participantes como demanda atendida.

Apesar de o Plano Diretor de 2006 determinar que a gestão da Política Urbana se faça de forma democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, primando por assegurar o apoio às instituições dedicadas ao atendimento social sem fins lucrativos, a realidade se mostra bastante diferente.

Em todos os meios de participação institucionalizada, seja por meio do OP, das Conferências das Cidades, das Audiências Públicas do PD, do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento, e mesmo do Conselho Municipal de Habitação - o qual será tratado no item 4.2.3 deste capítulo - não há uma participação efetiva da população, o que se presencia é o agravamento da criação artificial de formas de participação popular.

O problema começa na definição dos membros dos conselhos, sempre constituídos pelas mesmas entidades de classe e de profissão, restando apenas uma vaga para Associação de Moradores. As audiências são realizadas durante a semana no período da manhã ou da tarde, dificultando a participação dos trabalhadores. Quando há a divulgação destas reuniões, esta é feita de forma muito restrita ou apenas por meio de publicação no diário oficial. Os técnicos da administração encaram a participação popular como sendo desnecessária, pois é predominante a ideia de que as pessoas mais simples não são capazes de entender as necessidades da cidade, e muito menos, o funcionamento da máquina pública, servindo unicamente para atrasar os trabalhos que, de qualquer forma, serão realizados conforme as decisões internas à administração. Confirmando o que foi colocado por Teodózio (2008, p. 209) de que “se manteve o caráter tecnicista e oligárquico, identificado na prática política e administrativa local, instaurada desde o período autoritário”.

4.2.2 A política fundiária municipal

Regularização fundiária dos loteamentos ilegais

Não há um número oficial exato de loteamentos ilegais e irregulares existentes atualmente no Município, as informações são desencontradas, e mesmo o prefeito e os Secretários Municipais já fizeram declarações contraditórias a respeito. No ano de 2000 já havia 108 loteamentos ilegais, em 2005 a administração afirmava que o número se mantinha, e que existiam apenas alguns loteamentos que apareciam no mapeamento da Secretaria do Meio Ambiente, responsável na época pela questão, com a identificação “em estudo”.

Em 2011, o prefeito disse que esse número havia aumentado, chegando a 120 loteamentos, os quais estavam sendo descobertos e acionados aos poucos, como aconteceu no caso dos parcelamentos denominados Primavera, os últimos loteamentos descobertos pela Prefeitura e acionados na Justiça, loteados por José Rubens Cavalari, que responde, ao menos, a outras quatro ações civis públicas por loteamentos ilegais de áreas rurais²⁸⁷.

Já o Secretário da Habitação afirmou que não foi implantado mais nenhum loteamento além daqueles 108 existentes e que o setor de fiscalização - constituído há menos de um ano - estava sendo fundamental no controle de novos parcelamentos. E confirmando essa versão, o Secretário do Meio Ambiente²⁸⁸ declarou que não houve novos parcelamentos devido às mudanças na normativa cartorial, a partir de 2001, passando a existir um alinhamento da legislação rural com a legislação urbana, e também, em decorrência da grande valorização da terra em Rio Preto, o que tornaria esse negócio economicamente pouco interessante frente a outras possibilidades de empreendimentos imobiliários²⁸⁹.

²⁸⁷ Diário da Região, 23/04/2011.

²⁸⁸ José Carlos de Lima Bueno, defendeu a tese “A expansão física de São José do Rio Preto de 1980 e 2000” que tratava detalhadamente sobre a implantação dos loteamentos ilegais.

²⁸⁹ Entrevista conjunta entre os Secretários Municipais de Habitação e de Meio Ambiente concedida à autora em julho de 2012.

Tendo como objetivo a busca por formas de superação dos obstáculos à regularização dos loteamentos ilegais, foi realizado em 2001, o “Seminário de Gestão Urbana e Loteamentos Ilegais”²⁹⁰. Entre os participantes estavam o delegado regional do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis – CRECI, o presidente da Associação Brasileira de Mercado Imobiliário – ABMI, uma pesquisadora da política urbana do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o presidente do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo - GRAPROHAB, representantes de categorias profissionais de arquitetura, engenharia, geografia e outros, o Prefeito e alguns vereadores. A importância deste debate foi a explicitação, de um lado, das ideias e dos interesses defendidos por cada grupo, e de outro, a inexpressiva participação dos representantes das classes populares, e em especial, dos principais interessados: os moradores destes loteamentos (AZEVEDO, 2004, p.181).

No ano de 2000, uma lei municipal²⁹¹ autorizou o Poder Executivo Municipal a prover os loteamentos irregulares de infraestrutura – construção de rede de água e de esgoto, asfaltamento e a implantação de energia elétrica - e a implantação de equipamentos urbanos básicos - construção de creche, escola e área de lazer -, que atendam às necessidades de preservação da saúde e da segurança dos seus moradores. E também determinou que em hipótese alguma devesse haver ônus para os loteamentos contemplados com as tais obras, e que os recursos necessários teriam origem extra-orçamentários provenientes do Programa Habitar Brasil – BID.

Os primeiros passos dados no sentido de iniciar um processo de regularização fundiária se deram por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. A partir de 2004, iniciaram-se alguns estudos socioeconômicos, levantamentos da situação física dos loteamentos ilegais e reuniões entre associações de moradores e loteadores. Contudo, a legislação da época já avançava no sentido de regularizar áreas ocupadas, mas ainda criava uma série de obstáculos

²⁹⁰ Realizado no auditório da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, no dia 23 de maio de 2001.

²⁹¹ Lei Municipal nº 7.989, de 19 de junho de 2000.

à regularização de loteamentos ilegais, e com o falecimento da pessoa responsável pelos trabalhos na Secretaria Municipal do Meio Ambiente, a questão acabou sendo deixada de lado por um tempo.

Em 2009, a Lei do PMCMV traz um novo fôlego para o andamento dos processos de regularização, e além disso, o novo prefeito assumiu a bandeira da regularização como prioridade do seu governo. Ressalte-se que a Lei do PMCMV não se refere à regularização de loteamentos irregulares mas à regularização de lotes, ela tem sido utilizada para possibilitar regularização fundiária em loteamentos. Então, foi aprovada uma lei municipal²⁹², que dispõe sobre o Programa Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística de Assentamentos ou Loteamentos Irregulares e Clandestinos, Consolidados em Núcleos Habitacionais situados nas zonas urbanas e de expansão urbana, e, regulamenta as funções da Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos em Fase de Regularização – COPEUR.

A COPEUR tem a competência para analisar e classificar os núcleos habitacionais, e também, orientar sobre os procedimentos e a aprovação dos projetos de regularização fundiária. E a sua composição é a seguinte: o Secretário Municipal de Habitação que a presidirá, o Secretário Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, o Secretário Municipal de Obras, Procurador-Geral do Município e o Superintendente do Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto - SEMAE, ou seus representantes, e ainda, conter cinco membros da sociedade civil ligados ao assunto. A COPEUR adota o princípio da coesão dinâmica, na aplicação e na interpretação das normas urbanísticas, podendo adotar em cada caso a solução que reputar mais conveniente e oportuna, à vista das características e peculiaridades de cada núcleo, bem como da relevância do interesse social. As decisões são tomadas por maioria dos votos dos presentes em cada reunião deliberativa.

²⁹² Lei Municipal nº 10.547, de 24 de dezembro de 2009, alterada pela Lei nº 10.841/2010.

A princípio a sequência de procedimentos para o encaminhamento do processo de regularização fundiária seria conforme a descrição a seguir, porém, é importante ressaltar que a regra virou exceção, em decorrência de uma série de dificuldades, desde problemas jurídicos específicos de cada caso, passando pela falta pessoal ou mudança constante no quadro de funcionários da secretaria, tempo necessário de aprendizagem daqueles que conduziram o processo, serviços terceirizados em descompasso com as atividades da equipe da casa, etc.

O primeiro passo seria a elaboração dos Levantamentos Planialtimétricos Cadastrais – LEPAC´s e em seguida, seriam realizadas as visitas domiciliares pelo Setor Social e pelo Setor de Engenharia, com o objetivo de se fazer o estudo social e a elaboração dos laudos técnicos do assentamento, ambos destinados à classificação dos núcleos por parte da COPEUR. Entretanto, como os LEPAC´s foram realizados por meio da contratação de uma empresa terceirizada de fora da cidade, muitas vezes, os levantamentos se iniciaram somente após a conclusão dos laudos técnico e social, estes conduzidos por funcionários de carreira. Em muitos loteamentos, os LEPAC´s nem chegaram a ser feitos, atualmente constam 75 loteamentos com LEPAC´S prontos e projetos efetuados. Não foram informados quantos destes projetos já foram aprovados pela Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos em fase de Regularização – COPEUR.

Segundo a Secretaria, os estudos sociais já foram finalizados e todos os loteamentos já foram classificados pela COPEUR como sendo de interesse social ou de interesse específico, porém, a lista atualizada desta classificação não foi fornecida. Mas, de acordo com a lista de julho de 2011, haviam sido classificados 90 loteamentos, dos quais apenas 31 foram considerados de interesse social.

Após a aprovação do projeto pela COPEUR e a emissão da Certidão Municipal de Regularidade Urbanístico, o processo é encaminhado ao Programa Cidade Legal, que emite a Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental - DECUA, que permite o registro no cartório de imóveis e significa a regularização da parte jurídica.

Algumas associações de moradores se organizaram para obter a rede de água, o esgotamento sanitário e a iluminação pública antes mesmo do registro dos loteamentos, essas obras de infraestrutura passaram a ser feitas a partir de 2009. O Programa HBB já foi concluído, e tais despesas não foram custeadas pelo Município, visto que são de responsabilidade do loteador. Contudo, quando o responsável não é localizado, são os moradores que arcam com as despesas, por meio de pagamento parcelado junto ao SEMAE, pelo período de seis anos, caracterizando-se mais como anistia ao loteador do que regularização fundiária de interesse social.

E também há a possibilidade de se conquistar o pagamento dos gastos por meio da intermediação política, como foi o caso do Jardim Juliana, que recebeu o valor de R\$ 800.000,00 para a pavimentação e a construção de galerias de águas pluviais²⁹³, e o caso dos loteamentos Jardim Senedu, Condomínio Floresta Park e Jardim Azulão que receberam R\$ 2 milhões ²⁹⁴ visando à pavimentação das ruas e a colocação de guias e sarjetas, em ambos, o recurso foi destinado por meio de emendas parlamentares, propostas por um deputado estadual, o que também significa anistia ao loteador mais do que regularização fundiária de interesse social. Em relação aos equipamentos públicos, estão sendo construídos Núcleos da Esperança em quatro grandes áreas próximas aos loteamentos não regularizados. Os Núcleos estão nos bairros Santa Catarina, Felicidade, Bela Vista e Vila Azul.

Apesar de todos os avanços no sentido de facilitar o processo de regularização, a estimativa da Prefeitura é que demore mais 20 anos para finalizar a segunda das três etapas necessárias para legalização. De acordo com o Secretário de Meio Ambiente e Urbanismo, José Carlos de Lima Bueno, essas duas décadas seriam necessárias para a conclusão do registro administrativo, que consiste no reconhecimento dessas áreas pelo Município, registro urbanístico, instalação do sistema de água e esgoto e a pavimentação das ruas. Todos os loteamentos estão ligados à rede elétrica de energia, porém, em 2011, o sistema de água e esgoto só chegava em quatro deles: Residencial Jêssica, Castelinho 3, Jardim Juliana e

²⁹³ Deputado Estadual Sebastião Santos, Diário da Região, 28/09/2011.

²⁹⁴ Lei Municipal nº 11.194, de 21 de maio de 2012, convênio formalizado com o Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Azulão. A previsão era de que mais 15 bairros receberiam o sistema até o final de 2011, nos demais loteamentos os moradores têm de utilizar fossas e bombas manuais ou poços artesianos para conseguirem água. Em alguns bairros irregulares, o sistema de transporte coletivo não chega. Em outros, o ônibus só passa na rua principal, dificultando o acesso à escola ou ao trabalho²⁹⁵.

Até abril de 2011, apenas um loteamento havia sido registrado. Naquele momento eram 86 ações civis públicas em andamento contra responsáveis por loteamentos clandestinos em São José do Rio Preto, exigindo a regularização. Destas, 44 eram movidas pela Prefeitura, e o restante teve origem no Ministério Público. As ações do Município, ingressadas nos anos de 1998, 1999 e 2000, pediam que o loteamento fosse desfeito e restaurado o seu estado primitivo. Porém quando a decisão judicial é favorável à Prefeitura, esta propõe a regularização no lugar da desocupação²⁹⁶.

Embora a Secretaria de Habitação de Rio Preto se dedique exclusivamente ao processo de regularização fundiária, em julho de 2012, após três anos e meio de trabalho da Secretaria de Habitação, apenas quatro loteamentos tinham conseguido chegar à etapa de registro, sendo eles: Castelinho III, João Bernardino, Estraviz e Renascer. Contudo, somente no mês de agosto de 2012 foram registrados oito loteamentos: Jardim Senedu, Marisa Cristina I e II, Juliana I e II, Azulão, San Luiz e Jéssica, e está previsto o registro de mais oito dentro de um mês: Alvorada, Santa Catarina, Primavera, São Luiz, Santa Maria/Vila Azul, Santa Inez/Vila Azul, São Marcos II e IV. Lembrando que o conjunto Renascer²⁹⁷ e os condomínios Marisa Cristina I e II, ambos localizados na Região Norte, e já mencionados neste capítulo, foram projetos habitacionais de desfavelamento produzidos pela própria Prefeitura.

²⁹⁵ Diário da Região, 24/04/2011.

²⁹⁶ Diário da região, 24/04/2011.

²⁹⁷ A EMCOP ficou responsável por todo o processo de regularização por ser um parcelamento público, sendo encaminhado para a Secretaria de Habitação apenas para titulação.

As principais dificuldades encontradas para a regularização fundiária destes loteamentos são encontradas em loteamentos que estão principalmente impasse no momento de fazer o rateio dos gastos com a infraestrutura básica, outros problemas mais complicados como problemas de documentação em nome de terceiros, em que a pessoa responsável pelo parcelamento e o real proprietário não aparecem oficialmente, e invasão de Áreas de Preservação Permanente – APP's também ocorrem.

No intuito de discutir formas de facilitar o processo de regularização fundiária e também pela necessidade de se buscar medidas concretas para minimizar certo problemas encontrados no desenvolvimento dos trabalhos, a Prefeitura realizou o Simpósio sobre “Parcelamento Ilegal do Solo Urbano e Regularização Fundiária”²⁹⁸, com palestras sobre os “Aspectos Cíveis no Parcelamento Ilegal do Solo Urbano”, os “Aspectos Penais no Parcelamento Ilegal do Solo Urbano”, e as “Ações Cíveis Públicas”.

Apesar de todas essas alterações na legislação federal e estadual, as quais abrem possibilidades para a aprovação de leis municipais referentes à regularização fundiária, os processos ainda encontravam uma série de entraves junto à normativa cartorária. Por isso, no intuito de regularizar e facilitar o registro de áreas ocupadas por população de baixa renda, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo emitiu o Provimento 18/2012 que retira uma série de obstáculos ao registro das áreas regularizadas.

Foi apresentar o diagnóstico dos problemas que são encontrados na regularização e a solução correspondente, [...] para que Corregedoria eventualmente aprovasse [...] nós temos um procedimento específico

²⁹⁸ Realizado no auditório da UNORP, no dia 29 de Abril de 2011, as palestras foram proferidas pelos desembargadores Vito Guglielmi e Nuevo Campos, pelo promotor Mário Augusto Vicente Malaquias. Também participaram do debate: João Pedro Lamana Paiva, diretor de Ensino Registral do Estado do Rio Grande do Sul; Marcelo Martins Berthe, juiz auxiliar à presidência do Conselho Nacional de Justiça e coordenador do comitê executivo do Fórum de Assuntos Fundiários; Antonio Carlos Alves Braga Junior, juiz auxiliar à presidência do Conselho Nacional de Justiça; Flauzilino Araújo dos Santos, presidente da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo e Roberto Maia Filho, juiz auxiliar do Setor Extrajudicial da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo.

aqui de Rio Preto na Corregedoria o que desencadeou esse provimento. E além do que o lote já valorizou dez vezes...²⁹⁹

Pela Lei 11.977/09, a área urbana consolidada é definida como uma parcela da área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare, com malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

E o avanço do provimento, mais acertadamente, leva em consideração fatores de maior importância e abrangência, como o prazo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, entre outras circunstâncias peculiares que indiquem a irreversibilidade da posse que induza ao domínio.

Embora o atual Plano Diretor Municipal, de modo geral, reconheça a existência da cidade real – ao contrário do PD anterior que ignorava a existência dos loteamentos ilegais -, e apesar de a Lei do PMCMV trazer a possibilidade de se realizar a regularização fundiária em loteamentos ilegais, facilitando a implantação de parte da infraestrutura e dando a possibilidade de oficializar a propriedade dos imóveis aos seus moradores, não houve mudanças significativas em termos de inserção destes parcelamentos ao conjunto da cidade.

²⁹⁹ Secretário Municipal de Habitação Fernando Fukassawa, em entrevista concedida à autora em julho de 2012.

Alienação de imóveis municipais

A partir de 2010, o executivo passa a encaminhar para Câmara Municipal uma série de pedidos de autorização para alienação de imóveis públicos, sempre em caráter de urgência, e em geral, colocando na exposição de motivos que:

Tais imóveis objeto da presente propositura, consistem em áreas dominiais e não institucionais, os quais estão ociosos há muitos anos. Sendo assim, considerando que a Municipalidade não visa especulação imobiliária, e em razão de tais áreas não comportarem a implantação de equipamentos públicos, houve por bem solicitar autorização para alienação desses imóveis. Ressaltamos que com o valor obtido através da venda dos referidos imóveis será possível realizar investimentos em benefícios da população, principalmente na área da saúde e educação (Projeto de Lei 044/2010).

De lá para cá, foram aprovadas cinco leis municipais, sendo que apenas na primeira autorização, por meio da Lei Municipal nº 10.654/2010, foram incluídos 235 imóveis, em 19 bairros, num total de 60.960,07m², avaliados em pouco mais de R\$ 11 milhões. E apesar da justificativa dada pela administração, em um exame mais detalhado da dimensão e da localização destas áreas, verifica-se que estas estão todas agrupadas, formando grandes áreas, ao lado de pequenas áreas institucionais e de lazer que ainda não foram ocupadas, e que, poderiam ser utilizadas para a ampliação delas, não havendo nenhum impedimento para que fossem utilizadas para a implantação de equipamentos públicos.

Algumas áreas têm dimensões suficientes, inclusive, para a implantação de projetos de habitação de interesse social, conforme se pode confirmar pela Tabela 21. E mais, em geral, estão bem localizadas e próximas a avenidas, o que facilitaria o acesso da população. No caso de projetos de HIS, a forma de ocupação mais adequada seria seguir um modelo compacto de unidades térreas ou de blocos de até quatro pavimentos.

Tabela 21 - Imóveis com autorização para alienação (2010-2012)

	Item	Loteamento	Área Total / Loteamento (m ²)	Total Avaliado / Loteamento (R\$)
Lei nº 10.654/10	I	Loteamento Residencial Nato Vetorasso	1.901,75	412.741,02
	II	Residencial Macedo Teles I	1.386,81	426.180,58
	III	Loteamento Residencial Vila Flora	5.156,35	1.081.905,36
	IV			
	V			
	VI			
	VII	Residencial Bom Sucesso	8.230,63	1.238.684,54
	VIII			
	IX			
	X	Parque Residencial Maria Zorita	4.840,00	887.607,59
	XI	Residencial Parque das Perdizes	5.211,00	1.022.374,15
	XII			
	XIII	Loteamento Parque das Amoras - Distrito de Engenheiro Schmitt	7.470,37	1.414.998,12
	XIV			
	XV	Loteamento Residencial Antoniassi	1.485,80	281.380,80
	XVI			
	XVII	Loteamento Residencial Alto das Andorinhas	7.085,26	1.708.525,75
	XVIII³⁰⁰			
	XIX	Loteamento Residencial Califórnia	1.007,24	167.141,41
	XX	Loteamento Residencial Santa Inês	1.001,25	139.323,94
	XXI	Loteamento Parque Residencial Cambuí	787,98	157.682,68
	XXII	Loteamento Residencial Jardim Schmidt	4.596,07	742.035,50
	XXIII	Residencial Parque das Aroeiras II	623,41	124.114,70
XXIV	Loteamento Residencial Colorado	1.312,86	217.855,98	
XXV	Loteamento Residencial Jardim Norte	3.286,78	532.268,26	
XXVI	Loteamento Jardim Bianco	1.269,40	232.795,27	
XXVII	Loteamento Residencial Machado I	1.420,00	301.764,20	
XXVIII	Loteamento Residencial Palestra	2.916,27	734.689,44	
Lei nº 10.821 /2010	I	Jardim Yolanda - Rua José Carlos Gonçalves	2.809,10	1.214.008,75
	II	Jardim Primavera - Av. Nadima Dahma	1.979,19	1.375.279,76
	III	Jd Bosque das Vivendas – R. Najla Eliani Chaddad	1.868,10	(*) ³⁰¹
Lei nº 11.055/ 2010	I	Residencial Ana Angélica	6.138,14	2.360.728,64
	II	Bairro Nova Redentora	415,4	372.131,94
	III	Rodovia Délcio Custódio da Silva / frente Cidade Jardim Norte	973,65	452.094,90
Lei nº 11.195 /2012	I ao XXVIII	Parque das Amoras II	8.594,39	2.602.568,97
Lei 11.206/12	I	Avenida de Maio	1.385,39	784.144,59
	II	Estrada Catarina Marcolin Adolfo	575,85	178.588,36
	III	Avenida Antônio Marcos de Oliveira	863,2	349.216,20
	IV ao XXVII	Parque da Cidadania	5.127,72	2.133.121,52
	286 imóveis	30 bairros	89.710,87	R\$ 23.645.952,92

Fonte: Leis Municipais indicadas. Elaborada pela autora, 2012.

³⁰⁰ Item revogado pela Lei nº 11.218, de 12 de junho de 2012, a qual excluiu da autorização de alienação os lotes M, N, O e P da área dominial, num total de 2.798,72m², pois de acordo com o PL 105/2012, estes imóveis serão destinados à construção habitacional popular.

³⁰¹ Esta área teve autorização para alienação, mas não foi incluída nos leilões públicos oficiais nº 01/2011 e nº 01/2012 – a avaliação não foi disponibilizada.

Desta forma, seria evitado o modelo excludente produzido desde a época de atuação do BNH, e que continua a ser reproduzido até os dias atuais na maioria das cidades e também em São José do Rio Preto, que concentra mais de duas mil unidades habitacionais, fora da malha urbana em área totalmente desprovida de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos, como é o Conjunto Habitacional Nova Esperança, onde foram construídas 2.491 casas em uma gleba rural que foi desapropriada.

Na segunda autorização, por meio da Lei Municipal nº 10.821/2010, foram incluídos três imóveis com as seguintes áreas: 2.809,10m², 1979,19m² e 1868,10m². Este último imóvel, localizado no Jardim Bosque das Vivendas - uma das regiões mais valorizadas da cidade -, se constitui de uma área doada para a abertura de rua, e apesar da autorização da lei, não foi para o leilão público oficial. Seu valor é estimado em mais de R\$ 1 milhão e atualmente está ocupada por um empreendimento da Rodobens Incorporação e Construção Ltda.

No ano seguinte, a Lei Municipal n 10.055/2011 autoriza a alienação de mais três imóveis, com uma área total de 7.527,19m², incluindo uma área verde, localizada no bairro Nova Redentora, sem nem mesmo passar pela necessária desafetação, visto que é um bem público de uso comum³⁰², e é colocado na exposição de motivos que:

[...] justifica-se a pretensão de alienação pelo fato de que área onde tal imóvel se insere apresenta características do entorno que dificultam a implantação de praça pública ou qualquer equipamento público, tornando a destinação para uso público descaracterizada. Não há ali uma praça ou vegetação a preservar. [...] Evidente que com isso o Município não está e nem vem fazendo desafetação de bem público. (Projeto de Lei 224/2011)

³⁰² De acordo com o art. 99 do Código Civil, Lei nº 10.406/2002, os bens de uso comum são aqueles em que o uso e gozo é permitido a qualquer cidadão sem seja necessária autorização ou permissão, como é o caso das praças, ruas, parques, etc.

Segundo Costa (2005, *apud* MEIRELLES, 1977), os bens públicos de uso comum do povo são inalienáveis, mas não há vedação absoluta, pois desde que sejam atendidas as exigências legais e administrativas, que seja feita a desafetação, e que atenda ao interesse público, podem ser alienados.

No caso do Estado de São Paulo, a Constituição Estadual determina que no estabelecimento de diretrizes e de normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão que (Art. 180):

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de:

- a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão;
- b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento;
- c) imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas.

Os casos das exceções previstas só serão admitidos em áreas consolidadas até dezembro de 2004 e mediante a realização de compensação por meio da disponibilização de outras áreas nas proximidades para garantir o atendimento das necessidades da população ou conforme diretrizes estabelecidas em lei municipal específica (CE, art. 180, §1, §2 e §3).

Mesmo contrariando a Constituição Estadual a referida área verde foi para o leilão público oficial realizado em janeiro de 2012, e como não foi arrematada, voltou a ser incluída no segundo leilão realizado cinco meses depois.

Já pela Lei Municipal nº 11.195/2012, foi autorizada a alienação de uma quadra inteira do Parque das Amoras II, formada por 28 lotes, com uma área total de 8.594m². Visto de forma isolada, este imóvel é igual a maior parte dos outros, mas analisando a autorização dos outros imóveis da região como as duas quadras no Parque das Amoras I (3.855m² + 3.614m²), um imóvel no Residencial Antoniassi

(1.485m²) e outro no Residencial Schmidt (4.596m²), veremos que foi disponibilizado pelo Poder Público Municipal um total de 22.145m² na região do Distrito de Engenheiro Schmidt.

Nesta mesma região, foi desapropriada uma área rural para a implantação de um dos quatro Núcleos da Esperança³⁰³, construídos para atender moradores dos loteamentos clandestinos e da periferia. Cada núcleo custou cerca de R\$ 20 milhões, incluindo o valor da desapropriação. A implantação dos equipamentos públicos de educação, saúde e lazer poderia ter sido distribuída em três ou quatro quadras, aproveitando o patrimônio que já pertencia ao Poder Público e atenderia de forma mais eficiente, além da população dos loteamentos ilegais, também a dos loteamentos regulares do Distrito.

Em 2011, o prefeito anunciou que a administração já estava prospectando terrenos para fazer quatro novos núcleos, a previsão é que dois deles seriam construídos dentro da cidade - os bairros João Paulo II e Solo Sagrado seriam os eventuais beneficiados -, e os outros seriam na área rural para atender os demais loteamentos ilegais³⁰⁴.

A última deste conjunto é a Lei 11.206/2012, que traz duas questões importantes para serem apontadas. A primeira é a alienação de área em duas quadras totalizando 5.127,72m² no Parque da Cidadania, que foi projeto de desfavelamento, é um dos bairros mais carentes da cidade, sobre o qual foi falado no início deste capítulo. A segunda é a opção de se desfazer de uma série de imóveis próximos à construção de um Shopping na Zona Norte, que foi inaugurado no final de 2012.

Contudo, os imóveis referidos não foram autorizados em uma única lei, e sim distribuídos pelo conjunto das autorizações. Os imóveis localizados no

³⁰³ Alguns dos loteamentos ilegais atendidos pelo Núcleo da Esperança Engenheiro Schmidt / Santa Catarina: Estância Santa Catarina, Jardim Veneza/Nova Veneza, Vila Ramos, Nossa Senhora de Fátima, Estância Pazzotti, Estância Eden Leste e Estância Bela Vista II.

³⁰⁴ Diário da Região, 16 de junho de 2012.

Residencial Parque Perdizes, no Residencial Alto das Andorinhas e no Jardim Norte tiveram autorização para alienação em 2010³⁰⁵, além disso, também foram alienadas uma área na Rodovia Delcio Custódio da Silva em 2011³⁰⁶ e as áreas na estrada Catarina Marcolin Adolfo e na Avenida Antônio de Oliveira em 2012³⁰⁷.

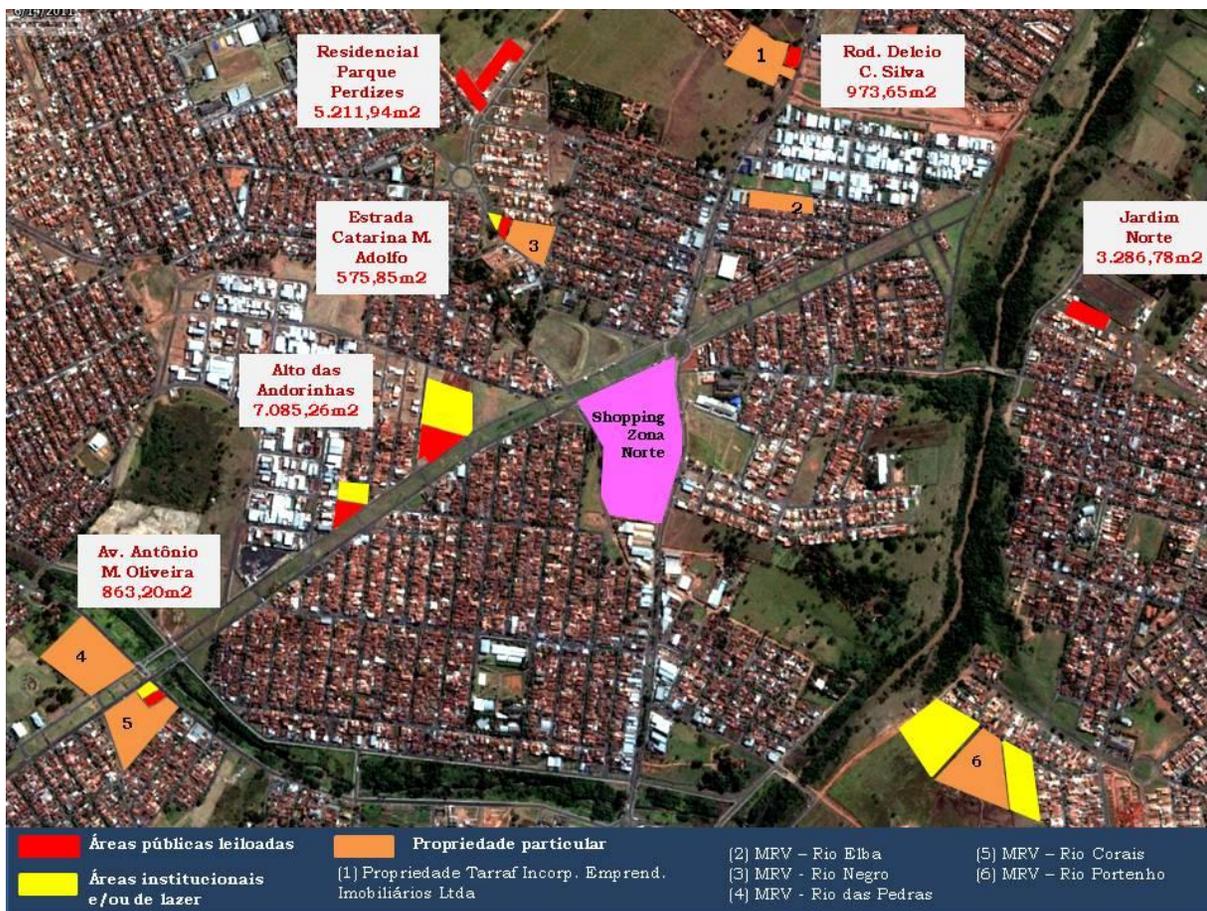


Figura 20 - Imóveis leiloados no entorno do Shopping da Zona Norte

Fonte: Google Earth e Legislações/ Elaborado pela autora.

Na figura 20, podemos ver parte dos empreendimentos produzidos pela MRV no entorno do Shopping. Caso o recorte da imagem fosse um pouco mais amplo - o que dificultaria a visualização das áreas leiloadas -, daria para perceber

³⁰⁵ Itens XI e XII, XVII e XVIII, XXV da Lei Municipal nº 10.654/2010.

³⁰⁶ Item III da Lei Municipal nº 11.055/2011.

³⁰⁷ Itens II e III da Lei Municipal nº 11.206/2012.

que uma intensa concentração destes empreendimentos se deu apenas nesta parte da Região Norte.

Todos os imóveis que aparecem na figura 20 poderiam ter sido aproveitados para ampliar áreas de lazer e áreas institucionais, que geralmente são pequenas, e outras para implantação de HIS, como já foi dito. E apesar de as autorizações terem sido aprovadas ao longo dos três últimos anos, os dois leilões oficiais da Prefeitura foram realizados apenas no ano de 2012. E por isso, em último caso, a administração Municipal poderia, até mesmo, ter esperado mais alguns meses para que a valorização destes imóveis, decorrente da implantação do shopping, fosse capturada pelos cofres públicos, retornando de alguma forma pela população, e não ser apropriada por particulares.

A Prefeitura Municipal arrecadou R\$ 10 milhões com o primeiro leilão e mais R\$10,267 milhões com o segundo³⁰⁸. Foi colocado na exposição de motivos de todas estas leis que o valor obtido com a venda destes imóveis seria destinado à educação e à saúde, entretanto, a prefeitura informou que o total arrecadado durante o leilão, na verdade, será investido na ampliação de um viaduto com a construção três pistas ligando a Avenida Fortunato Ernesto Vetrasso e a Avenida João Bernardino de Seixas Ribeiro, para resolver o problema de congestionamento no acesso à Região Norte da cidade³⁰⁹.

Em nenhum momento, a população foi consultada se concordava em abrir mão dessas áreas em seus bairros. A Câmara Municipal de Vereadores não ofereceu nenhuma resistência nem questionou a real necessidade destas alienações. Há claramente, uma dilapidação do patrimônio municipal, sem que haja qualquer tipo de intervenção ou controle social, nem mesmo um questionamento por parte do Ministério Público em casos como a ocupação de área doada para abertura de rua

³⁰⁸ Leilões Públicos Oficiais do tipo maior lance, na modalidade presencial, nº 01/2011 realizado na ACIRP no dia 28 de janeiro de 2012 e nº 01/2012 realizado no Senac, nos dias 27 e 30 de junho de 2012.

³⁰⁹ Secretária de Comunicação Social, 2 de julho de 2012.

por parte de um empreendimento imobiliário, nem mesmo a alienação de uma área verde. As obras estão estimadas em R\$ 25 milhões.

4.2.3 A política habitacional municipal

Desfavelamento e investimento externo

O Programa Habitar Brasil - HBB /BID³¹⁰ foi um acordo de empréstimo entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, firmado em setembro de 1999, que criou um aparato normativo e orçamentário para o financiamento de obras e ações voltadas aos chamados assentamentos subnormais em áreas periféricas, com atendimento às famílias com renda de até 3 salários mínimos, por meio da implantação de projetos integrados, associada à capacitação técnica e administrativa dos municípios. Em 2006, o programa contava com um volume total de recursos de US\$ 298,9 milhões, sendo que de 2% a 20% sobre o valor total dos investimentos ficavam a cargo das contrapartidas dos estados, municípios e DF, e a divisão entre os recursos provenientes da União e do BID, 40% e 60% respectivamente (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Para que o município tenha acesso ao financiamento era preciso que este elaborasse um Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais – PEMAS, o qual após ser apresentado e aprovado em caráter preliminar, passaria para uma segunda etapa, em que o Município deve constituir uma Unidade Executora Municipal - UEM, que era responsável pela elaboração, implementação e gerenciamento dos projetos e ações dos Subprogramas de Desenvolvimento Institucional - DI - e de Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS. As tabelas abaixo mostram os investimentos nos dois subprogramas no município de São José do Rio Preto, dos quais decorreu o projeto habitacional chamado de Parque

³¹⁰ Teve como órgão gestor, a partir de 2003, o Ministério das Cidades, e como agente financeiro, técnico e operacional a Caixa Econômica Federal. O HBB hoje está desativado.

da Cidadania, para onde foram transferidos os moradores de algumas favelas existentes na cidade.

Tabela 22 - HBB / UAS - São José do Rio Preto - 2006

Projeto	Nº do contrato de repasse	Famílias	Investimento	Repasse União/BID	Contrapartida
Parque da Cidadania	123728-71	369	7.780.791,00	5.550.829,00	2.229.962,00

Fonte: (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Tabela 23 - HBB / DI - Tipos de ação em São José do Rio Preto - 2006

Valor do Repasse (R\$)	PEMAS	Sistema de Informações	Política Habitacional	Regularização Fundiária	Plano Diretor
739.000,00	1	2	1	1	3

Fonte: (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007)

Através do Programa HBB/DI - Desenvolvimento Institucional, a administração municipal de São José do Rio Preto adquiriu imagens de satélite com precisão cartográfica, um software de processamento digital de imagens, e os serviços contratados incluíram também, a qualificação de funcionários da prefeitura, para tornar o setor responsável pelos trabalhos independente de terceirização, barateando o processo de produção de imagens nas futuras atualizações (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). A estruturação do Subprograma DI, da qual participaram a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, o BID e o IPEA,

foi inspirada nas recomendações da Conferência Habitat II e em estudos realizados por entidades internacionais de fomento, nos quais está explícito o reconhecimento de que, além da pobreza da população, o despreparo dos vários níveis da administração pública e a inadequação do marco regulatório ou normativo, são importantes condicionantes do quadro de grandes carências existentes no setor habitacional. (SEDU/PR, 2001, p.7)

Um grande entrave encontrado pelos formuladores das ações, foi a falta de material de referência para apoiar os municípios na formulação e implementação

de sua política municipal de habitação, e por isso, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ foi contratado para elaborar um documento³¹¹ sobre os problemas urbanos e habitacionais.

Na seleção dos municípios, foram consideradas a "*capacidade técnica apropriada aos investidores*", e também, a capacidade de investimento do município, visto que havia a exigência da apresentação de uma contrapartida municipal. Antes de efetuar o contrato de financiamento, a administração ainda deveria se comprometer a adequar seus parâmetros administrativos aos propósitos do BID. E por isso, "foi necessário que a prefeitura se comprometesse a efetuar modificações no plano diretor, elaborar programas habitacionais com cadastramento de áreas e "prestar contas" sobre a legislação urbanística municipal" (PETISCO, 2003, p.176-180).

A compra da área foi feita através de uma espécie de "parceria-publico-privada", pela qual se alegava a tentativa de reduzir o custo da compra do terreno. Assim, negociou-se o preço de uma gleba localizada na zona rural, onde uma parte seria destinada aos programas de desfavelamento do Parque da Cidadania e Parque da Liberdade, e a outra parte continuaria com o seu proprietário, e apesar disso, foi feito um acordo que toda a gleba seria inserida no perímetro urbano (PETISCO, 2003, p.179). Dessa forma, o proprietário teria a valorização de seu imóvel pela simples inclusão no perímetro, e em contrapartida, faria um preço melhor para a prefeitura na venda da área de interesse.

O programa foi iniciado no ano de 2000, e em um levantamento preliminar em relação à subnormalidade habitacional no município, além de uma centena de loteamentos ilegais, foi constatada a existência de 12 favelas³¹².

³¹¹ Cadernos do Programa Habitar Brasil BID - Vol 1: Política Municipal de Habitação – Orientações para formulação e implementação, agosto de 2001.

³¹² Favelas que foram removidas através do HHB/BID: Marajó, Antunes, Laranjeiras, Gonzaga de Campos, Triângulo, Brejo Alegre, Piedade, São Francisco, Santa Terezinha, Árvore, Don Lafayete e Represa.

Provisoriamente, a Administração Municipal transferiu 369 moradores de seis destas ocupações para uma área totalmente desprovida de equipamentos públicos e as habitações eram provisórias, construídas em madeira. A proposta era que, posteriormente, essas unidades fossem reconstruídas em alvenaria.



Figura 21 - Parque da Cidadania – HBB/BID

Fonte: Google, imagem de 06/10/2002.



Figura 22 - Construção casas de alvenaria no Parque da Cidadania

O valor total orçado para o empreendimento foi de R\$ 6,9 milhões³¹³, sendo R\$ 1,8 milhão de contrapartida do Poder Público Municipal e R\$ 5,1 milhões do programa HBB/BID, e contava com: obras de implantação do sistema viário e do sistema de drenagem; substituição das moradias provisórias através da construção de 369 unidades habitacionais de 28 m², composto de sala/cozinha, banheiro e um dormitório, em terrenos de 10m x 20m.

Estava prevista a implantação de equipamentos públicos como creche, escola de ensino fundamental, praça poliesportiva, centro comunitário e Centro de Geração de Emprego e Renda; e também a realização do projeto de desenvolvimento social e cidadania³¹⁴.

Segundo o Relatório³¹⁵ de Avaliação da Pós Ocupação³¹⁶ do Programa Habitar Brasil BID³¹⁷ - Parque da Cidadania, o Projeto implementado no Parque da Cidadania, no período de 2002 a 2006, previsão de atendimento era de 352 famílias beneficiadas e 1.515 moradores. Grande ocorrência de co-habitação, total de famílias em 2006: 1.178 com aproximadamente 4.000 moradores, sendo que 26,32% dos domicílios comportando de 2 a 3 pessoas por dormitório, e em 39% dos domicílios, mais de 3 pessoas utilizando o mesmo dormitório³¹⁸.

Na avaliação dos moradores sobre o tamanho da unidade habitacional atual em comparação ao tamanho da moradia localizada na favela, apenas 33%

³¹³ Valores divulgados pelo Jornal Diário da Região em 30 de novembro de 2001.

³¹⁴ Composto por: Subprojeto de Participação Popular e Mobilização Comunitária; Ações Integradas de Inclusão Social; Suporte Social às Obras; Geração de Emprego e Renda; Educação; e Acompanhamento Pós-Ocupação.

³¹⁵ A aplicação da Pesquisa de Satisfação do Pós-Ocupação ocorreu em 2005 e o relatório realizado através de assessoria, pela empresa contrata COESA Desenvolvimento Humano e Empresarial, teve sua divulgação em setembro de 2006.

³¹⁶ Em decorrência da ausência de indicadores de desempenho e de efetividade das ações no Projeto Técnico do Trabalho Social original, o qual também foi realizado por contratação de assessoria, utilizou-se o referencial da Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação / Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS / HBB (Ministério das Cidades – Instituto de Estudos Especiais / PUC – SP).

³¹⁷ Segundo o ex-prefeito Edinho Araújo, a “parceria” estabelecida com o BID, foi viabilizada pelo Ministro da Justiça da época, Aloysio Nunes Ferreira Filho.

³¹⁸ Dados do Relatório de Pós-Ocupação, 2006.

consideraram situação melhor que anterior. 68% dos moradores entrevistados afirmaram que as despesas mensais aumentaram por causa das contas que foram adicionadas ao orçamento familiar como a conta de água, energia elétrica, e outros. Uma das moradoras entrevistadas do Parque da Cidadania, que ainda mantém a construção provisória em madeira, que aparece na figura 19, relata:

Quando a gente mudou pro barraco de madeira, morava em quatro pessoas, depois construíram a casa de tijolo, eu me casei e tive uma filha... Hoje, eu moro na frente e minha mãe, que foi quem ganhou a casa, mora no fundo. Eu já me cadastrei na EMCOP, mas como não fui chamada para o Nova Esperança, daí eu fui aqui no CRAS, me disseram que eu tenho chance de conseguir na próxima, então, agora estou esperando me chamar para aquelas casas que vão fazer pra lá do São Deocleciano. Aí, a gente vai poder derrubar o barraco, e minha mãe mudar pra frente³¹⁹.

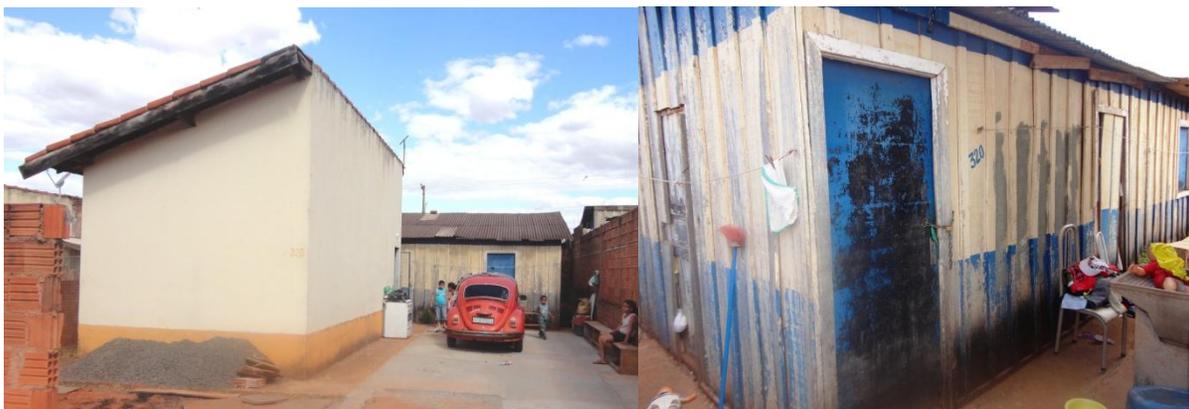


Figura 23 - Casa provisória e casa definitiva no Parque da Cidadania

Fonte: Autora, 2011

A partir da elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS, através da participação do município no Programa HBB-DI, o poder público municipal passou a realizar o monitoramento de rotina com a finalidade de inibir a expansão das ocupações. Afirmando, a partir de então, incluindo inclusive no relatório de diagnóstico do PMHIS, que após a remoção

³¹⁹ Daiane, 26 anos, filha de dona Marlene, moradoras do bairro desde a implantação, em 2000.

dos 13 assentamentos existentes anteriormente, “com o controle e o investimento contínuo em habitações populares, nessa última década não se teve formação de novos núcleos favelizados ou de cortiços”, com exceção da Favela do Morro da Fumaça que resistiu à remoção até 2005.

Esta ocupação teve início no final da década de 1990, quando um grupo de 72 famílias ocupou uma área de propriedade pública, a Chácara Maria Vetorazzo, próxima ao Gonzaga de Campos, que ficou conhecida como “Favela Morro da Fumaça”. Com aproximadamente cinco alqueires, localizada entre a estrada de ferro e às margens do córrego Piedade, próxima ao Distrito Industrial Waldemar de Oliveira Verdi, e definida pelo Plano Diretor de São José do Rio Preto de 1992, como área de preservação permanente, seus moradores resistiram à remoção e mantiveram a ocupação.

Em 2004, parte das 86 famílias que ocupavam a Chácara Maria Vetorazzo, chamada Favela do Gonzaga de Campos, na zona oeste de Rio Preto, foi transferida para o condomínio fechado Marisa Cristina, onde foram construídas 88 casas geminadas, com até 30m² de área construída, algumas com três cômodos e outras semelhantes a quitinetes, no total foram 18 famílias removidas. E 68 famílias optaram por continuar na favela e aguardar a urbanização da área, abaixo o relato de duas destas pessoas³²⁰:

O conjunto habitacional é muito distante, os terrenos são pequenos e as casas possuem apenas dois cômodos. Para alguns moradores, isso impossibilita a mudança. (Maricilda Monteiro Zucare)

Estamos perto de postinho de Saúde, escola, supermercado, e lá no condomínio que a Prefeitura arrumou é tudo longe. Além disso, a casa é um cubículo. Como eu, meu marido e meus quatro filhos vamos caber no casulo? (Valdelis Gonçalves da Silva)

³²⁰ Diário da Região, 17/03/2004.



Figura 24 - Condomínio Fechado Marisa Cristina – Frente

Fonte: Google Earth, 2011.



Figura 25 - Condomínio Marisa Cristina - Fundos

Fonte: Google Earth, 2011.

Segundo a engenheira da EMCOP, as famílias inicialmente transferidas para os Condomínios Marisa Cristina, em pouco tempo voltaram para a ocupação do Morro da Fumaça, por não conseguirem se adaptar a um espaço tão pequeno e distante de tudo. Por fim, a ocupação acabou por ser removida em 2005³²¹, ainda de acordo com a engenheira os moradores foram convencidos a desocupar a área, e concordaram em serem realojados em 77 unidades habitacionais no Residencial

³²¹ Relatório do diagnóstico do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, p. 64.

Caetano, localizado na periferia da cidade, próximo ao Parque da Cidadania, e muito distante da favela, do centro da cidade e dos locais de trabalho. Após a remoção, a prefeitura passou com as máquinas no terreno e demoliu todas as construções existentes. Com o tempo o lugar se transformou em um lixão, que se manteve até 2011, sendo removido pela prefeitura.



Figura 26 - Morro da fumaça (2002) e área ocupada por lixão (2011)

Fonte: Google Earth, 2002, 2011.

Em 2000, quando foi feito o plano de desfavelamento, ficou definido que todas as famílias deveriam obrigatoriamente desocupar as áreas ocupadas. Contudo, na administração seguinte, mudou-se a proposta, e ficou definido que as pessoas só sairiam do local se quisessem.

O Renascer é um parcelamento que passou pelo processo de regularização e foi registrado em julho de 2012, e se constitui em blocos de casas geminadas produzidas pela Prefeitura Municipal dentro do programa de desfavelamento. Cada unidade habitacional é composta de cozinha, banheiro e um dormitório. Uma das moradoras relata a sua vinda para o conjunto:

Eu tinha um barraco lá no Itapema, era bom lá, tinha uma bica d'água, tinha mais espaço, dois quartinhos... era eu, meu marido e cinco filhos, não tinha mais nenhum barraco perto, era gostoso... Aqui, ficou muito apertado pra gente, mas eu achei melhor vir pra cá, porque lá dava muita cobra. E quando a gente morava no sítio era todo mundo dormindo junto mesmo... já tava acostumado. O ruim daqui é que só tem um relógio, aí uns não pagam, outros pagam... [...] também tem muita droga e essas casas tudo juntinho é muito

ruim. [...] andou passando um pessoal aqui, parece que tão querendo derrubar e mandar a gente pra outro lugar, tão querendo construir esses predinho, sabe... se colocar a gente num lugar bom, eu vou gostar³²².



Figura 27 - Conjunto Renascer

Fonte: Google Earth, 2011.

Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS

A Política Nacional de Habitação – PNH, criada em 2004 como parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, aprovada na 1ª. Conferência Nacional das Cidades, tem por objetivo a promoção da universalização do acesso à moradia, e a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades tem papel fundamental na implementação da PNH e na consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, desenvolvendo diversas ações que vão do apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

³²² Dona Maria, hoje mora apenas com a neta Natália.

Entretanto, apesar de todo o aparato legal e institucional criado na última década, veremos neste item, que as dificuldades na concretização dessas propostas no nível municipal ultrapassam a questão da falta de capacitação técnica, questão colocada, repetidamente, como grande entrave à execução do planejamento urbano. Veremos também, que se compararmos a forma como os programas habitacionais foram conduzidos na década de 1980, e a forma como estão sendo conduzidos atualmente, no município de SJRP, ao invés de avanços, há aumento de entraves para à concretização do direito social à moradia, previsto na Constituição Federal. Na opinião da Assistente Social, uma das principais responsáveis pela condução dos trabalhos de elaboração do PLHIS:

Eu percebo que os municípios não tinham muito essa preocupação com a política habitacional, é mais a preocupação em relação a construir casa, construir unidade habitacional, então [...] eu acho que tem que ser imposta, relacionada a recurso, senão, não sei se os municípios por livre e espontânea vontade pensariam no crescimento urbano, enfim, de forma planejada...³²³

Através do Plano Diretor de 2006 ficou estabelecido que a Política de Habitação Social³²⁴ deve atender às seguintes diretrizes: desenvolver ações contemplando a diversidade de programas habitacionais visando atender a variabilidade de padrões sociais, econômicos e culturais da população, porém com ênfase à habitação de interesse social, bem como a adequação às especificidades locais, objetivando a redução de custos e a melhoria da qualidade; fomentar a ocupação das glebas, não utilizadas ou subutilizadas no perímetro urbano e área de expansão urbana; estabelecer normas especiais para a habitação de interesse social, desburocratizando a regulamentação urbanística geral; priorizar soluções que promovam o adensamento nas áreas com infraestrutura disponível e que permeiem a malha urbana consolidada; e, priorizar a implantação da habitação de interesse social próxima às áreas destinadas à implantação da indústria e comércio atacadista.

³²³ Assistente Social da Secretaria Municipal de Habitação Selma Cristina Carneiro, em entrevista concedida à autora em agosto de 2012.

³²⁴ Lei Complementar Municipal nº 224/2006, Capítulo IV, Art. 14.

A lei que institui o SNHIS³²⁵ determina que os Estados e Municípios, para aderirem ao SNHIS, devem firmar um termo de adesão ao SNHIS, constituir um fundo e um conselho municipal, e se comprometerem a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, considerando as especificidades do local e da demanda, como já apontado anteriormente.

Para atender as exigências legais, em 2008, foi feita a adesão ao SNHIS pelo município. A partir de 2009, com o início da atual gestão, a questão habitacional ficou distribuída dentro da Administração da seguinte forma: a Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP, uma empresa que foi criada com a função de órgão executor dos programas habitacionais, ficou responsável pela condução quase total da política habitacional do município, e dentre suas principais tarefas estão: a definição dos seus programas, a gestão dos recursos por meio de convênios firmados com o governo Estadual e Federal, o gerenciamento dos projetos habitacionais, a realização e o acompanhamento das famílias cadastradas nos Programas Habitacionais, a construção e a operacionalização por meio Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, programa do governo Federal, assim como, o atendimento de habitações populares em situação de risco eminente.

E a Secretaria Municipal de Habitação ficou exclusivamente responsável pelo desenvolvimento dos trabalhos necessários aos processos de regularização fundiária e à urbanização dos loteamentos ilegais. Anteriormente à Secretaria Municipal de Habitação, o encaminhamento da possível regularização fundiária esteve sob o comando da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. E apesar de as funções terem sido distribuídas desta forma, a condução da elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social ficou a cargo da Secretaria Municipal de Habitação, e não a EMCOP. Foi feito um termo de referência e aberta uma licitação para a contratação de uma consultoria para a elaboração do PMHIS.

³²⁵ Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

A Comissão Municipal de Acompanhamento da Elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social³²⁶ foi nomeada³²⁷, em dezembro de 2009³²⁸. Foi feita uma proposta de trabalho e uma proposta metodológica que envolveria a participação da população através da realização de fóruns em cada uma das etapas de trabalho. A empresa de consultoria trabalhou na elaboração do plano durante de fevereiro de 2010 até a metade de 2011.

O diagnóstico foi construído com as informações que o município já tinha, através do que havia sido disponibilizado pela EMCOP e pela Secretaria de Habitação. O principal objetivo em contratar uma empresa de consultoria, era o de ajudar a formatar toda a documentação, dentro dos moldes que teriam que ser apresentados para o Ministério das Cidades. Segundo a assistente social da Secretaria, “a equipe estava mais voltada para a regularização, e não para o todo”, não havia a presença de profissionais como economista, sociólogo, estatístico e outros, que teriam a habilidade de organizar de forma correta e de disponibilizar os cálculos de progressão de crescimento demográfico e de déficit habitacional.

Foram realizados três fóruns onde se convocou toda a sociedade, as entidades classistas e profissionais, as empresas construtoras, e principalmente as associações de moradores. No 1º Fórum do PMHIS, foi explicado para a população o que seria o plano e quais os seus objetivos, no 2º Fórum do PMHIS³²⁹ foi apresentado o diagnóstico da situação habitacional no município, no 3º Fórum do PMHIS³³⁰ foi feita a apresentação pública das Estratégias de Ações possíveis, em curto e médio prazo, para atender as necessidades e demandas habitacionais, sejam estas quantitativas ou qualitativas, apontadas no Diagnóstico Habitacional do Município.

³²⁶ Em atendimento ao Termo de Compromisso n 0270891-74/2008/Ministério das Cidades/CAIXA.

³²⁷ Decreto Municipal nº 15.051, de 28 de dezembro de 2009.

³²⁸ Foi feita alteração na nomeação de seus membros mais três vezes, num período inferior a um ano, através dos Decretos nº 15.132, 10/03/ 2010, nº 15.322, de 28/06/2010 e nº 15524, de 24/11/2010.

³²⁹ Realizado no dia 27 de novembro de 2010, às 9 horas na Região Norte, e às 14 horas na Região Sul.

³³⁰ Realizado no dia 15 de janeiro de 2011, às 9 horas na Região Norte, e às 14 horas na Região Sul.

Em 2001³³¹, foi criado o Fundo Municipal de Habitação constituído com dotação orçamentária própria, destinado receber os recursos do FNHIS e a implementar Política de Habitação de Interesse Social. A aplicação de tais recursos deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor. Também deveriam ser elaborados os relatórios de gestão, sob a responsabilidade do conselho municipal, o qual deve contemplar em sua formação, a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos populares.

Quando nós viemos para a Habitação, o conselho estava inativo, e por ser um grupo novo, [...] nós desconhecíamos que tínhamos essa pendência de apresentar os relatórios de gestão a partir de 2008, que foi a adesão do município no sistema nacional de habitação, aí nós recebemos, então, do Ministério das Cidades, uma solicitação de apresentação desses relatórios³³².

A Secretaria Municipal da Fazenda encaminhou um documento comprovando o fato de que o fundo estava inativo, não havia nem movimentação, nem depósito de recurso, nem item orçamentário constituído. Foi então elaborado o relatório de gestão referente aos anos de 2009, 2010 e 2011, informando a inatividade tanto do fundo quanto do conselho municipal até aquele momento e enviado ao Ministério.

Observa-se que, a composição das comissões é definida de acordo com tal divisão, de forma que a EMCOP não tem participação dentro da “Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos Irregulares e Clandestinos”, uma vez que os processos de regularização fundiária estão centralizados na Secretaria de Habitação e, por sua vez, essa Secretaria não tem participação dentro da “Comissão Especial de Apoio à Habitação Popular”, pois essa comissão é dirigida à implementação dos conjuntos habitacionais da área urbana que são de responsabilidade da EMCOP.

³³¹ Lei Municipal nº 8.399, de 29 de junho de 2001, alterada pela Lei Municipal nº 10.318/2008.

³³² Assistente Social Selma Cristina Carneiro, em entrevista concedida à autora em agosto de 2012.

Durante a última gestão não foi criada legalmente nenhuma política habitacional par o município, apenas consta no Programa de Metas da gestão 2009-2012, que esta administração iria “instituir nova política habitacional por meio da EMCOP”, a qual implantaria uma “nova filosofia discutindo os conceitos urbanísticos adotados até então”, mencionando apenas o cumprimento das normas de acessibilidade (NBR-9050) e do Estatuto do Idoso.

O Conselho Municipal de Habitação³³³ deve ser um organismo de caráter consultivo e deliberativo permanente, vinculado à estrutura da administração pública municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Habitação, pela fiscalização da execução desta política e pelo acompanhamento e aprovação de contas do Fundo Municipal de Habitação. O Conselho Municipal de Habitação, existe legalmente desde 2001³³⁴, porém ficou inativo por muitos anos e teve a nomeação de seus membros realizada apenas em 2011³³⁵. E assim como a Comissão do PMHIS, também teve alteração em seus membros em menos de um ano.

O Decreto 15.651, de 17 de fevereiro de 2011, assinado pelo prefeito Valdomiro Lopes nomeou oficialmente os membros e seus respectivos suplentes para integrarem o Conselho Municipal de Habitação. O mandato, que dura dois anos, é voluntário e não há remuneração para o cargo. Os novos conselheiros cumprirão mandato até o mês de fevereiro de 2013, constituído por representantes: (2) da Secretaria Municipal de Habitação; (1) da Secretaria Municipal de Obras; (1) da Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP; (1) do Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto de S. J. R. P. – SEMAE; (1) da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação; (1) da Secretaria Municipal da Assistência Social; (1) da Secretaria Municipal da Fazenda; (4) Representantes de Associações de Moradores; (1) de Instituições locais de Ensino Superior; (1) Representantes da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil local; (1) do

³³³ Lei Municipal 8.397, de 19 de junho de 2001, alterada pelas Leis Municipais 10.318, de 31 de dezembro de 2008 e 10.820, de 17 de novembro de 2010.

³³⁴ Lei Municipal nº 8.397, de 19 de junho de 2001, alterada pela Lei Municipal nº 10.820, 17 de novembro de 2010.

³³⁵ Decreto nº 15.651, de 17/02/2011, alterado pelo Decreto nº 16.310, de 31/05/2012.

Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA local; e (1) de Empresa de Construção Civil do município. Apesar de todos esses trabalhos realização para a elaboração do PLHIS, este não chegou nem mesmo a ser encaminhado para a aprovação na Câmara Municipal.

De acordo com o discurso oficial do Ministério das Cidades, o PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais.

Apesar de a Política Nacional de Habitação e todas as regulamentações posteriores sobre Habitação de Interesse Social terem sido construídas democraticamente, ao longo de vários anos, a partir das reivindicações de movimentos populares ligados ao direito à moradia, o que se vê mais uma vez é o conteúdo do discurso e da norma não ter relação com o que é realizado na prática como se observa em São José do Rio Preto.

Parceria Público Privada na Habitação de Interesse Social – Parque da Liberdade

O empreendimento do Parque da Liberdade foi planejado pela Prefeitura Municipal através da Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP, e o objetivo era implantar um programa habitacional de interesse social numa área de mais de 30 alqueires, próxima à cidade e de propriedade da própria Prefeitura Municipal. Mas, a administração pública, alegando dificuldades financeiras em arcar com os custos necessários para a implantação da infraestrutura e a construção das unidades habitacionais e dos equipamentos comunitários, em 2006,

decidiu abrir licitação, na forma de dação em pagamento³³⁶. Por meia dessa licitação, a Prefeitura daria a referida área de sua propriedade, constituída por cinco glebas³³⁷ encravadas na Fazenda Felicidade, dentro do perímetro urbano como pagamento pela construção dos equipamentos comunitários, à empresa vencedora da concorrência licitatória, o equivalente a R\$ 2.741.700,00, que seriam executados no prazo de cinco anos.

O projeto previa além da construção de 2.568 unidades habitacionais, uma creche, uma escola de ensino fundamental, um posto policial, uma área esportiva e uma área comercial, e a sua execução seria dividida em seis módulos de condomínios horizontais. Cada módulo é separado dos outros módulos através de alambrados, formando condomínios independentes, com sistemas de lazer próprios, e no núcleo central ficam concentrados os equipamentos comunitários, o centro comercial e uma praça com quadra poliesportiva, campo de futebol, quadra de areia, ciclovia e pista de caminhada.



Figura 28 - Maquete eletrônica do Parque da Liberdade

Fonte: RODOBENS Negócios Imobiliários, 2011.

³³⁶ Escritura de Dação em pagamento, livro nº 681, pág. 112-126, em 14 de junho de 2007, no Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelião de Notas, Distrito de Engenheiro Schmidt.

³³⁷ Matrículas no 1º Oficial de Registro de Imóveis: nº 103.282 (113.283,50m²), nº 103.283 (6.528,00m²), nº 103.183 (84.598,00m²), nº 103.184 (4.666,00m²) e nº 80.608 (560.000,00m²).

Segundo Barroso (2010, p.167), o finado Sr. Jorge Demian, presidente da EMCOP na época, em entrevista concedida ao pesquisador, justificava a opção pelo condomínio horizontal da seguinte forma: “foi para que pudesse atender aos habitantes de uma renda melhor, tais como professores, profissionais liberais, etc., mas que não deixasse de ser um programa social”. O autor chama a atenção para a opção de licitação feita pela Prefeitura, já que as terras estão localizadas em área de grande valorização econômica, rodeadas por condomínios horizontais e loteamentos fechados de propriedade das empresas consorciadas que ganharam a licitação: Rodobens e Encalso (BARROSO, 2010, p.171).

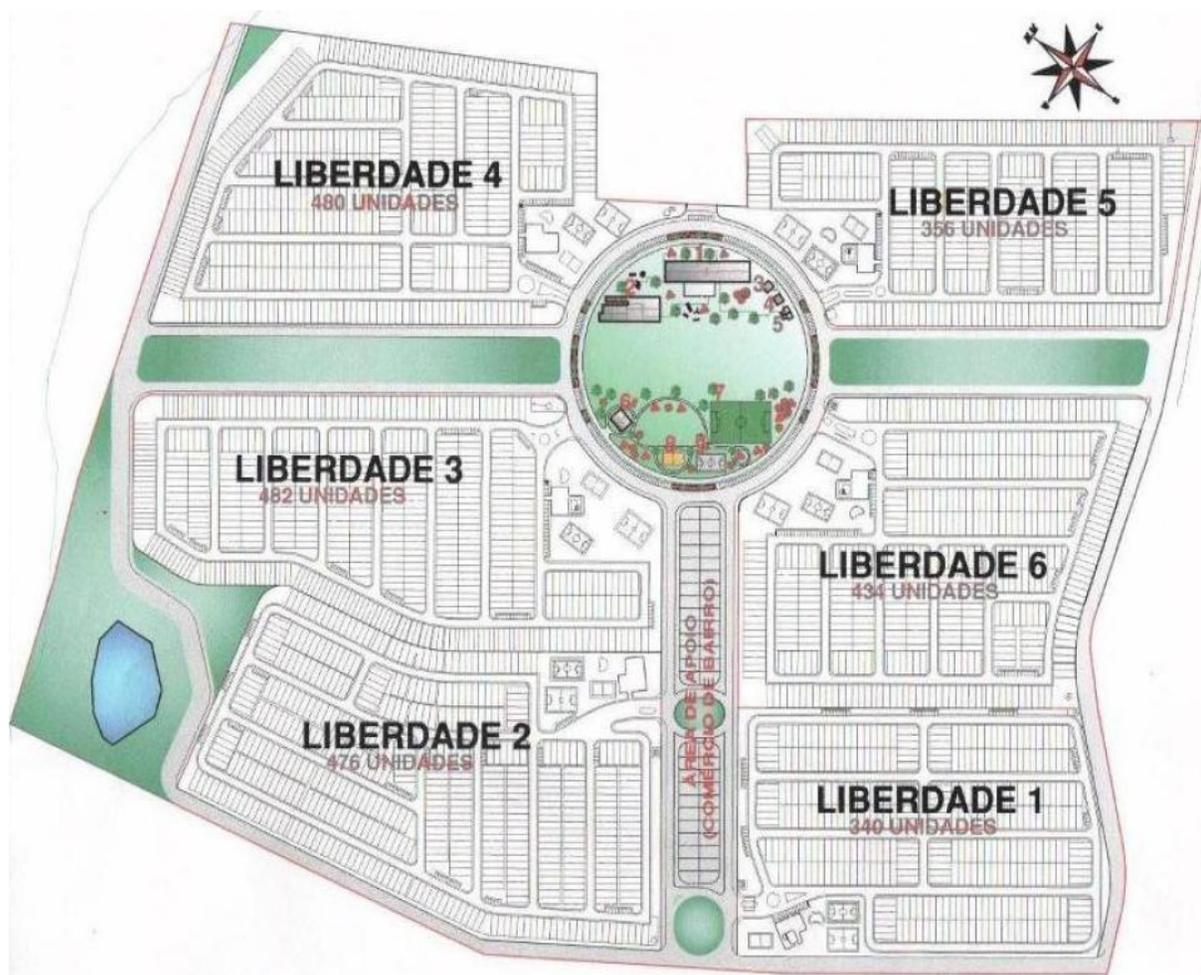


Figura 29 - Planta do Parque da Liberdade

Fonte: Empresa Municipal de Construções Populares - EMCOP, 2011.

A vinculação à EMCOP não é divulgada. Embora, no Programa de Metas da Gestão 2009-2012, na instituição da “nova política habitacional”, esteja previsto “concluir o empreendimento Parque da Liberdade – Parceria com a iniciativa privada”, o empreendimento aparece nas divulgações publicitárias, como sendo totalmente de iniciativa particular, tanto que as aquisições das unidades não passam pelo cadastro municipal dos programas habitacionais. Nem mesmo o nome da Encalso, a empresa consorciada, aparece mais, apenas o da Rodobens. Os módulos 1, 2 e 3 foram enquadrados pela Rodobens no seu modelo “Terra Nova”, enquanto que os últimos módulos a serem construídos: 4, 5 e 6 foram enquadrados no seu novo modelo “Moradas”.

As casas podem ser de dois ou três dormitórios, com duas vagas descobertas para automóvel. De acordo com o que foi informado pelo Consórcio Encalso-Rodobens à EMCOP, os valores de comercialização em 2007, iam de R\$60.500,00 a R\$ 94.089,60 e variavam de acordo com o modelo (A, B, B1, B2, B3 e C) e a metragem quadrada (entre 46,72m² e 66,91m²) das unidades³³⁸. Entretanto, no caso de financiamento - e praticamente todas as unidades são adquiridas dessa forma -, segundo Barroso (2010, p.169), a casa de 3 dormitórios e 58,30 m² de área construída, estava sendo vendida em novembro de 2007 por um valor total de R\$ 147.230,20, preço bastante questionável considerando o caráter social do programa.



Figura 30 - Parque da Liberdade: planta da casa de 58,30m² e uma opção de “concepção artística” da fachada

Fonte: RODOBENS Negócios Imobiliários, 2011.

³³⁸ Ofício 738/09 – DP – EMCOP, 17 de novembro de 2009. Observação: os valores informados são referentes a julho e setembro de 2007.

Planta Casa B3 - 58,30m² - 2 suítes, estar/jantar, cozinha, área de serviço: Concepção artística da planta da casa. Varanda, paisagismo, móveis e objetos de decoração aqui apresentados são de caráter ilustrativo, não fazendo parte do contrato de aquisição do imóvel. O kit varanda é opcional e, sendo adquirido, será aprovado na Prefeitura antes da entrega das chaves. Poderá haver variação de até 5 cm nas dimensões.

O financiamento descrito acima se refere ao concedido pela própria Rodobens, empresa vencedora da licitação, juntamente com a Encalso. Hoje, é possível adquirir este imóvel com facilidades oferecidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, no qual é enquadrado como de interesse social.



Figura 31 - Parque da Liberdade VI em construção

Fonte: Autora, 2011.

Fazendo um comparativo entre o valor definido de R\$ 2.741.700,00, para a referida área que totaliza 769.075,50m², e o valor avaliado, pela prefeitura, de duas áreas que totalizam de 84.002,57m², as quais foram declaradas de utilidade pública a fim de serem adquiridas mediante desapropriação, em 2010³³⁹, para a instalação da nova rodoviária, encontramos o valor de R\$ 8 milhões³⁴⁰, lembrando que os equipamentos só seriam entregues em 2012. No primeiro caso, a prefeitura

³³⁹ Decreto Municipal nº 15.433, de 17 de setembro de 2010.

³⁴⁰ Diário da Região, 19/09/2010.

entregou a área por R\$ 3,56/m², e no segundo caso, a mesma pagaria R\$ 95,35/m², e mesmo assim, os proprietários destas reclamaram que o valor está muito abaixo do praticado no mercado.

A tabela 24 mostram os valores previstos para cada um dos equipamentos que deveriam ser construídos em troca da área, e em seguida estão as imagens da implantação e das edificações entregues em 2012. Verifica-se visualmente pelo padrão das construções, pela dimensão das edificações e a baixa qualidade construtiva que é possível um questionamento a cerca da superestimação dos valores previstos em licitação.

Tabela 24 - Custo total das obras dos equipamentos comunitários³⁴¹

	Relação das Obras e Serviços no Parque da Liberdade	Valor total R\$
1	Construção da Praça Poliesportiva	319.389,70
2	Construção da Agência de Correios e Administração	50.742,90
3	Construção do Centro Comunitário	162.081,69
4	Construção da Creche	998.073,80
5	Construção da EMEF	1.102.979,32
6	Construção da Casa do Zelador	49.346,73
7	Construção do Posto Policial	59.085,86
Total		2.741.700,00

Fonte: Certidão Pública de Dação em Pagamento, 2006.

³⁴¹ Anexo A do Edital de Licitação - Processo nº 08/2006 – Concorrência Pública Municipal nº 01/2006, de 5 de abril de 2006. Termo de Contrato nº 35/2006, de 3 de julho de 2006.



Figura 32 - Maquete da implantação dos equipamentos
Fonte: Autora, 2011.



Figura 33 - Praça poliesportiva
Fonte: Autora, 2011.



Figura 34 - Centro comunitário (à esq.) e EMEI (à dir.)
Fonte: Autora, 2011.



Figura 35 - Escola Municipal de Educação Fundamental – EMEF

Fonte: Autora, 2011.



Figura 36 – Correio e Administração, Posto Policial e Casa do Zelador

Fonte: Autora, 2011.



Figura 37 - Linhão passando pelo meio da praça

Fonte: Autora, 2011.

A figura 37 mostra a área do alinhamento onde está prevista a construção de uma avenida. As escolas foram projetadas e construídas tendo a entrada principal de frente para esta avenida. Entre 2011 e 2012, criou-se um impasse entre a Prefeitura e a Rodobens sobre quem seria a parte responsável pela sua execução. Embora existisse um parecer do seu próprio departamento jurídico afirmando que a Prefeitura era quem deveria arcar com o investimento, na fase de conclusão das obras e entrega das unidades habitacionais, a prefeitura recusou-se a liberar o documento do habite-se do Parque da Liberdade V, exigindo a implantação da tal avenida.

O atraso na entrega das casas gerou prejuízo para os moradores, pois muitos continuaram tendo que pagar aluguel para morar. Em virtude do problema e correndo o risco de que a situação se prolongasse por tempo indeterminado, os moradores iniciaram uma mobilização para que a Prefeitura liberasse o habite-se antes da execução da avenida, já que esta não passava por dentro dos condomínios. Após alguns meses, o habite-se foi liberado, entretanto a avenida até o momento da conclusão da presente pesquisa, ainda não havia sido construída.

As parcerias público-privadas normalmente são estabelecidas com a justificativa de que o poder público não possui recurso suficiente para determinados investimentos, nem conta com a eficiência e a eficácia do setor privado. Porém, o que acontece na prática é que todo o risco e o maior volume de investimentos acabam ficando por conta do Estado, e para a iniciativa privada, lhe cabe apenas se beneficiar com a parte lucrativa do negócio.

Produção do Programa Minha Casa Minha Vida

A Política Nacional de Habitação determina a garantia de que a provisão habitacional, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas no interior das porções consolidadas da cidade. Pela Lei do

PMCMV (Art. 3º), a definição da localização dos conjuntos habitacionais de baixa renda em áreas urbanas deveria contemplar:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:
[...]

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Mas o que se assiste é uma total desconsideração com a PNH e uma continuidade do modelo do BNH. Não há no município de São José do Rio Preto uma política habitacional oficializada, com a definição de objetivos e diretrizes que atendam aos interesses da coletividade. Os programas são realizados de acordo com as possibilidades de convênios estaduais e federais, definidos de acordo com as normativas recebidas de cada convênio e a partir de decisões individuais, de pessoas que muitas vezes não possui nenhum conhecimento sobre o assunto, e que estão provisoriamente ocupando cargos comissionados. Em geral, o pessoal de carreira realiza apenas trabalhos administrativos e sequer tomam conhecimento das opções feitas no nível decisório dentro do seu próprio departamento ou secretaria.

Quando há a necessidade da elaboração de um plano ou a decisão da localização de um grande conjunto, essas tarefas são terceirizadas para empresas particulares, muitas vezes, com pessoal vindo de outras cidades, sem que haja qualquer conhecimento ou compromisso com os interesses da cidade. Assim, foi o caso do plano de transportes, o plano municipal de habitação de interesse social e inclusive a escolha do terreno onde seria implantado o Conjunto Habitacional

Residencial Nova Esperança, que atendem mais explicitamente aos interesses privados.

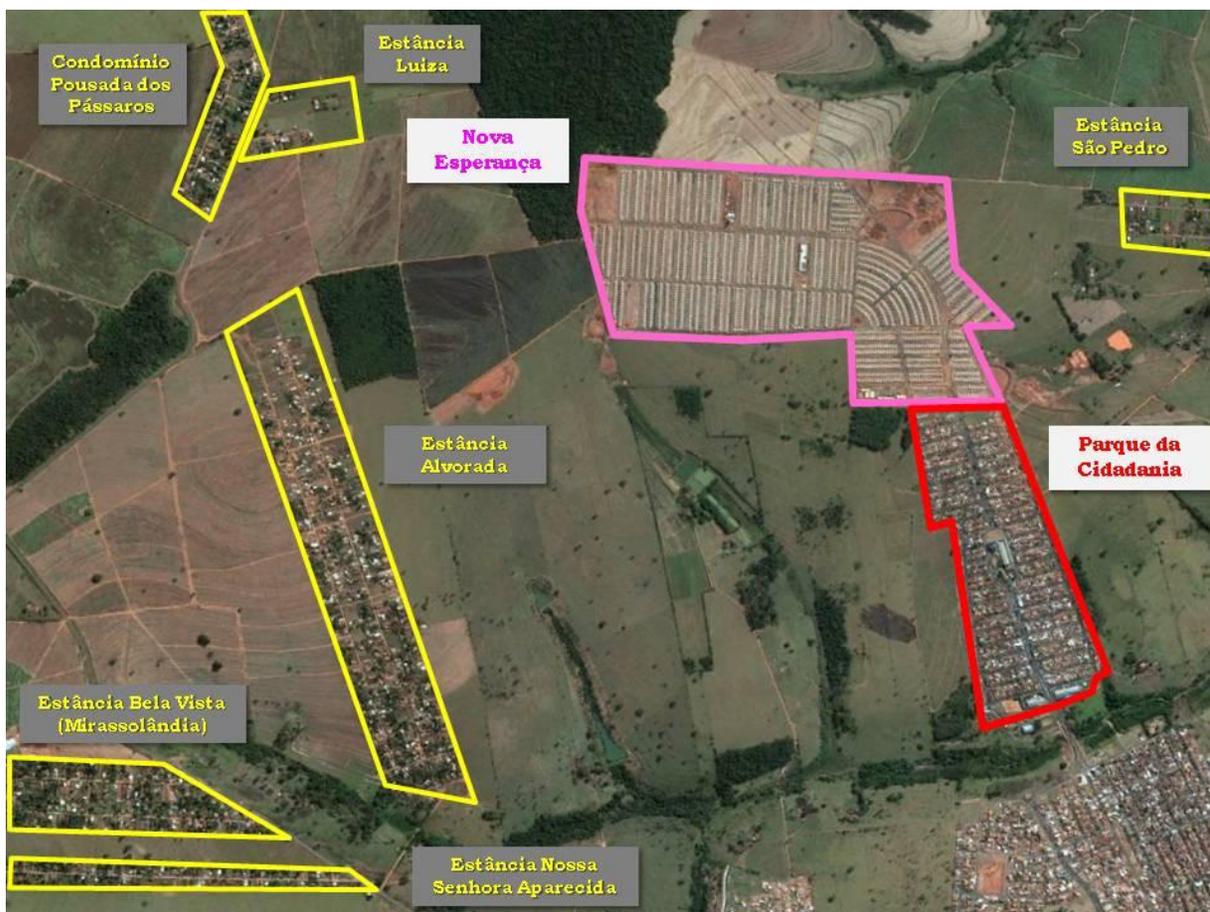


Figura 38 - Entorno do Conjunto Habitacional Nova Esperança

Fonte: Google Earth/ Elaborado pela Autora, 2011.

Nele, foram construídas 2.491 unidades pela construtora Haus, com recursos do PMCMV em parceria com a Prefeitura de Rio Preto. A empresa ATL Premium foi contratada para realizar a prospecção da área pelo valor de R\$ 4,2 milhões³⁴². A área escolhida está localizada na área rural, rodeados pelos loteamentos ilegais, com acesso pelo Parque da Cidadania. O investimento na construção do Conjunto Nova Esperança supera os R\$ 100 milhões, sendo este o

³⁴² Diário da Região, 05/06/2012.

maior empreendimento de casas do Estado de São Paulo e estando entre os 10 maiores conjuntos habitacionais do País³⁴³.



Figura 39 - Conjunto Habitacional Nova Esperança

Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 2012.

Outro conjunto habitacional lançado pela Prefeitura que segue esse mesmo padrão é o Conjunto Habitacional Luz da Esperança, empreendimento realizado pela EMCOP e Caixa Econômica Federal. Estão sendo construídas 1.038 casas³⁴⁴, em terrenos de 200 m², numa área de 472.852,67 m², próximo ao São Deocleciano e ao Parque da Liberdade, destinadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos. Está inserido no programa Minha Casa Minha Vida 2 e receberá em investimentos R\$ 68 milhões³⁴⁵.

³⁴³ Diário da Região, 19/08/2011.

³⁴⁴ Casa de dois dormitórios, sala, cozinha e banheiro, com laje, piso cerâmico e muros.

³⁴⁵ Secretaria Municipal de Comunicação Social, 09/11/2011.

Durante a solenidade de assinatura de contrato com a Caixa Econômica Federal, o prefeito informou que foi uma exigência do município que fossem construídas casas e não apartamentos, e que "no Brasil o Programa Minha Casa Minha Vida constrói para pessoas com até 10 salários mínimos. Aqui em Rio Preto a Prefeitura optou por priorizar as famílias com até 3 salários. Queremos beneficiar quem mais precisa". E segundo o presidente da Empresa Municipal de Construções Populares - EMCOP, até o final de maio de 2012 a atual gestão construiu mais de 5 mil moradias³⁴⁶.

Até agosto de 2011, o PMCMV já havia celebrado 16.215 contratos na região, 8.121 deles em São José do Rio Preto, o que significa um investimento regional de R\$ 1,07 bilhão e R\$ 551,6 milhões no município de Rio Preto. A superintendência regional da Caixa Econômica Federal foi indicada como a primeira do Brasil, em volume de moradias financiadas³⁴⁷.

A questão do acesso à terra urbanizada e bem localizada continua sendo o grande problema da política habitacional. Mantém-se o padrão de implantação dos conjuntos habitacionais em áreas cada vez mais distantes da área urbana, com um número astronômico de unidades concentradas numa região sem nenhuma previsão de equipamentos coletivos, e ainda promove, direta ou indiretamente, a intensificação do processo de valorização fundiária e imobiliária, beneficiando o setor imobiliário: construtores, incorporadores, imobiliárias, proprietários de terras, e aumentando os obstáculos para o acesso à terra urbanizada e à moradia digna.

A MRV já possui um banco de terrenos de mais de 750.000m², segundo uma Engenheira Civil da empresa, até o final de 2012 foram lançadas aproximadamente 14 mil unidades habitacionais, e toda essa produção foi inserida no PMCMV e voltada para a categoria econômica de mercado.

³⁴⁶ Secretaria Municipal de Comunicação Social, 27 de abril de 2012.

³⁴⁷ Diário da Região, 19/08/2011.

Apesar de toda essa produção habitacional e pela primeira vez ocorrer uma considerável destinação de subsídios, a fundo perdido, para construir habitações sociais para as faixas de mais baixa renda, muitas pessoas continuam sem acesso à moradia.

Em outubro de 2011, surgiu uma nova ocupação em um terreno do bairro João Paulo II, onde cerca de 25 moradores iniciaram a construção dos barracos. Em março de 2012 a Prefeitura firmou um convênio de R\$ 10,2 mil mensais com a FRAS para receber 12 pessoas provenientes dessa área, porém apenas duas famílias (quatro pessoas) aceitaram se mudar para o abrigo. Em maio de 2012, um conjunto de barracos foi derrubado pela ação conjunta da CDHU, Polícia Militar, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU com dois socorristas e representantes do Conselho Tutelar Norte. A figura 41 mostra a desocupação citada, a figura 42 mostra pessoas morando às margens do córrego Bora, e na sequência o relato de dois de seus ocupantes.

Não tenho condições de pagar um aluguel. Ou eu como ou pago aluguel. Escolhi comer. Vou mudar aqui do lado e quando vierem me tirar daqui vamos arrumar outro canto, e por aí vai...³⁴⁸



Figura 41 - Desocupação de favela próximo ao João Paulo II

Fonte: Diário da Região, 2012.

³⁴⁸ Diário da Região, 04/05/2012.



Figura 42 - Ocupação das margens do córrego Borá

Fonte: Diário da Região, 2012.

Tem gente que vem aqui e fala: tem tanto imóvel vazio por aí, por que vocês não invadem? Isso é preconceito com a gente³⁴⁹

4.2.4 Grande volume de investimentos públicos e privados

Principalmente, a partir de 2009, há um imenso aporte de recursos estaduais e federais no município de São José do Rio Preto, entre os principais estão o PAC e o PMCMV. Em nenhum momento, foram considerados, por parte da política urbana implementada no nível federal, os impactos da implantação de toda a infraestrutura decorrente desse volume de investimentos. Mesmo que o PD municipal tivesse sido elaborado com a preocupação em conduzir de fato a política urbana de forma mais equilibrada, estas ações não estariam previstas no PD, pois ele é anterior à definição destes programas, embora conste da Lei do MCMV que tem que obedecer às diretrizes e projetos do Plano Diretor Municipal, ou seja o MCMV não poderia contrariar o que determina o Plano Diretor.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia anunciou a liberação de R\$ 7,2 milhões em recursos, a fundo perdido, do Estado de

³⁴⁹ Diário da Região, 25/07/2012.

São Paulo para implantação do Parque Tecnológico³⁵⁰ de São José do Rio Preto, no qual serão construídos dois edifícios: um núcleo administrativo e um centro empresarial que contará com uma incubadora de empresas de base tecnológica, laboratórios e auditório para convenções. A confirmação do repasse foi feita durante o 1º Seminário ParTec, realizado em 26 de agosto de 2011 em São José do Rio Preto, A primeira fase das obras ficará em R\$ 9,2 milhões, a prefeitura municipal investirá os R\$ 2 milhões restantes necessários.

O empreendimento será voltado à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos e processos nas áreas de saúde, instrumentação, química, informática e agronegócio, e oferecerá suporte para a instalação de micro e pequenas empresas inovadoras. O projeto pretende abrigar ainda uma estação experimental e um distrito industrial para empresas com perfil tecnológico, além de unidades de ensino superior, como o Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas (IBILCE) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), a Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP), a Faculdade Estadual de Tecnologia (FATEC)³⁵¹, e ainda, a Estação Experimental de Rio Preto, a Agência Paulista de Tecnologia e Agronegócios (APTA), o Instituto de Pesca, Instituto de Zootecnia, o Centro Integrado de Ciência e Cultura, a Associação dos Profissionais e Empresas de Tecnologia da Informação (APETI), o Instituto Florestal e o Centro de Eventos, Negócios e Exposição (CENEX)³⁵². A primeira fase³⁵³ será constituída de 308 lotes em 82,38 hectares de uma área municipal, próximo ao Aeroporto e ao Distrito Industrial, às margens da rodovia Washington Luiz, onde era o Instituto Penal Agrícola. O projeto tem previsão de ampliação do ParTec³⁵⁴ em mais 26,4 hectares³⁵⁵.

³⁵⁰ A partir de 2011, a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica passa a ser denominada Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação.

³⁵¹ Agência FAPESP, 01/09/2011.

³⁵² Diário da Região, 29/12/2011.

³⁵³ Na data de conclusão da presente pesquisa, em 2013, o Parque Tecnológico ainda estava em fase de negociações e de detalhamentos.

³⁵⁴ Lei Complementar Municipal nº 350, 30 de novembro de 2011, cria o Parque Tecnológico e o seu Conselho, e estabelece medidas de incentivo à inovação tecnológica.

³⁵⁵ Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto - 2011.



Figura 43 - Área da futura instalação do Parque Tecnológico

Fonte: Google Earth, 2011.

A região central, que segundo o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico tem um fluxo de mais de dois milhões de consumidores por mês, também passa por uma fase de grande investimento em obras de revitalização. Já houve uma tentativa de intervenção na área, em 1998³⁵⁶, que previa a construção de um estacionamento subterrâneo sob a Praça Rui Barbosa, além da abertura de algumas ruas e de medidas para ampliar a segurança e melhorar a iluminação. As obras foram estimadas em cerca de R\$ 6 milhões, mas algumas entidades protestaram em defesa do patrimônio histórico e ambiental, e por isso, a proposta não chegou a ser concretizada, apesar de a licitação ter sido aberta em 1999. Dez

³⁵⁶ Lei Municipal nº 7.348, de 18 de dezembro de 1998.

anos depois, e logo após a retirada dos camelôs do calçadão, o Conselho Gestor da Ilha Central retoma a discussão sobre a intervenção na área e a possível construção do estacionamento subterrâneo, de até 800 vagas e com custo estimado de R\$ 20 milhões, considerando como uma forma de concretizar a execução, a concessão da exploração do serviço de estacionamento por 20 ou 30 anos à empresa vencedora³⁵⁷.

Enfim, o projeto de revitalização foi apresentado no final de 2010 e no início de 2011. Em discurso durante a apresentação do projeto, o prefeito declara: “Mais do que uma mudança física no Calçadão, vamos implantar em toda a área central da cidade uma proposta de valorização econômica, financeira e imobiliária”. A Constroeste foi a empresa contratada para realizar as obras e o projeto foi provado pelo Conselho Municipal Gestor da Ilha Central - COMGIC, formado por sete Secretarias Municipais e entidades como a ACIRP, Câmara dos Dirigentes Lojistas - CDL, Sindicato do Comércio Varejista, entre outras entidades. Sendo que a principal parceria é com a ACIRP que afirma ter investido R\$ 70.000,00 na contratação do projeto e o doou à Prefeitura Municipal³⁵⁸.

A área do calçadão recebeu, nessa primeira fase, um novo sistema de drenagem, tubulação subterrânea para redes de energia elétrica, telefonia e TV a cabo, novo piso impermeável, rampas de acessibilidade, linhas-guia para deficientes visuais, novos bancos, jardinagem, 84 árvores, construção de marquises padronizadas nas lojas, para a proteção de sol e chuva, e uma nova iluminação. O investimento será de R\$ 5 milhões, sendo R\$ 2 milhões vindos do Ministério do Turismo e R\$ 3 milhões de recursos da Prefeitura. A execução das obras será feita em três etapas.

A primeira etapa das obras encerrou-se no início de 2012, mas, em abril, o governo federal repassou mais R\$ 620.000,00 para a Prefeitura de Rio Preto continuar a revitalização do Calçadão, e em agosto, uma lei específica³⁵⁹ foi aprovada para alteração orçamentária do PPA 2010/2013 e da LDO 2012,

³⁵⁷ Diário da Região, 01/05/2009.

³⁵⁸ Secretaria Municipal de Comunicação Social, 08/02/2011.

³⁵⁹ Projeto de Lei nº 171, de 2012.

decorrente de um crédito adicional especial no valor total de R\$ 1.200.000,00, em virtude de um Convênio firmado com o Governo do Estado de São Paulo através da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional com a finalidade de custear parte da revitalização do calçadão, com a execução de guias, sarjetas e pavimentação asfáltica. Ainda faltam mais duas etapas, e não há previsão da data para a conclusão total da intervenção.

Na urbanização do Parque do Rio Preto, com extensão de 5km, foram gastos R\$ 8,06 milhões, e mais R\$ 2,75 milhões só na parte de iluminação³⁶⁰. Há um de Projeto de Lei Complementar na Câmara Municipal propondo a alteração do Plano Diretor e que interfere diretamente na região do Parque do Rio Preto, considerada pelo PD uma das Áreas de Especial Interesse Ambiental³⁶¹.

Através dessa alteração seria autorizada a ampliação das construções já existentes em até 100% com relação à área construída, ressaltando que se estas construções devam “procurar manter a taxa de permeabilidade do solo igual ou superior a 70%”. Entende-se que a proposta é de uma intensa verticalização na região. A justificativa apresentada no PLC é de que:

Esta propositura visa garantir o direito de propriedade, conservar e ampliar seu patrimônio podendo com essa medida aumentar sua capacidade de produção, gerando novos cargos e ampliando o quadro de funcionários, com isso beneficiando a população rio-pretense com novas vagas de emprego. Visa também a preservação do Meio Ambiente, respeitando as Leis que regulamentam as Áreas de Preservação Permanente³⁶².

O objetivo é fazer uma grande reestruturação nessa região ocupada por grandes galpões e muitas garagens de venda de carros usados. Percebe-se pelo próprio desenho da ponte estaiada para pedestres – uma cópia invertida da Puente de La Mujer em Buenos Aires -, uma tentativa de reprodução, numa escala reduzida, do modelo de urbanização do Porto Madero.

³⁶⁰ Diário da Região, 18/07/2012.

³⁶¹ Seriam alteradas as Áreas de Especial Interesse Social 8, 9 e 10, conforme Mapa do PD em anexo.

³⁶² Projeto de Lei Complementar nº 16/2012.



Figura 44 - Parque Rio Preto (à esq.) e Porto Madero (à dir.)

Fonte: PMSJRP, 2012 / wikimedia.org, 2012.

Em relação ao volume recursos recebidos pelo município através do Programa de Aceleração do Crescimento nos últimos anos é bastante expressivo. Apesar de o PT fazer oposição ao prefeito da cidade que é do PSB, o “principal interlocutor entre a Prefeitura de Rio Preto e o governo federal” é o líder do PT na Câmara dos Deputados³⁶³, que em visita à cidade, se comprometeu a ajudar em agilizar a homologação do “estado de emergência” de Rio Preto junto ao Ministério da Integração Nacional. Através da homologação, a cidade ficou autorizada a receber verbas para a recuperação dos estragos provocados pela chuva de 2010³⁶⁴. Esse canal de relacionamento se consolida após o recebimento das verbas do PAC para Rio Preto, e o apoio do prefeito à reeleição do deputado federal em 2009³⁶⁵.

O projeto das obras antiinundantes prevê³⁶⁶ a construção de 20 piscinões nas avenidas Juscelino Kubitschek, José Munia e Brasilusa, além de reformas e drenagens em 50 bairros da cidade, reduzindo os alagamentos frequentes que ocorrem, principalmente, nas avenidas Alberto Andaló e Bady Bassitt, ao custo de R\$ 134,2 milhões, sendo R\$ 6,4 milhões referentes à contrapartida municipal, parte do dinheiro vem a fundo perdido do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

³⁶³ Cândido Vaccarezza, deputado federal pelo PT-SP (2007-2010 e 2011-2014), escolhido pelo presidente Lula para o cargo de líder do governo na Câmara dos Deputados em 2010, e reconduzido para a tarefa pela presidenta Dilma.

³⁶⁴ Diário da Região, 21/01/2010.

³⁶⁵ Dhoje, 04/07/2009.

³⁶⁶ Na data de conclusão da presente pesquisa, 2013, as obras estavam em andamento.

2, num total de R\$ 59,5 milhões liberados através do Ministério das Cidades, além de financiamento com a Caixa Econômica Federal³⁶⁷. Em 2010, a empresa Constroeste apresentou a melhor proposta financeira, sendo declarada vencedora da concorrência para a obra de recuperação de piscinões e canalização dos córregos Borá e Canela³⁶⁸.

São José do Rio Preto foi contemplado no programa de Praças dos Esportes e da Cultura – PEC, que compõe o Eixo Comunidade Cidadã do PAC 2, com um investimento previsto em R\$ 3.500.000,00, através do Ministério da Cultura³⁶⁹. O modelo III, de 7.000m², foi implantado no final da Avenida Alfredo Teodoro de Oliveira, próximo aos loteamentos ilegais.

Com custo de R\$ 330 milhões, o Plano de Mobilidade Urbana de Rio Preto prevê a construção de viadutos em vários pontos, como na Avenida João Bernardino e Fortunato Ernesto Vetorasso, para acesso à região Norte, na rua Capitão Faustino de Almeida com a avenida Mirassolândia, além do estudo e projeto de túnel ou viaduto na rua João Mesquita³⁷⁰. A prefeitura já apresentou o projeto ao Ministério das Cidades, e na lista divulgada pelo governo federal, o município está entre as cidades elegíveis do estado de São Paulo para serem contemplados no PAC Mobilidade Médias Cidades, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e de outras fontes de financiamento³⁷¹.

São José do Rio Preto já conta com o Plaza Avenida Shopping, Praça Shopping e Riopreto Shopping Center e estão sendo construídos mais dois, uma na zona sul e outro na zona norte. Ainda não foram inaugurados, mas já estão induzindo a valorização imobiliária na região do entorno. O Shopping Iguatemi, empreendimento localizado na zona sul, na confluência da Avenida Juscelino

³⁶⁷ Bom dia, 28/05/2012.

³⁶⁸ Apesar de todo o recurso do PAC já ter sido liberado, em julho de 2012, o Tribunal de Contas da União - TCU apontou “irregularidades graves” no edital da licitação e determinou a anulação do certame. De acordo com o resultado da auditoria do TCU, a Prefeitura superestimou em R\$ 10,6 milhões o valor da obra (Diário da Região, 12/07/2012).

³⁶⁹ Portaria n° 484, de 2 de dezembro de 2010, publicada no DOU - Seção 1, n° 231, 03/12/2010.

³⁷⁰ Dhoje, 20/07/2012.

³⁷¹ Portaria n° 328, de 19 de julho de 2012.

Kubistchek com a rodovia BR-153, contará com 233 lojas e no final da terceira fase terá uma área total de 65.000m² e quatro torres comerciais. O investimento deve passar de R\$ 135 milhões e a previsão é de um faturamento anual de até R\$ 400 milhões em todo o empreendimento. Segundo o presidente da Iguatemi Empresa de Shoppings Centers, Carlos Jereissati Filho, a expectativa é de que o empreendimento tenha resultado operacional líquido de R\$ 21,6 milhões já no primeiro ano de funcionamento³⁷².



Figura 45 - Shopping Iguatemi São José do Rio Preto

Fonte: Iguatemi, 2012.

O alvará de construção foi entregue pessoalmente pelo prefeito em dezembro de 2011, as obras tiveram início em maio de 2012 e a previsão para a inauguração é abril de 2014. Na ocasião, segundo o prefeito, a confirmação da presidenta Dilma Rouseff da duplicação da rodovia BR-153 vai ajudar na consolidação do empreendimento, ressaltou que o município conta com infraestrutura, equipamentos e padrão de qualidade de vida capazes de atrair e receber investimentos de porte, e completou, agora “*só falta a inclusão no PAC 2*”.

³⁷² Diário da Região, 05/05/2012.

Seus empreendedores são a Iguatemi Empresa de Shoppings Centers e a Verdi Haddad Participações, projetam o atendimento a 1,2 milhão de habitantes da região. O investimento está pautado no consumo da região, considerada a quinto maior mercado do Estado de São Paulo e segundo o vice-presidente comercial do Iguatemi "o potencial de consumo é similar ao de Belo Horizonte", e também coloca que, apesar de ter como público alvo as classes A e B, "o projeto nasceu com características democráticas"³⁷³.

Em relação à obra de duplicação da rodovia BR-153, estimada em aproximadamente R\$ 200 milhões, o orçamento do governo federal de 2012 reservou apenas R\$ 55 milhões, que foi destinado à obra por meio de emenda da bancada de deputados federais e senadores do Estado de São Paulo. Durante a audiência pública³⁷⁴ para a licitação da obra, o superintendente regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT no Estado de São Paulo informou que encaminhou ao Ministério dos Transportes um pedido para a inclusão da obra de duplicação na segunda fase do PAC 2³⁷⁵.

A construção do Shopping Cidade Norte está localizada no cruzamento da Av. Antônio Antunes e Av. Domingos Falavina. O impacto no valor dos imóveis na região norte é ainda maior do que aquele verificado na região sul, pois sempre foi uma região com poucos equipamentos coletivos, é fácil perceber além da abertura de novos pontos comerciais, a proliferação de empreendimentos da MRV na região, como mostrado no mapa das áreas leiloadas pela prefeitura. Na Figura abaixo, à esquerda, está a implantação através da maquete digital, e à direita, a construção do shopping com o Supermercado Laranjão, que será uma das lojas âncoras e o plantão de vendas da MRV na esquina.

³⁷³ Diário da Região, 05/05/2012.

³⁷⁴ Realizada no auditório da Prefeitura Municipal, no dia 20 de julho de 2012, em atendimento ao Art. 39 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de julho de 1993, em decorrência do valor total da obra.

³⁷⁵ Diário da Região, 21/07/2012.

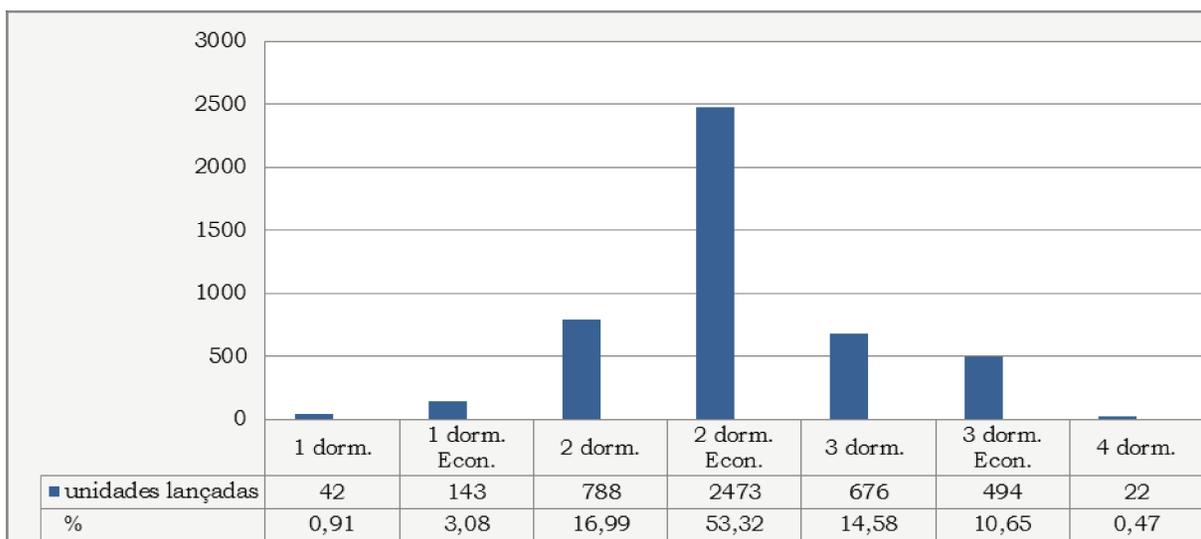


Figura 46 - Shopping Cidade Norte

Fonte: Site do Shopping, 2012/Google, 2011.

Os empreendimentos da MRV totalizam 4.368 unidades lançadas no período entre maio de 2009 e maio de 2012, com concentração na categoria econômica (67,05% das unidades de 1, 2 e 3 dormitórios), e no tipo de 2 dormitórios (70,31% nas duas categorias).

Gráfico 8 - Estudo do Mercado Imobiliário em São José do Rio Preto – Unidades Lançadas por Número de Dormitórios (maio/2009 a maio/2012)



Segundo dados do Secovi, unidades de 2 dormitórios R\$ 2.551,00/m² na categoria econômica e R\$ 3.447,00/m² na categoria de não econômica.

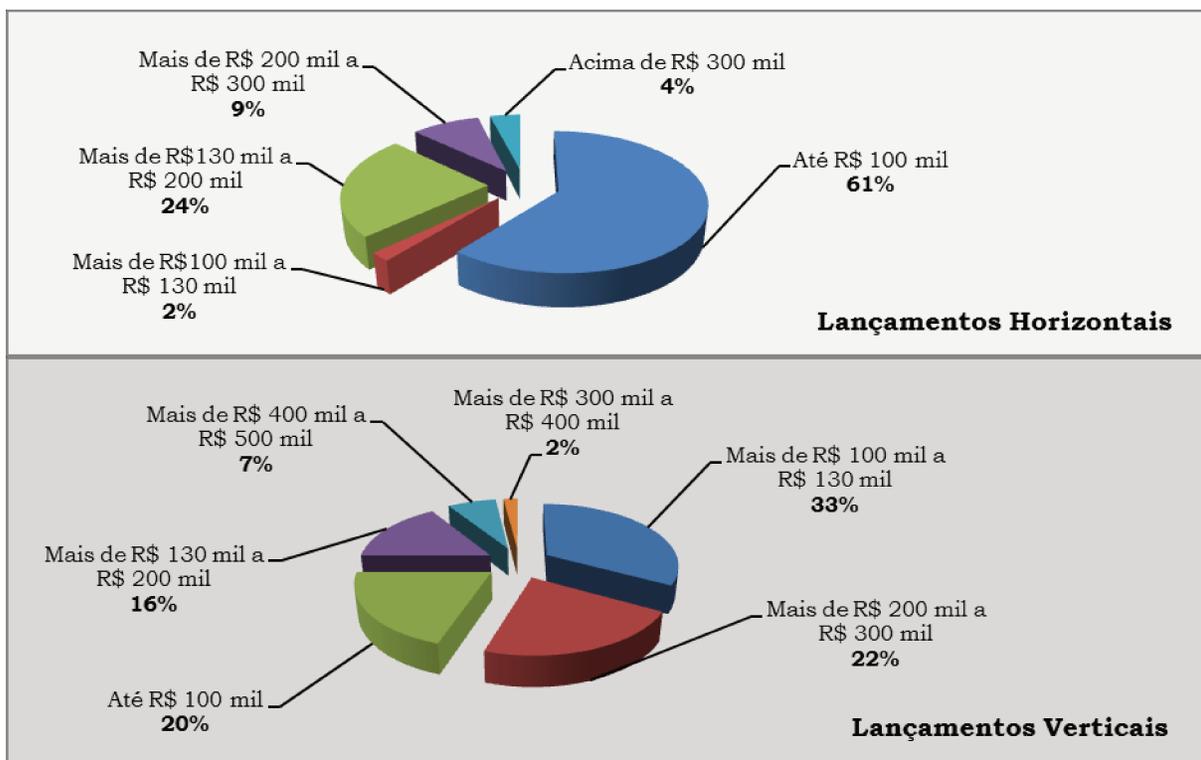


Gráfico 9 - Comparação entre os valores médios de lançamentos imobiliários verticais e horizontais em São José do Rio Preto (Jan./2008 a Jul./2010)

Fonte: Estudo sobre Mercado Imobiliário do Interior de SP/ SECOVI - Delegacia Regional de Rio Preto

Segundo Joaquim Ribeiro³⁷⁶, cerca de 90% dos lançamentos de 2011, foram de dois dormitórios, sendo 75% econômico, que medem entre 45m² e 65m² e custam, em média, R\$ 130 mil. Isso se dá por conta da segurança e da praticidade.

O Jornal Diário da Região realizou uma pesquisa dos valores dos imóveis a partir dos dados obtidos pelo seu caderno de Classificados impresso e online, a análise foi feita baseada nos valores dos imóveis com características semelhantes, colocados à venda no período, entre março de 2009 e março de 2012. Destaca-se o caso de uma casa com dois dormitórios, que teve um aumento de 100% no Solo Sagrado, um dos bairros populares da zona norte (em 2009, o maior preço anunciado para esse tipo era de R\$ 70 mil, e em 2012, um imóvel semelhante chega

³⁷⁶ Proprietário da Imobiliária Redentora e diretor Regional do SECOVI.

a custar até R\$ 140 mil), e 65% no Jardim Nunes (em 2009, estava por R\$ 76 mil, e em 2012, R\$126 mil). Segundo o gerente comercial da Imobiliária Redentora, esse aumento é decorrência do maior poder de compra dos brasileiros aliado aos incentivos para o setor da habitação³⁷⁷.

A pesquisa realizada mostra que foi nos bairros mais populares, onde ocorreram as maiores valorizações, e paralelamente, também foi a mesma localização em que se concentraram os empreendimentos ligados ao PMCMV, o que indica que os valores dos novos imóveis puxaram os preços dos imóveis antigos para cima.

4.2.5 Produção do espaço urbano

Os dados foram levantados junto a Secretarias Municipais de Obras, de Habitação, de Meio Ambiente e Urbanismo, e de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, na Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP, no SECOVI e nas Empresas: Imobiliária Redentora, Rodobens Negócios Imobiliários, e MRV Engenharia. E foram entrevistados funcionários públicos destes órgãos e também técnicos das empresas citadas.

A partir de 2009, com o início da nova gestão de governo e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, há uma grande expansão da produção de empreendimentos habitacionais, principalmente aqueles voltados para a população de baixa renda, o que levou a um aumento expressivo na valorização imobiliária, com predominância entre os imóveis localizados nos bairros mais populares. Em relação aos Loteamentos Ilegais, segundo informações da Prefeitura Municipal, a partir do ano 2000, não houve a implantação de nenhum novo parcelamento. Assinalamos novamente que o poder público municipal não considera os loteamentos murados, como irregulares, mesmo os mesmos sendo inconstitucionais e ilegais do ponto de vista da lei 6766/1979, já citada.

³⁷⁷ Diário da Região, 12 de março de 2012.

Loteamentos abertos

Tabela 25 - Loteamentos abertos aprovados entre 2000 e 2012

	Ano Aprovação	Nome do Loteamento	Proprietário/ Empreendedor	Área da Gleba	N.º de Lotes	Área Média Lotes
1	2000	Parque Juriti	José Rubens Rúbio	123.152,04	266	250
2	2000	Parque da Cidadania	EMCOP – Empresa Mun. de Const. Populares	559.207,00	1.178	200
3	2000	Residencial Caetano	Caetano Empreend. Imob. Ltda.	351.827,00	853	200
4	2000	Residencial Colorado	Pedro Moda e Cia Ltda.	139.813,40	289	200
5	2001	Parque das Aroeiras II	Carlos de Marqui e Maria Alice Aparecida de Siqueira	334.679,52	775	200
6	2001	Jardim Astúrias	Empreend. J.A. Rio Preto Ltda.	167.554,52	381	200
7	2001	Parque Resid. Universo	L.H. Agropecuária e Part. S/A	141.242,78	321	200
8	2002	Residencial Califórnia	Nassif Empreend. Imob. Ltda.	132.385,00	259	200
9	2003	Jardim Bianco	José A. Bianco e Emília Bianco	135.119,04	292	200
10	2004	Parque Resid. Maria Zorita	Construtora Macedo Teles Ltda.	96.800,00	233	200
11	2004	Residencial Santa Filomena	Biricon Const. Empreend. Part.	88.108,71	188	200
12	2005	Residencial Antoniassi	Century 22 Empr. Imob. Ltda.	29.716,00	81	200
13	2005	Residencial Mafalda II	Osmar F. Garcia e outros	47.497,25	133	200
14	2006	Loteamento Vila Flora	Marco Antônio de Pace	123.529,28	223	200
15	2006	Residencial Machado I	Imob. Cardoso Machado Ltda	157.580,00	319	200
16	2007	Resid. Parque das Perdizes	FANATA Empr. Imob. Ltda.	104.669,77	236	200
17	2007	Parque das Amoras	Leonildo Meneghini e Lúcia São Felice Meneghini	149.434,70	388	200
18	2007	Cortina Dampezzo (z. rural)	C.A.S. Construtora Ltda.	843.423,16	111	5.000
19	2007	Pq. Resid. Lauriano Tebar II	Lauriano Tebar/Anunciata Tebar	169.740,68	227	200
20	2007	Residencial Palestra	Palestra Empreend. Imob. Ltda.	352.714,07	637	200
21	2008	Residencial Bom Sucesso	Carlos A. Cury e CEM Empreend. Imob. Ltda.	164.407,19	422	200
22	2008	Residencial Jardim Norte	FANATA Empr. Imob. Ltda.	64.548,00	127	200
23	2008	Residencial Quinta da Mata	Costa & Brito Const. Incorp. Ltda.	104.487,00	201	300
24	2008	Residencial Vista Alegre	CSA Empreend. Imob. Ltda.	47.085,55	131	200
25	2008	Residencial Santa Cruz	Cristina Mendes e Maria Ribeiro	242.020,15	604	200
26	2009	Parque Nova Esperança	Carlos Roberto Públio	970.813,00	2.491	200
27	2009	Parque das Amoras II	SETPAR Empreend. SPE Ltda.	250.976,84	558	200
28	2009	Recanto Duas Vendas	Duas Vendas Empreend. Imob. SPE Ltda.	98.954,00	234	200
29	2010	Jardim Caetano II	SETPAR Empreend. SPE Ltda.	119.222,00	292	200
30	2010	Residencial das Américas	Construtora Dharma Ltda.	198.545,44	481	200
31	2010	Resid. Jardim Vista Bela	Vista Bela Empr. Imob. Ltda.	319.453,90	102	200 5.000
32	2010	Pq. Resid. J. Macedo	Construtora Macedo Teles Ltda.	210.416,34	477	200
33	2011	Residencial Mirante	Mirante Empr. Imob. SPE Ltda.	199.650,00	538	200
34	2011	Residencial Luzia Poloto	Setpar Empr. Imobil. SPE Ltda.	84.700,00	1.095	200
35	2011	Resid. Luz da Esperança	Setlest Empr. Imobil. SPE Ltda.	472.852,67	1.083	200
36	2011	Setparque Avenida II	Setpar Empr. Imobil. SPE Ltda.	428.110,39	896	200
37	2011	Residencial Ary Attab	Ary Attab Filho e outros	151.605,52	353	200
38	2011	Residencial Morada do Sol	RP Empreend. Imob. Ltda	151.605,52	901	200
39	2012	Jardim Nunes II	Irene Batista Cholfe	123.817,51	256	200
40	2012	Fazenda Rio Preto	Nobreville Empr. Imob. Ltda.	631.559,30	1.336	200
Total				9.115.469,72	19.968	

Fonte: Dados da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 2012. Elaborado pela autora.

Todos os loteamentos não murados foram voltados para as classes de menor renda, para zona norte, com até 200 m², Com exceção do Centro Industrial Pascutti³⁷⁸.

Loteamentos fechados

Nos dois últimos anos da década de 1990, presencia-se na cidade um aumento expressivo no número de lançamentos dos condomínios horizontais, que são regulares e que seguem a legislação condominial e dos loteamentos fechados³⁷⁹, que Rodrigues (2013) denomina de loteamentos murados. Segundo representantes do mercado imobiliário, tal fato é decorrente do receio em relação à construção de edifícios de apartamentos, entre empreendedores e consumidores, gerados a partir de dois acontecimentos. O primeiro, foi após o desabamento do Edifício Itália³⁸⁰, em 1997, e a implosão das outras duas torres Portugal e Espanha, em 1998, os quais, apesar de não terem feito nenhuma vítima fatal, trouxe um grande prejuízo aos proprietários dos apartamentos e aos cofres públicos. O segundo foi a falência da Construtora ENCOL³⁸¹, em 1999, deixando mais de setecentos edifícios inacabados no país, e vários destes estavam localizados em São José do Rio Preto.

A implantação destes loteamentos continua intensa. A mudança encontrada foi uma redução da área dos lotes, voltando-se para a classe média. Ressalta-se que houve um retorno à construção de edifícios nos últimos 3 anos, mas ainda em número pouco significativo e pela data dos levantamentos apresentados na tabela, não dá para saber se o fato influenciou na implantação de novos loteamentos ditos fechados.

³⁷⁸ Empreendedor Luis Carlos Pacutti e outros, aprovado em 2009, área total da gleba 126.506,67m², 58 lotes com área média de 1.400m².

³⁷⁹ ver Rodrigues (2013), que aponta a diferença entre os condomínios fechados – legais do ponto de vista jurídico e os loteamentos fechados - que são ilegais e inconstitucionais.

³⁸⁰ Eram três torres de apartamentos de alto padrão, com 16 pavimentos, na Avenida Bady Bassit.

³⁸¹ A ENCOL era uma das maiores construtoras do país, mas após a constatação de diversas irregularidades em sua administração, no início da década de 1990, e passando por uma crise de inadimplência, a empresa não pôde cumprir suas obrigações e veio à falência.

Tabela 26 - Loteamentos fechados implantados entre 2000 e 2012³⁸²

	Ano de Aprovação	Nome do Loteamento	Proprietário/ Empreendedor	Área da Gleba	N.º de Lotes	Área Média dos Lotes
1	2000	Res. Márcia/Dahma III	A.D. Empr. Imob. Ltda.	658.053,00	607	440,58
2	2000	Cond. Green Palm	RODOBENS Adm. e Prom. Ltda.	87.895,28	42	1.064,06
3	2001	Jd. Vista Alegre - Figueira	AGROSETA – Ag.Sebastião Tavares	309.348,57	503	365,74
4	2002	Cond. Harmonia Residence & Resort	Zaia Tarraf Empreend. Imob. Ltda.	82.207,00	91	571,30
5	2003	Pq. Resid. Dahma IV	A.D. Empr. Imob. Ltda	590.188,35	550	480,77
6	2004	Residencial Gaivota I	AGROSETA – Ag.Sebastião Tavares	501.379,63	686	416,07
7	2005	Village Rio Preto I	ENCALSO Construtora Ltda.	283.038,00	457	301,18
8	2006	ECO Village I	J.L. Spotti Empr. Ltda. e outro	125.512,82	146	558,79
9	2007	ECO Village II	J.L. Spotti Empr. Ltda. e outro	148.308,45	159	610,13
10	2007	Pq. Resid. Dahma V	A.D. Empr. Imob. Ltda	549.422,50	498	717,12
11	2008	Village Rio Preto II	ENCALSO Const. Ltda.	310.749,00	428	275,00
12	2008	Pq. Resid. Dahma VI	A.D. Empr. Imob. Ltda	541.986,00	519	451,06
13	2008	Resid. Quinta do Golfe	Quinta do Golfe Empreend. Imob. SPE Ltda.	656.742,17	596	480,00
14	2008	Recanto do Lago	MR Lago Empreend. Imob. Ltda.	470.943,00	667	400,00
15	2008	Residencial Alta Vista	CCLM Empreend. Imob. Ltda.	203.557,92	440	250,00
16	2009	Pq. Resid. Buona Vita	Gallo Rio Preto Participações Ltda.	606.541,16	682	400,00
17	2009	Residencial Gaivota II	AGROSETA – Ag.Sebastião Tavares	491.359,24	640	400,00
Total				6.027.043,74	7.711	

Fonte: Dados da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 2012. Elaborado pela autora.

³⁸² Na listagem fornecida pela Prefeitura Municipal aparece no ano de 2006, o Residencial Amazonas (44.350m², 90 unidades habitacionais), Construtora Cardoso Ramos Ltda. não se enquadra em loteamento fechado, e sim, condomínio horizontal.

Condomínios Horizontais

Na segunda metade da década de 90, o mercado imobiliário deixou de lançar, na cidade, novos loteamentos abertos para a classe média, e concentrou os seus investimentos em empreendimentos no formato de condomínios horizontais, que incluem a construção das unidades residenciais e facilidades na forma de pagamento, através do autofinanciamento das incorporadoras ou do financiamento associado a grandes bancos. A segurança e o status social foram os aspectos mais reforçados pelo marketing para conquistar essa fatia do mercado.

Concomitantemente, surge uma nova tendência na cidade, há um crescimento vertiginoso dos condomínios horizontais destinados às classes mais populares. O Condomínio Villa Borghese foi um dos primeiros empreendimentos dessa natureza, e influenciou o lançamento de outros condomínios voltados para o público de mais baixa renda.

E apesar, da mudança na classe social do público alvo, da redução na metragem das edificações, da simplificação no programa da área de lazer, os conceitos adotados no projeto e no marketing mantiveram-se iguais aos utilizados nos empreendimentos de alto padrão.

A grande diferença, entre os empreendimentos voltados para a classe média e para as classes populares, fica por conta da localização, onde os primeiros foram construídos nas regiões mais valorizadas da cidade, enquanto os últimos, em áreas periféricas ou totalmente isoladas da área urbana, delimitando áreas marcadas pela forte exclusão social.

Nesta década, os condomínios horizontais foram produzidos, em sua maioria esmagadora, pela Rodobens Negócios Imobiliários Ltda., totalizando 1.012.149m². E nos últimos dois anos não foi aprovado mais nenhum condomínio horizontal.

Tabela 27 - Condomínios Horizontais aprovados entre 2000 e 2012

	Ano de Aprovação	Nome do Loteamento	Proprietário/ Empreendedor	Área da Gleba	N.º de Unid.	Área Média das Unid.
1	2001	Green Village – West Valley	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	35.150,00	92	112,12 224,24
2	2002	Green Village – South Valley	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	32.356,21	96	231,12
3	2002	Residencial Terra Nostra	Aguiar & Const. Assoc. Ltda.	7.200,00	24	80,00
4	2002	Residencial Las Palmas	SETPAR S/A.	9.501,79	42	85,00
5	2002	Villagio Maria Stella	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	69.500,00	178	57,08 145,62
6	2003	Jardins de Barcelona	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	61.560,00	187	57,08 145,62
7	2004	Green Village III	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	39.488,09	138	93,50 187,00
8	2005	Village Rio da Prata	MRV Empreendimentos S.A.	24.280,00	104	126,37 180,51
9	2006	Garden Village	ENCALSO Const. Ltda.	204.692,30	360	58,64 66,91
10	2006	Jardins de Athenas	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	68.920,00	190	57,08 145,62
11	2006	Residencial Amazonas	Construtora Cardoso Ramos Ltda.	44.350,00	90	Sem informação
12	2007	Bosque Vivendas ³⁸³	RODOBENS Adm. de Consórcios Ltda e Outros	52.654,79	100	110,25
13	2007	Terra Nova Belvedere I	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	61.936,20	316	56,00 72,00
14	2007	Parque da Liberdade I	EMCOP / RODOBENS Incorp. e Const. Ltda.	84.598,00	340	46,72 58,30 66,91
15	2007	Parque da Liberdade II	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda./ ENCALSO Const. Ltda.	113.283,50	476	46,72 58,30 66,91
16	2008	Residencial Villagio Harmonia Ltda	Rio Azul Incorp. Imob. Ltda.	20.358,56	40	192,00
17	2009	Parque da Liberdade III	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda./ ENCALSO Const. Ltda.	105.440,50	500	46,72 51,05
18	2009	Parque da Liberdade IV	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda./ ENCALSO Const. Ltda.	105.440,50	586	40,47 51,05
19	2010	Giardino – Casas de Florença	AGRAECUM Empreend. S.A.	Sem informação	100	63,35 75,86 93,51
20	2010	Parque da Liberdade V	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda./ ENCALSO Const. Ltda.	80.099,50	490	40,47 40,91
21	2010	Parque da Liberdade VI	RODOBENS Incorp. e Const. Ltda./ ENCALSO Const. Ltda.	101.722,00	554	51,05 51,46
Total				1.322.531,94	5.003	

Fonte: (BARROSO, 2010) e Prefeitura Municipal de S. J. Rio Preto, 2012. Elaborada pela autora.

³⁸³ Nesta área foram construídos, além das unidades unifamiliares, quatro blocos de apartamentos.

Nesse sentido, destacam-se os casos dos condomínios horizontais Parque da Liberdade e Parque Belvedere, produzidos pela Rodobens Negócios Imobiliários e pela Encalso Construções, e implantados de forma totalmente desconectada com a cidade pela presença da Rodovia Transbrasiliana (BR-153), e tem em seu entorno apenas alguns loteamentos ilegais, os loteamentos fechados Village Damha I e II – também construídos pela Encalso -, a zona rural, como se pode observar pela figura 49.

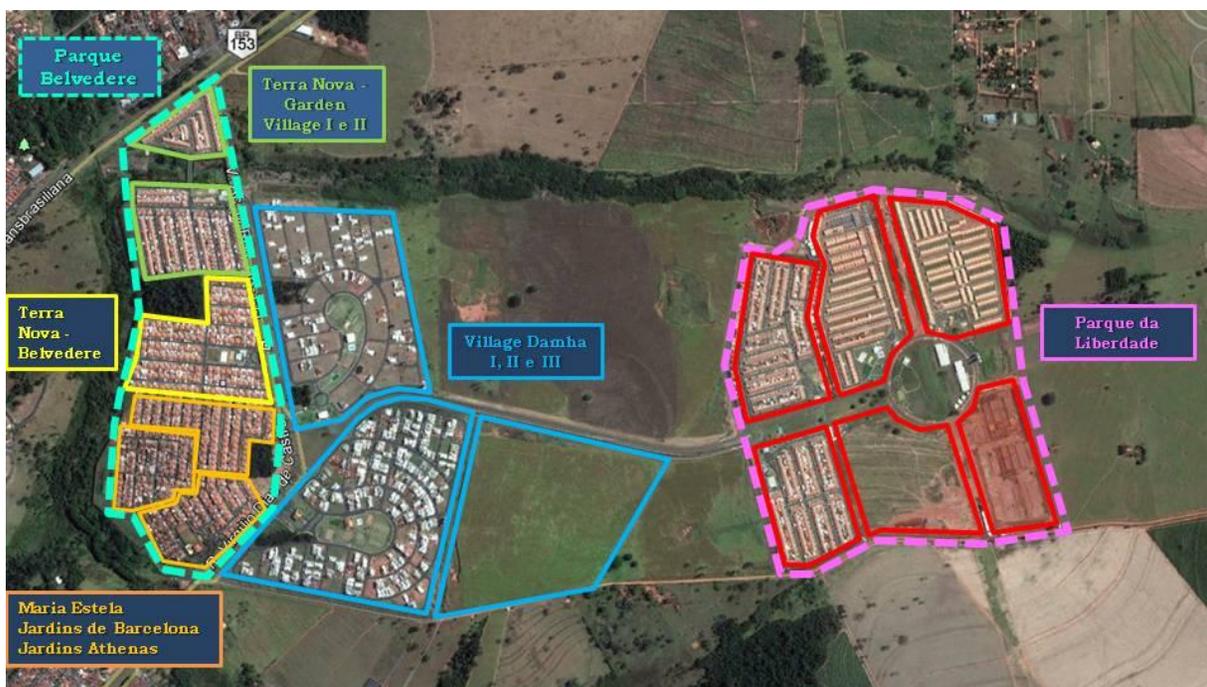


Figura 47 - Parque Belvedere, Parque da Liberdade e Village Damha

Fonte: Google Earth, 2011.

Os conjuntos Terra Nova Belvedere e Terra Nova Garden Village³⁸⁴ I e II, faz parte de um modelo de empreendimento criado em 2006 pela Rodobens, que se constitui na construção de casas em condomínios horizontais com guarita e área de lazer. Esse “conceito”, como é chamado, vem sendo desenvolvido em cidades do

³⁸⁴ A Rodobens Negócios Imobiliários recebeu o Prêmio Master Imobiliário 2008 – considerado o “Oscar” do setor, na categoria “Empreendimentos”, com o *case Terra Nova Garden Village*, e, em 2009, conquistou - com o mesmo *case*, o Prix d’Excellence, a maior premiação internacional do setor, na categoria “Master Plan” (Site da RODOBENS).

interior do País, com população superior a 150 mil habitantes, e tem como público alvo pessoas com faixa de renda a partir de 5 salários mínimos.

E recentemente, com o suporte dos recursos do PMCMV, a Rodobens passou a atingir consumidores com faixa de renda a partir de 3 salários mínimos, através do modelo denominado Moradas Rodobens, construído em cidades acima de 100 mil habitantes, que tem como slogan “um novo conceito de morar bem, com lazer completo, segurança e parcelas que cabem no seu bolso”, e na descrição feita pela empresa, a infraestrutura e a segurança seriam características “usualmente disponíveis apenas em empreendimentos mais sofisticados”.

CONCLUSÃO: A Política Urbana na produção do espaço

O solo urbano é um componente essencial para a Política Urbana e para a Política Habitacional. A sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas é de fundamental importância para o êxito destas políticas. Porém, na maior parte dos Programas Habitacionais de interesse social, o tratamento dado à questão do solo se restringiu à desapropriação de áreas nas distantes periferias, exigindo, dessa forma, investimentos adicionais por parte do Poder Público para oferecer o mínimo de serviços necessários.

O preço da terra é o preço de uma mercadoria sem valor, pois não é um produto do trabalho humano, não é um produto do trabalho privado controlado pelo capital, não tem custo de produção privada (TOPALOV, 1979). Por outro lado se a terra não pode ser produzida por meio do trabalho humano, as localizações são socialmente produzidas, sob o comando da classe dominante que aciona o Estado, os empreendedores imobiliários e a ideologia. O preço da terra representa a cristalização do tempo de trabalho socialmente necessário para a produção da cidade e do tempo para produção da infraestrutura e dos equipamentos urbanos do local (VILLAÇA, 1986).

O seu preço não segue nem mesmo a lei de oferta e procura, pois se assim fosse, ao expandir o perímetro urbano estar-se-ia aumentando também a oferta, e, com isso, o preço deveria cair. E na verdade, o que se verifica é que a simples transformação de solo rural em solo urbano traz o aumento do preço da terra, não apenas onde ocorre a alteração, mas, de forma geral no preço da terra urbana. Isto explica o que observamos na pesquisa em que é comum, tanto por iniciativa do legislativo como do executivo a expansão da área urbana. Independente dos planos, das pesquisas e do planejamento, as leis de zoneamento são alteradas com muita frequência, beneficiando os proprietários de terras e os empreendedores imobiliários.

As vantagens locacionais para habitação são determinadas essencialmente pelo acesso aos serviços urbanos e pelo prestígio social da

vizinhança. Quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda, maior será a valorização dos imóveis em áreas bem servidas (SANTOS, 2009).

Os loteamentos públicos concentrados na Zona Norte, produzidos na década de 1980; os parcelamentos ilegais na zona rural, implantados predominantemente durante a década de 1990, e; os Conjuntos Habitacionais produzidos recentemente dentro do PMCMV, são áreas com pouco ou nenhum prestígio social, e, em geral, distantes do centro, com escassos serviços públicos e/ou investimentos em infraestrutura. Em contrapartida, a região sudoeste da cidade apresenta características opostas às citadas acima, contando com a concentração de equipamentos e infraestrutura, e tendo sua localização priorizada na escolha dos empreendimentos tanto privados quanto públicos. Esta foi a única região que não teve nenhum loteamento ilegal implantado na zona rural; apesar da localização da Rodovia Washington Luis, que poderia ser uma barreira física importante, a construção de grandes obras viárias garantiram a acessibilidade e fluidez no trânsito para esta região; possui dois shopping centers, e o terceiro, o Iguatemi, voltado para o consumo das classes A e B, está em construção; ali estão concentrados diversos órgãos públicos, e; é ali também que estão localizados os loteamentos fechados de mais alto padrão, com os imóveis mais caros da cidade;

As cidades brasileiras apresentam, de modo geral, um território fragmentado e dividido, onde a localização de cada pessoa é determinada por sua classe ou condição social relacionada direta ou indiretamente com a propriedade da terra urbana. A Lei de Terras teve forte influência na dinâmica de apropriação da terra urbana, pois, a partir deste momento, distinguiu-se o que seria solo público e o que seria solo privado, tornando possível regulamentar o acesso à terra urbana, definindo padrões de uso e ocupação e servindo para garantir o privilégio das classes dominantes no espaço urbano.

Segundo Baldez (2003), “o acesso à terra foi fechado aos subalternizados, sem que, até hoje, pela ação do Estado se tivesse alguma hora aberto”. Buscou-se alterar essa situação, a partir da nova ordem jurídico-urbanística, que tem por

objeto central a tutela do direito coletivo à cidade e a conformação da propriedade imobiliária urbana ao interesse público maior, porém os avanços na ordem jurídico-urbanística não implicaram em alterar a propriedade da terra. Assim, apesar do avanço na legislação brasileira, na prática, a ampliação no acesso a terra urbana ainda constitui um grande entrave às possibilidades de moradia para as camadas de mais baixa renda.

Mesmo sem alterar a propriedade da terra a construção de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil tem sido um processo cheio de contradições e desafios, e as conquistas não estão definitivamente garantidas. A politização do direito urbanístico abre espaço para a defesa de interesses sociais e coletivos, e obviamente, também gera fortes resistências de setores conservadores e mesmo alguns retrocessos significativos. A efetivação das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística depende de vários fatores, mas principalmente da renovação da mobilização social e política em torno da questão urbana. O Direito não é um sistema objetivo, fechado e neutro em relação aos processos sociais. Para Alfonsin e Fernandes (2006-b), ampliar e aprimorar a ordem jurídico-urbanística significa contribuir para promoção da justiça social e melhor desenvolvimento do setor imobiliário produtivo, questões estas fundamentais para a promoção da inclusão social e o avanço da democracia no Brasil. Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, Baldez (2003) já destacava que a luta pela terra é uma luta contra o capital, e, por isso, apesar de os embates terem muitas vezes formatação jurídica, seus fundamentos são políticos.

O mercado imobiliário tem papel fundamental na concentração fundiária e na indução à valorização do preço da terra, pois sua atuação é pautada, de forma geral, em aspectos restritivos, elitistas e especulativos. Em São José do Rio Preto, há algumas empresas do setor da construção e do setor imobiliário que possuem ligações muito próximas à Administração Municipal, e conseguem vencer as licitações realizadas pelo Município com muita frequência, além de outros benefícios como doação de terrenos e participação em diversas parcerias público-privadas. Entre elas as principais são o Grupo Encalso, formado pela Encalso, pela Anwar

Dahma Urbanizadora e A. D Empreendimentos Imobiliários Ltda, que é um conglomerado empresarial com atuação nacional em diversos segmentos. Além dos empreendimentos imobiliários, a empresa atua também na Engenharia Civil Pesada, no Agronegócio, em Shopping Centers e em Concessões de Rodovias. Há ainda o Grupo Rodobens que foi enormemente beneficiado com a implantação do Conjunto Habitacional Parque da Liberdade, além de diversos outros negócios; e o Grupo Tarraf, formado por Tarraf Construtora Ltda., Antônio Tarraf Jr e Zaia Tarraf Empreendimentos Imobiliários Ltda. Entre outras empresas e entidades que tem importante atuação no setor estão a empresa Agroseta, o Grupo ECCO formado pela ECCO - Engenharia Construções e Comércio Ltda. e pela J. L. Spotti Empreendimentos Ltda., a Imobiliária Redentora com atuação desde 1977, o SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais, e o CRECI - Conselho Regional dos Corretores de Imóveis e Sociedade dos Engenheiros. A ACIRP - Associação Comercial e Industrial de São José do Rio Preto não é do ramo da construção, mas mantém forte atuação sobre as decisões referentes aos investimentos e projetos da cidade.

Ainda em relação à concentração fundiária, destacam-se as empresas que recentemente tornaram-se empresas de capital aberto e passaram a atuar de forma intensa na cidade, as quais mantêm em expansão os seus bancos de terra, monopolizando o solo urbano e interferindo no aumento do valor dos terrenos urbanos, como, por exemplo, no caso da MRV e da Rodobens. Sobre a relação entre a oferta da terra urbana e a vinculação da renda fundiária ao lucro da incorporação imobiliária concordamos com Paola Rogedo Campos (2011) que aponta que o lucro da incorporação é o que determina o preço da terra urbana, como averiguamos em São José do Rio Preto em que o preço é definido pelo interesse dos proprietários e das incorporadoras.

Cabe lembrar que o responsável pelo controle do solo urbano é o Poder Público que, por meio de legislações de uso, ocupação e parcelamento do solo, ampliação do perímetro urbano e, também, por meio de diversos investimentos em

infraestrutura e implantação de equipamentos públicos, interfere no preço e na renda da terra urbana.

E mesmo nos limites do neoliberalismo, o Estado Capitalista é essencialmente um Estado interventor, com aponta Hirsh (2009), e seus meios financeiros são retirados do processo capitalista de produção e de valorização. Por isso, o modo como se desenvolve a atividade estatal, suas funções e políticas concretas dependem de cada estágio do processo de acumulação e das relações sociais de força ligadas ao mercado mundial (p.41). O Estado não existe porque tem tarefas definidas, mas porque a determinação da forma social existente sob a sua base – intermediada por relações de força e lutas sociais – as impõe ou as anula (p.53). Entre suas principais funções estariam: 1) a administração dos bens públicos e a construção de uma infraestrutura material, pois o processo de valorização mercantil capitalista necessita de uma instância que lhe seja exterior, apta a garantir as condições gerais de produção que o próprio capital não pode criar, e 2) a regulação das relações de classe, intervenções econômicas e sociais que mantenham em movimento o processo de produção e reprodução e que estabilizem as relações sociais (p.54).

O Estado é representado como "idealização abstrata do interesse comum" (HARVEY, 1976, p.82). O Estado Capitalista, porém, não é expressão de uma vontade geral, nem mero instrumento de classe, mas sim, segundo Hirsh (2009), "a objetivação de uma relação estrutural de classes e de exploração, que só pode se manter enquanto esteja garantido o processo de reprodução econômica como processo de valorização do capital". E quando verificamos a atuação do Estado ao longo da pesquisa, averiguamos que as esferas municipais, estaduais e federal, tanto no executivo quanto no legislativo, têm como um dos alicerces o processo de reprodução econômica calcado no processo de valorização do capital na terra e nas edificações urbanas.

Concordamos com Milton Santos (2009), que afirma que "a cidade constitui um meio material e um meio social adequados a uma maior socialização

das forças produtivas e de consumo", ainda que seja uma "socialização contraditória" (p.116). Desse modo, o conjunto de proposições formuladas pelo Poder Público com o objetivo de atuar sobre as condições urbanas é o que se denomina Política Urbana Oficial. Como foi apontando, na Constituição Federal de 1988, a Política Urbana é parte da ordenação econômica e financeira do Estado e tem como objetivos a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e a garantia do bem estar de seus habitantes, cabendo aos Municípios a sua definição e implementação.

Mas, a Política Urbana é mais do que isso, como observamos ao longo da pesquisa, é o produto de contradições urbanas, resultado de uma articulação de interesses políticos e econômicos e de um jogo de poder, quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano, no qual o Estado desempenha papel fundamental como legitimador dos interesses do capital, e também delimita a cena política dos atores já constituídos, que determinam, inclusive, o local e o modo como aqueles 'sem parcela' podem entrar no terreno institucional, como também demonstram Lojkine (1997) e Shimbo (2011).

Como foi apresentado ao longo do texto, no Brasil, é a partir da década de 1960 que se amplia o debate sobre a necessidade da definição de uma Política Urbana Oficial, entendida como um referencial maior, capaz de nortear as ações urbanas, até então pontuais, pois se acreditava que a dificuldade de se implantar um Planejamento Urbano efetivo se devia à ausência da formulação de uma Política Urbana.

No I Plano Nacional de Desenvolvimento constam apenas citações sobre o espaço urbano, relacionadas ao âmbito regional e à integração nacional. O primeiro passo dado no sentido da formulação de uma Política Urbana foi a elaboração do documento "*Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*", que sistematizou vários temas ligados à Política Urbana que estavam sendo abordados de forma fragmentada e que subsidiou a Política de Desenvolvimento Urbano, que integrou o Capítulo IX do II PND. Foram criados

vários programas dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, contudo, neste trabalho deu-se destaque aos programas voltados para as Cidades Médias em função da inclusão da cidade de São José do Rio Preto no programa.

Durante o período do governo militar, o Município de São José do Rio Preto teve garantido o recebimento de um fluxo de recursos públicos para investimentos em decorrência da estreita relação entre a classe dominante, política e econômica - de perfil claramente conservador e autoritário, o qual se estabeleceu em torno da Associação Comercial, Industrial e Agrária de Rio Preto - ACIA -, e alguns membros importantes do Governo Federal e do Governo Estadual durante o Regime Militar. Isso favoreceu o desenvolvimento de São José do Rio Preto de forma bastante distinta do que foi realizado na maioria dos Municípios do país.

A Política Habitacional realizada no Brasil, implementada durante e após o período do governo militar, fracassou no atendimento à população mais carente, assim como os mecanismos de mercado também se mostraram incapazes de oferecer uma resposta ao problema de falta de habitação para a população de menor renda. Implantou-se uma Política Urbana de âmbito nacional com recursos do mundo do trabalho (RODRIGUES, 2012). Além da baixa capacidade financeira da população, a situação foi agravada em virtude do aumento do preço do solo, o que tornou os preços da terra elevados até para a parcela de renda média, a qual, muitas vezes, capturou os recursos de financiamento habitacional.

Soma-se, ainda, tanto em relação a este período quanto ao período subsequente, a hegemonia de um planejamento tecnicista e elitista, uma gestão pública que tem sido arbitrariamente e seletivamente aplicada nas áreas urbanas, as leis de zoneamento muitas vezes utilizadas para a filtragem de grupos sociais ou étnicos no acesso a determinadas áreas, os investimentos públicos assimétricos, e a legislação que, de um lado protege a propriedade urbana como um ativo financeiro especulativo, e, de outro, não só é tolerado como também estimulado o descumprimento da legislação urbanística.

A partir do início da década de 1970, inicia-se um período de grande transformação mundial com a reestruturação produtiva do capitalismo, o processo de globalização, que interfere na soberania e gera situações de desigualdades sociais e processos antidemocráticos. Aliadas ao ideário neoliberal, essas transformações trouxeram profundas mudanças no papel do Estado, principalmente no que se refere à capacidade de prover um sistema de proteção social que minimize os efeitos do processo de acumulação do capital. E dessa forma alteraram profundamente também os objetivos da Política Urbana e do Planejamento Urbano.

Tais mudanças mundiais tiveram seus reflexos mais evidentes no país a partir da década de 1980, pois a elas somaram-se a uma série de mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas no Brasil. O Sistema Financeiro Habitacional - SFH entrou em colapso, o Banco Nacional de Habitação - BNH foi extinto em 1986, e suas atribuições e recursos passaram para a Caixa Econômica Federal (RODRIGUES, 2012). O Programa Cidades Médias foi encerrado, o financiamento de projetos do Governo Federal se estendeu até 1988, os recursos públicos disponíveis para investimento sofreram uma grande diminuição.

No final da década de 1980, durante o processo de redemocratização do país, os movimentos sociais de vários matizes apresentaram emendas ao Congresso Constituinte, entre elas uma emenda que tratava da questão urbana e que colocava a função social da cidade e da propriedade, a qual foi remetida à elaboração dos Planos Diretores municipais. A Constituição Federal de 1988 conferiu maior autonomia municipal, alterando algumas de suas atribuições e competências.

Cabe assinalar que durante o período de 1989 a 2003, não houve uma Política Urbana Nacional. Retomada, sobre novos moldes, com a criação do Ministério das Cidades, durante a I Conferência Nacional das Cidades, em que foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, que tinha como premissas o atendimento universal de habitação, o saneamento ambiental e o transporte coletivo, bem como a mobilidade urbana.

Em nível local, o Município de São José do Rio Preto, ao longo da década de 1980, teve uma Política Habitacional oficializada e implementada, com grande produção de loteamentos infraestruturados, parte com recursos da etapa final do programa Cidades Médias, parte com recursos do próprio Município. Foram realizados, como apontado ao longo do texto, vários programas de desfavelamento, transferindo seus moradores a esses novos parcelamentos e, em alguns casos, por meio da urbanização de áreas ocupadas. Ao longo da década de 1980, a legislação urbanística foi intensificando uma diferenciação social na distribuição da população no espaço urbano e aumentando a segregação social que até então não tinha contornos tão explícitos. Essa segregação ganhou maior definição por meio da implementação da Política Habitacional, que concentrou a grande maioria dos loteamentos populares, produzidos pela iniciativa pública, na Zona Norte da cidade. Inicia-se a produção de loteamentos ilegais na zona rural, no formato de “chacrinhas de recreio”, que propiciam, como já dito, o aumento geral do preço da terra urbana, em especial quando passam de loteamentos rurais para urbanos.

Há uma remodelação do papel do Estado na condução do desenvolvimento urbano e no controle da expansão da cidade, deixando de ser o principal gestor do espaço público. A forma de governar a cidade passou por grandes transformações, a antiga abordagem administrativa perdeu o lugar para a “necessária” abordagem empreendedora. Os objetivos da administração pública passam a serem os mesmos de uma empresa, focados na eficiência e na competitividade, e não incluindo mais no discurso oficial os objetivos ligados à equidade.

O Banco Mundial exerceu especial influência sobre o Brasil, em decorrência da expressiva participação nos projetos financiados e executados ao longo de mais de vinte anos no país por meio da carteira de operações urbanas junto à instituição.

Na década de 1990, ocorreu um aumento significativo de negócios envolvendo parcelamentos ilegais em São José do Rio Preto, acompanhado de uma

alteração do perfil social dos consumidores e de fracionamento dos lotes. Prolifera-se a implantação dos loteamentos fechados, voltados para a população de alta renda, e de condomínios horizontais para as camadas de mais baixa renda.

Os condomínios horizontais são permitidos por lei, já os parcelamentos comumente chamados de loteamentos fechados, estão em desacordo com a Lei Federal de Parcelamento do Solo em vigor, Lei 6766/79, por fecharem o acesso às vias públicas, aos espaços de uso comum e às áreas institucionais. Apesar de serem ilegais, estes loteamentos contam com a conivência do Poder Público Municipal que permite, por meio de lei municipal³⁸⁵, que estes sejam implantados sem qualquer dificuldade, fragmentando ainda mais a cidade.

Uma nova leva de Planos Diretores são elaborados e aprovados no país devido à obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal de 1988 para Municípios com população maior que 20 mil habitantes.

A partir da década de 1990, a administração municipal de São José do Rio Preto passa a ter um novo posicionamento em relação à gestão urbana, pautado no empreendedorismo como resposta à reestruturação econômica. Passa a ter como foco de atuação as intervenções em projetos urbanos, em parcerias público-privadas e na flexibilização dos padrões urbanísticos de uso e ocupação do solo. Em 1992 foi aprovado³⁸⁶ o Plano Diretor, em cumprimento à obrigatoriedade constitucional, elaborado pelos técnicos do quadro da própria administração municipal.

De acordo com a exposição de motivos da lei do PD o plano procurou "definir um novo e amplo padrão de desenvolvimento", por meio de "um impetuoso programa de modernização da economia" e preparação da rede física e territorial visando "proporcionar melhores condições de vida para os cidadãos" (TEODOZIO, 2008). As propostas do Movimento de Reforma Urbana não tiveram influência em seu conteúdo, já o receituário definido pelo modelo do Planejamento Estratégico de

³⁸⁵ Lei Municipal n.º 5.138/1992 e atualizações, Art. 15, §2 e Arts. 18 a 25.

³⁸⁶ Lei Complementar Municipal n.º 19/1992

Cidades e do Marketing de Cidades, com destaque para a questão da alta tecnologia, passa a ser a referência fundamental a partir deste momento.

A partir dos anos 2000, ocorre uma mudança significativa na produção de novos loteamentos. A abertura de loteamentos ilegais implantados na área rural do Município praticamente se encerra. Os parcelamentos que atendem às determinações da Lei Federal de Parcelamento do Solo e que não têm seu acesso público impedido por muros e guaritas, passam a ser produzidos quase que exclusivamente para a população de baixa renda. E cresce o número de loteamentos fechados - parcelamentos ilegais implantados dentro do perímetro urbano com aprovação municipal - e de condomínios horizontais. A diferença é que agora parte de ambos passam a ser destinadas à classe média, ou seja, alteram a fração de classe social a qual se destinam.

A intensa produção de loteamentos fechados, que Arlete Rodrigues (2013) denomina de loteamentos murados, em função de sua ilegalidade jurídica e urbanística, em conjunto com a produção de condomínios horizontais, faz parte de um processo chamado que nova forma de morar que implica no aumento da segregação socioespacial.

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, como já indicamos, foi concebido como elemento de dinamização econômica para enfrentar a crise provocada pela bolha imobiliária ocorrida nos EUA, em 2008. Com o objetivo de reaquecer a economia e gerar empregos, foi criado um programa de construção de moradias, voltado prioritariamente para a população de baixa renda, sem qualquer articulação com uma Política Habitacional, fundiária ou de ordenamento territorial que lhe desse suporte, especialmente no que se refere à disponibilização de terra urbanizada. Concomitantemente, são realizados grandes projetos urbanísticos que abrem frentes de expansão imobiliária e atração de investimentos, flexibilizando e excepcionalizando normas e leis, como pudemos observar no capítulo 4.

O lançamento do PMCMV vem beneficiando o setor imobiliário, por meio da consolidação de alianças entre Estado, capital imobiliário e capital financeiro, que trazem como resultado novas formas de produção de moradias. Em decorrência da entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras, segundo Lucia Shimbo (2011), produziu-se uma "nova relação entre política pública habitacional e produção privada de moradias no Brasil e a formação de um nicho de mercado lucrativo, denominado habitação social de mercado" (MENDONÇA; COSTA, 2011, p.10). O desenho adotado pelo programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, não considerou o que foi construído coletivamente e democraticamente por meio da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e do Plano Nacional de Habitação - PlanHab.

Para Burnett (2009), a implementação dos Programas Habitacionais de interesse social, que tiveram origem nas demandas dos movimentos populares por terra e moradia, além de ter favorecido o capital imobiliário e aprofundado a "tragédia urbana nacional", também acabou legitimando práticas clientelistas de grupos políticos locais nos Municípios brasileiros, como pudemos observar em São José do Rio Preto quando analisamos, no capítulo 4, as parcerias público-privadas e a produção de conjuntos do PMCMV.

Há, segundo Ribeiro (2003), dois modelos de políticas urbanas contidos no Estatuto da Cidade: um modelo redistributivo e regulatório, pois pretende capturar parte da renda gerada pela expansão urbana para financiar ações públicas mais igualitárias e submeter a valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas, e um modelo distributivo, relacionado à provisão de serviços habitacionais e urbanos pelo Poder Público. Constatamos que em São José do Rio Preto predomina o modelo que atende aos interesses de políticos que buscam a modernização geral do espaço urbano e podem, assim, consolidar suas bases políticas eleitorais.

Um elemento decisivo na configuração do processo de desenvolvimento e de Planejamento Urbano de São José do Rio Preto foi a ação das elites locais nos

quatro momentos institucionalizados do Planejamento Urbano: 1958 (lei de zoneamento), 1981-1983 (programa nacional cidade de porte médio), 1992 (Plano Diretor - exigência constitucional) e 2006 (Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável – pós-Estatuto da Cidade) (TEODÓZIO, 2008, p. 18).

Vieira (2011, p. 193-194) afirma que a exclusão social é um elemento importante na estruturação do espaço urbano em São José do Rio Preto. Os mapas das desigualdades sociais e espaciais existentes mostram que há uma divisão clara entre os setores de inclusão social localizados nas regiões centro-sudoeste e leste, e os setores de exclusão social nas regiões norte, nordeste, noroeste e sudeste, "configurando um espaço intraurbano desigual, segmentado e excludente". Identifica, assim, a existência da segmentação da sociabilidade. Parte da população é beneficiada pelo processo de valorização do espaço, em verdadeiras ilhas de prosperidade. Pelo fato da exclusão estar concentrada nas áreas periféricas estas áreas ficam escamoteadas na paisagem urbana. Aponta, o autor, o papel fundamental do Poder Público Municipal e do mercado imobiliário no processo de exclusão social, e que "a ausência e/ou ineficiência de movimentos populares urbanos torna a exclusão ainda mais perversa".

A partir da pesquisa sobre a participação popular na elaboração do Plano Diretor, no Orçamento Participativo, no Conselho de Habitação e no Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, verificou-se que praticamente não há abertura para a participação da população nas decisões e nos investimentos realizados na cidade, a possibilidade de gestão democrática está longe de ser efetivada em São José do Rio Preto. As entrevistas realizadas deixaram evidente que mesmo para a solução de pequenos problemas cotidianos da população, principalmente para a parcela de menor renda, resta apenas a possibilidade de recorrer isoladamente aos vereadores, os quais, ao invés de cumprir o seu papel de fiscalizador do executivo e de legislador em prol do bem coletivo, usam o seu poder de forma clientelista, resolvendo pequenos problemas pontuais em bairros pobres ou garantindo privilégios para a elite por meio da aprovação de leis e alterações pontuais na lei de zoneamento e no perímetro urbano.

Para que a participação popular e a gestão democrática sejam realizadas, é fundamental que haja transparência na Administração Pública, por meio do acesso à informação pública. Apesar da existência da Lei Federal n.º 12.257/2011, que assegura o direito fundamental de acesso à informação, e que tem como diretrizes (art. 3º): a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, e; o desenvolvimento do controle social da administração pública. Na prática, há um grande abismo entre o que está previsto em lei e a garantia de sua aplicação. Durante a realização da presente pesquisa, foram encontrados graves problemas em relação ao direito do acesso às informações necessárias.

O processo democrático de planejamento e gestão urbanos deve ter continuidade nas fases de implementação, monitoramento e revisão, contribuindo, desta forma, para a construção de um compromisso com a cidadania. Isto vai exigir transformações no interior da Administração Pública, e principalmente, será necessária uma grande mudança na relação da sociedade com o Poder Público.

A dificuldade de concretização desse processo é ainda maior, considerando que, como bem lembra Ribeiro e Cardoso (2003), nossas administrações são marcadas pelo centralismo das decisões como margem de manobra e poder, e pela submissão ao poder econômico local, que se beneficia das ações e investimentos públicos e ocupa funções permanentes e estratégicas na burocracia das administrações.

Segundo Ribeiro e Santos Jr (2011) a cidade brasileira resulta da combinação de dois mecanismos complementares: (1) a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade como mercadoria, permitindo a aliança entre as forças que comandaram o projeto de desenvolvimento urbano no Brasil e (2) a perversa tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano.

Se antes a negação da universalidade dos direitos, da cidadania e da legalidade estava vinculada ao “favor”, “privilégio” e “arbitrariedade”, desvirtuando a coisa pública (MARICATO, 1995) e tendo o aparelho do Estado como o grande promotor da ruptura entre a cidade ideal e a real, depois de todos esses anos de gestação do Estatuto da Cidade, com a financeirização da produção do espaço por meio das incorporadoras, a alteração no papel do Estado que passou de provedor para regulador, a situação é muito diversa de quando se iniciou as lutas pela reforma urbana.

A difusão do modelo neoliberal, que associa Estado a atraso e mercado à modernidade, provoca a mercantilização dos serviços públicos essenciais, como: abastecimento de água, coleta de esgotos, luz, transporte, saúde e educação, produção de moradia, de terra urbana e de cidade, juntamente com transformações no modelo de gestão das cidades.

Se as dificuldades são imensas, igualmente são as possibilidades de melhoria nas condições de vida das populações mais carentes, por meio: da inclusão dos segmentos vulneráveis nos processos de discussão sobre as análises e propostas – sem ignorar a gritante desigualdade de poder político e econômico entre as diversas classes sociais –; da regularização fundiária; da oferta de terras urbanas infraestruturadas como eixo dos Planos Diretores; da inclusão de instrumentos de democratização do acesso a terra; da integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais, entre outros (ROLNIK, 2008). Concluindo, quanto mais o Plano Diretor for comprometido com a reforma urbana e com a gestão democrática, mais a sua implementação vai encontrar resistências e exigir mudanças nos procedimentos internos e nas prioridades dos gastos públicos.

Porém é preciso considerar que há lugares em que há possibilidade de luta, embora haja, em certo grau, um enfrentamento no campo do direito e do urbanismo, estes não são os fundamentais, a luta pela terra urbana é uma luta política. Em São José do Rio Preto averiguamos que os movimentos populares,

ainda que não tenham sido objeto de análise da pesquisa realizada, não encontram mecanismos de participação.

Concordamos com Harvey (2008), que a urbanização tem desempenhado um papel ativo para a acumulação ampliada do capital impedindo o direito à cidade para todos e que apenas uma reduzida elite política e econômica possui condições de (re) modelar a cidade como bem quiser. Portanto, uma *"transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder coletivo para remodelar los procesos de urbanización"*.

Para o autor, o caminho para o enfrentamento dessa situação seria um maior controle democrático sobre a produção e a utilização do excedente, por meio da construção de um amplo movimento social, pois neste momento a luta deve ser global, já que é esta a escala em que os processos de urbanização vêm ocorrendo.

Mas nos limites da pesquisa procuramos mostrar que a urbanização capitalista tem provocado aumento da espoliação, da fragmentação do espaço urbano; e que as alterações no campo jurídico-urbanístico não têm propiciado avanços para que se cumpra a função social da cidade e da propriedade.

O direito à cidade e os direitos sociais, de uma forma geral, encontram cada vez menos espaço para a sua concretização, na medida em que os espaços públicos, os serviços públicos, a educação e a saúde pública, a segurança pública, os meios de comunicação, a previdência, etc. são privatizados e tornados mercadorias acessíveis apenas àqueles que podem pagar por isso. A cidade mercadoria produzida e reproduzida com o objetivo do valor de troca impõe limites cada vez mais profundos para a concretização da cidade como valor de uso como proposto pelos movimentos que lutam pelo direito à cidade.

Milton Santos (2009) ressalta que "toda análise urbana, para ser válida, deve apoiar-se em categorias que levem em conta, ao mesmo tempo, a generalidade das situações e a especificidade do caso que se deseja abordar" (p. 121) e "deve

permitir que se identifique o lugar real que ocupa cada agente ou grupo de agentes no processo de desenvolvimento urbano, a cada momento histórico" (p. 122).

E foi nesse sentido que se realizou a presente pesquisa, analisando as contradições e as convergências, no discurso e na prática, identificando as mudanças e permanências ocorridas na Política Urbana, verificando os seus efeitos na produção e configuração do espaço urbano, além de procurando evidenciar o papel dessa política na segregação socioespacial e na impossibilidade da participação democrática na gestão urbana – destacando em especial o que ocorre em São José do Rio Preto/SP.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri (org.) **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ADEODATO, Marise Tissyana Parente Carneiro. **A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano**: uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004. São Paulo: FAU/USP (Tese de Doutorado), 2010.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.) **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. (a)
- _____. **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Delrey, 2006. (b)
- ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica Benatti. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação**. *Arquitextos*, São Paulo, 09.107, Vitruvius, abr 2009.
- ARANTES, Lelé; PARISE, Antônio Carlos. **Desenvolvimento Econômico de São José do Rio Preto: 80 anos da ACIRP**. São José do Rio Preto: Casa do Livro, 2000.
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. "*Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas.*" In. ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 5.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- _____. **Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2001.
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 5.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- ARANTES, Pedro Fiori. "*Em busca do urbano*". **Novos Estudos**, 983, março/2009.
- _____. "*O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades*". **Pós. Rev Programa Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. FAUUSP**, São Paulo, n. 20, dez. 2006.
- ARNSTEIN, Sherry R. "*Uma escada da participação cidadã*". **Revista da Associação para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- ÁVILA, Paulo Coelho. "*As políticas para a regularização fundiária urbana no Brasil*". in. IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. "*O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte*" In. DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- AZEVEDO, Abílio Moacir de. **Territorialidade e Plano Diretor em São José do Rio Preto**. Rio Claro: UNESP (Dissertação de Mestrado), 2004.
- AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima. "*Planejamento e gestão municipal: planos diretores – avanços e alertas na implementação*". In. FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBERG, Benny (org.) **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

- AZEVEDO, Sérgio. "Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH". **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol 22, n4, 1988.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BARROSO, Luiz Fernando de Lemos. **Expansão dos condomínios horizontais e loteamentos fechados em São José do Rio Preto – SP**. São Carlos: UFSCar (Dissertação de Mestrado), 2010.
- BENEVOLO, Leonardo. **A cidade e o arquiteto**. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.
- BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- BERNARDES, Lysia C. "Política urbana: uma análise da experiência brasileira". **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.1, jan./abr. 1986.
- BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema" In. MARICATO, Ermínia (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- BOLÇONE, Orlando José (org.) **Conjuntura econômica de São José do Rio Preto - 2011**. 26.ed. São José do Rio Preto, SP: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, 2011.
- _____. "Uma política pública de Incentivo às Microempresas: os minidistritos de São José do Rio Preto" In. CARVALHO, Joelson Gonçalves de (org.) **Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto**. São José do Rio Preto, SP: Editora Microlins Brasil, 2007.
- BRANDI, Agostinho. **São José do Rio Preto (1894-1907): o ciclo dos intendentes e a criação da comarca**. São José do Rio Preto: THS Editora, 2012.
- _____. **São José do Rio Preto (1852-1894): roteiro histórico do distrito: contribuição para o conhecimento de suas raízes**. São José do Rio Preto: Casa do Livro, 2002.
- BRENER, Neil. "O que é teoria crítica urbana?" **E-metropolis**. n. 3, ano 1, dez./1010.
- BUENO, José Carlos de Lima. **A expansão física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000**. São Paulo: FAU/USP (Tese de Doutorado), 2003.
- _____. **Estudos sobre a evolução da lei de zoneamento de São José do Rio Preto**. São Carlos: EESC/USP (Dissertação de Mestrado), 1979.
- BUONFIGLIO, Leda Velloso; BASTOS, Rodrigo Dantas. **O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras**. Anais do XII SIMPURB, 2011.
- BURNETT, Carlos Frederico Lago. "As cidades brasileiras e a desigualdade socioespacial". **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Vol. 6, n.º24, dez./2009.
- _____. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**. São Paulo: Annablume, 2011.
- CALDERONI, Sabetai; BUENO, José Carlos de Lima (Coord.) **Plano Regional de São José do Rio Preto – 1978**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S/A – IMESP, 1979.
- CAMPOS, Paola Rogedo. O preço da terra urbana e a moradia de baixo custo. In. MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (orgs) **Estado e**

- capital imobiliário:** convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
- CANO, Wilson [et al.] **Economia paulista:** dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005. Campinas: Alínea, 2007.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano.** São Paulo: EDUSP, 2008.
- _____. **O Espaço Urbano:** Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** 13. ed. Campinas: Papirus, 2007.
- CARVALHO Jr, Celso; MAHL, Marcelo Lapuente; CAMPOS, Raquel, Discini de (org.) **Terra (in)côgnita:** novos estudos sobre São José do Rio Preto. Campinas: Pontes Editores, 2011.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. "As cidades como atores políticos". **Novos Estudos.** n. 45. São Paulo: CEBRAP, 1996. p. 152-166.
- CAVALCANTI, Carolina Baima. **O Lugar Das Políticas De Participação Popular No Estado Gerencial:** Criação e Evolução do Conselho Nacional das Cidades. Brasília: ENAP (Trabalho de Conclusão de Curso), 2009.
- CAVALIERI, Paulo Fernando. "Plano Diretor de 1992 do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana". In. RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, A. O. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana:** o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades – uma antologia.** São Paulo: Editora perspectiva, 2003.
- CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (org.) **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano:** entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro.** 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- CYMBALISTA, Renato. "Minidistritos Industriais e de Serviços em São José do Rio Preto". In: FRANÇA, VAZ e PRADO (orgs). **Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local.** São Paulo: Polis, 2002.
- DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- _____. **Anos 90 – Política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.
- DALLARI, Adilson A; BRANCO, Adriano M. **O Financiamento de Obras e de Serviços Públicos.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2004.
- DREIFUSS, René Armand; DULCI, Otávio Soares. "As forças armadas e a política". In. SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Herminia Tavares (org.) **Sociedade política no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 1984.
- FALCÃO, Joaquim (org.) **Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2001.

- FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre** - análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- _____. “*Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo*”. **Rev. Paran. Desenv.**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento - São Paulo (1947-1972)**. São Paulo: EDUSP, 2005.
- FERNANDES, Ari Vicente. “*Uma nova geração dos planos diretores*”. In. BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.) **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.
- FERNANDES, Edésio. “*Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão*”. In. COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.) **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- _____. “*Constructing the 'Right To the City' in Brazil*”. **Social & Legal Studies**, 16 (2), 2007, p. 201-219.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.) **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Delrey, 2003.
- FERREIRA, João Sette Whitaker (org.) **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: Editora FUPAM, 2012.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. “*Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”*”. In. OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p.185-214.
- _____. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.
- FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas: UNICAMP (Tese de Doutorado), 2011.
- _____. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Editorial Boitempo, 2007.
- _____. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo**. São Paulo: Editorial Boitempo, 2001.
- FLORES, Henrique Ortiz. (presidente de la Coalición Internacional para el Habitat) **Hacia una carta mundial por el Derecho a la Ciudad**. Mimeo, Septiembre de 2006.
- FORTI, Reginaldo (org.) **Marxismo e urbanismo capitalista: textos críticos**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.
- FORUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2006.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas**. Brasília: IPEA, 1976. (Série Estudos para o Planejamento, 15).
- FREITAG, Bárbara. **Teorias da Cidade**. Campinas: Papirus, 2006.
- FUKASSAWA, Fernando. **Confisco constitucional urbanístico para regularização fundiária de loteamento clandestino**. Associação Paulista do Ministério Público, maio/2012.

- FURLANETTO, José Eduardo. **A vida e as obras de Adail Vettorazzo: uma história de amor e dedicação à sua cidade e ao seu país.** São José do Rio Preto, SP: THS Arantes Editora, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. "Os conselhos municipais e a gestão urbana". In. SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004).
- GOMES, Leonardo. **Gente que ajudou a fazer uma grande cidade.** São José do Rio Preto, SP: Editora Gráfica São José, 1975.
- GOMIDE, Alexandre. "Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais". (in) **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise.** n. 12. Fev./2006. IPEA.
- HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1988.
- HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** Lisboa: Editorial Bizancio, 2011.
- _____. "El Derecho a La Ciudad". **New left review.** Nº. 53, 2008, p.23-39.
- _____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 15.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- _____. "A teoria marxista do Estado". In. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005. p.77-94.
- _____. **Espaços de esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. **Los limites del capitalismo y la teoria marxista.** México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- _____. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.
- HIRSH, Joachim. "Traços fundamentais da teoria materialista do Estado". In. **Teoria Materialista do Estado.** Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- HOBSBAWM, Eric John Earnest. **A era dos extremos: o breve século XX.** 10.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil : subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Brasília : Ipea, 2010.
- _____. **Saneamento Básico/Habitação:** Pnad 2007 – Primeiras Análises. Vol. 5. Comunicação da Presidência. Out./2008.
- JONAS, Andrew E. G.; WILSON, David. **The urban growth machine: critical perspectives two decades later.** Albany: State University of New York Press, 1999.
- KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil.** São Paulo: Ed34, 2009.
- _____. **A espoliação urbana.** 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- KOWARICK, Lúcio (org.) **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LAMAS, José M. Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenho da cidade.** 4.ed. Porto: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

- LAMPARELLI, Celso Monteiro. "Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano regional no Brasil – crônicas tardias ou história prematura". **Revista Espaço & Debates**. São Paulo: Neru, n. 37, 1994.
- LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- _____. **O Direito à Cidade**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- _____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- _____. **La pensée marxiste et la ville**. Paris: Tournai, Casterman, 1972.
- LEME, Maria Cristina da Silva. "A Formação do Pensamento Urbanístico no Brasil, 1895-1965". In. LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.
- LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Editora Nobel, 1988.
- LOGAN, John; MOLOTOCH, Harvey L. **Urban fortunes**. California: University of California Press, 1987.
- LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- LULA, Luiz Inácio Lula da Silva; CAMARGO, José Alberto de (Coords). **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2000.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- _____. "Globalização e política urbana na periferia do capitalismo". In. RIBEIRO, Luiz César Queiroz; SANTOS JR, Orlando Alves dos (org.) **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- _____. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. São Paulo, 1995.
- MARICATO, Ermínia (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2003.
- MELO, Marcus André B. C. de. "A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil." In. GONÇALVES, Maria Flora (org.) **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (orgs) **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.
- _____. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários – Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília, 2008.
- _____. **Programa Habitar Brasil BID**. Brasília, 2007.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR/Secretaria Geral. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo na área do desenvolvimento, 1975-79**. Brasília, 1975.
- MOLOTOCH, Harvey. "The City as Growth Machine" In. **The American Journal of Sociology**, 1976.
- MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1984.

- MONT-MÓR, Roberto Luís de Melo. "Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira". In. COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.) **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- NYGAARD, Paul Dieter. **Planos Diretores de Cidades** – discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora UFGRS, 2005.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal de. "Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI". In. ACSELRAD, Henri (org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista / o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (org.) **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- OSORIO, Leticia Marques. **O direito à cidade como resposta estratégica à exclusão social e à segregação espacial**. Brasília: XVI Assembléia Geral de Ministros e Autoridades Máximas da América Latina e Caribe / XII Fórum Iberoamericano, 2007.
- OSORIO, Leticia Marques (org.) **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: SafE, 2002.
- PAOLI, Maria Célia; OLIVEIRA, Francisco de. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- PATEIS, Carlos da Silva. **Reestruturação urbana e transformação na área central em cidades médias: o caso de São José do Rio Preto – SP**. Rio Claro: UNESP (Dissertação de Mestrado), 2007.
- PEREIRA, Rafael; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto; BALBIM, Renato. "Situação atual e perspectivas do programa federal de apoio à gestão urbana municipal". In. IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.
- PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (org.) **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011.
- PETISCO, Andréa C. de Araujo. **Cidades, competição e planejamento: a reestruturação dos anos 1990 em São José do Rio Preto**. São Carlos: UFSCar (Dissertação de Mestrado), 2006.
- PETISCO, Andréa C. de Araujo; FERNANDES, Ana Cristina de Almeida. "Gestão urbana, empresa e democracia: o novo "zoneamento" da legislação urbanística e da produção da cidade em São José do Rio Preto – SP". **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**, Vol.1, 2001.
- PIQUET, Rosélia Perissé da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. "Tempos, ideias e lugares: o ensino do planejamento urbano e regional no Brasil". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.10, n.1, maio/2008.
- PINHEIRO, José Abílio; PINHEIRO, Otilie. "Plano Diretor de Santo André". In. RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, A. O. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

- PINHEIRO, Otilie Macedo [et al.] **Acesso à terra urbanizada:** implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- PONTES, Beatriz Maria Soares. "As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização do espaço regional - década de 1970". In. SPOSITO, M. E. B. (org.) **Urbanização e cidades:** perspectivas geográficas. Presidente Prudente: [s.n], 2001.
- PONTUAL, Virgínia. "O último capítulo de uma comédia: a aprovação do Plano Diretor do Recife." In. RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, A. O. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana:** o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento.** São Paulo: Editora 34, 1996.
- RAPOSO, Isabel; BÓGUS, Lúcia; PASTERNAK Suzana (org) **Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal-Brasil.** São Paulo: EDUC, 2010.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **II PND: Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1974.
- REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia:** quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres Ribeiro; GRAZIA, Grazia de (orgs) **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil.** Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.) **Reforma Urbana e Gestão Democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz; SANTOS JR, Orlando Alves dos (org.) **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- _____ (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana:** o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- ROCHA, Luciani Maria Vieira. **Memórias urbanas: a construção de avenidas na bacia do Rio Preto.** São José do Rio Preto: FAMERP (Trabalho de Conclusão de Curso), 2010.
- ROCHFORD, Michel. **Redes e sistemas - ensinando sobre o urbano e a região.** São paulo: Hucitec, 1998.
- RODRIGUES, Arlete Moyses. "Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação sociospacial". In. VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (orgs) **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Editora Contexto, 2013.
- _____ "Políticas Públicas: FGTS e Planos Diretores - conteúdos e significados". **Cidades - Revista científica.** Vol. 9, N. 16, 2012.

- _____ "*A matriz discursiva sobre o meio ambiente*". In. CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação B. (org.) **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2011.
- _____ "*Fragmentação Administrativa Territorial: notas para a construção de um debate sobre a criação de Municípios*." In. **Revista Cidades**. Vol.7, N.12, p.291-306, 2010.
- _____ "*A Cidade como Direito*". **Revista Scripta Nova**. Vol. XI, n. 245. Ago./2007.
- _____ "*Luchas por el derecho a la ciudad*". **Scripta Nova**. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. X, n. 218 (91). ago./2006.
- _____ "*Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade*". **Revista Cidades**: Grupo de Estudos Urbanos. vol. 2, n. 3, jan./jun. p. 89-110. Presidente Prudente, 2005.
- _____ "*Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço*." In. **Cadernos Metrôpoles**. N. 12, p. 9 a 26, 2004.
- _____ **Moradia nas cidades brasileiras**. 10.ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- _____ "*Movimentos sociais*". **Publicação do IFCH**. N. 52. Campinas: UNICAMP, 1993.
- _____ **Na procura do lugar o encontro da identidade**: um estudo do processo da ocupação de terras: Osasco. São Paulo: USP (Tese de Doutorado), 1988.
- _____ **Processo migratório e situação de trabalho da população favelada de São Paulo**. São Paulo: USP (Dissertação de Mestrado), 1981.
- RODRIGUES, Silvia. **Loteamentos fechados e condomínios residenciais em São José do Rio Preto**. Campinas: PUC-Campinas (Dissertação de Mestrado), 2006.
- ROLNIK, Raquel. "Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades". In. PINHEIRO, Otilie Macedo [et al.] **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- _____ "*A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios*" (in) BUENO, Laura M.; CYMABALISTA, Renato (org.) **Planos diretores Municipais – Novos Conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.
- _____ **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- _____ **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na Grande São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- ROLNIK, Raquel [et al.] **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA Renato e NAKANO, Kazuo. **Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. [s.d.]
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. "*Velhas questões, novos desafios*". **Cadernos Le Monde Diplomatique**. Especial n. 2: Um outro mundo urbano é possível? Jan./2001.
- ROLNIK, Raquel; SAULE JR, Nelson (coord.) **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- SANTOS, Alessandra Cristina dos. **Produção Ilegal do Espaço Urbano** – Estudo de São José do Rio Preto – SP. São Carlos: UFSCar (Dissertação de Mestrado), 2009.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 11. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2006.
- _____. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Coimbra: Edições Afrontamento, 2002.
- SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2009.
- _____. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.
- _____. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.
- _____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 11.ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- _____. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.
- SANTOS, Regina Bega dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- _____. *“Poder público, sociedade civil e planejamento urbano: as interações possíveis e impossíveis na definição das tendências de estruturação do espaço das metrópoles. Temas em Administração Pública*, Araraquara, v.1, n.1, 2007.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos. *“Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora”*. In. COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira G.de (org.) **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- SCHVARBERG, Benny; FARIA, Rodrigo de (orgs) **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.
- SEDU/IPPUR-FASE. **Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID - Volume 1: Orientações para formulação e orientação**. Ago./2001. Disponível em 7 de janeiro de 2010 em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/3-5-20-politica-20municipal-20.pdf>>
- SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. **Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e da Regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: SEADE, maio/2009.
- SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: EDUSP, 1991.
- SHIMBO, Lucia Zanin. *“Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado.”* In. MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (orgs) **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

- _____. **Habitação social, habitação de mercado: a confiança entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** São Carlos: EESC/USP (Tese de Doutorado), 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SINGER, Paul. **Economia política da urbanização.** 2.ed. São Paulo: Editora Contexto, 2002.
- _____. "O plano diretor de São Paulo, 1989-1992, a política do espaço urbano". In. MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.) **Na sombra da cidade.** São Paulo: Escuta, 1995.
- SOUZA, Maria Adélia A. de. "O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente". In. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2004.
- SOUZA, M. C. S. **Bens Públicos e Externalidades** – Introdução à Economia. (<http://www.unb.br/face/eco/inteco/textosnet/1parte/externalidades.pdf>, disponível em 15 de Novembro de 2008)
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. "Segregação socioespacial e centralidade urbana". In. VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (orgs) **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Editora Contexto, 2013.
- _____. "Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil". **Investigaciones Geográficas**, n.54, agosto/ 2004.
- STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda Collet. "Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado". In. ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.) **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais** – Afinal do que se trata?. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- TELLES, Vera da Silva; HENRY, Etienne (org.) **Serviços Urbanos, Cidade e Cidadania.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.
- TEODÓZIO, Delcimar Marques. **Do Sertão à Cidade** - Planejamento urbano em São José do Rio Preto: dos anos 50 aos anos 2000. São Carlos: EESC-USP, 2008.
- TIBURCIO, Carlos; BAVA, Silvio Caccia. "Quem está na frente é o povo". Entrevista com Milton Santos. **Cadernos Le Monde Diplomatique.** Especial n. 2: Um outro mundo urbano é possível? Jan./2001.
- TOPALOV, Christian. "Os saberes sobre a cidade: tempos de crise". **Revista Espaço & Debates.** N.34. São Paulo: Neru, 1991.
- _____. "Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965". **Revista Espaço & Debates.** N.º23. São Paulo: Neru, 1988.
- _____. **La urbanización capitalista:** algunos elementos para su análisis. México: Editorial Edicol México, 1979.

- VAINER, Carlos. "*Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*". In. ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 5.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (orgs) **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Editora Contexto, 2013.
- VICENTINI, Iara. "*Teorias da cidade: reformas urbanas contemporâneas*". **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**, 2013.
- VIEIRA, Alexandre B. **Mapeamento da exclusão social em cidades médias: interfaces da Geografia Econômica com a Geografia Política**. Presidente Prudente: UNESP (Tese de Doutorado, 2009).
- _____. **O lugar de cada um: indicadores sociais de desigualdade intraurbana**. Presidente Prudente: UNESP (Dissertação de Mestrado), 2005.
- VIEIRA, Alexandre Bergamin. "*Desigualdades socioespaciais intraurbana: uma análise comparativa de três cidades médias – Uberlândia, São José do Rio Preto e Presidente Prudente*". **Geografia em Questão/AGB**. V.04, n.01. Marechal Cândido Rondon: EDUNIOESTE, 2011. (pp.18-28)
- VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005.
- _____. "*Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*". In. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.
- _____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.
- _____. "*Dilemas do plano diretor*". In. **O município no século XXI**. São Paulo: CEPAM & CORREIOS, 1999.
- _____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.
- WHITACKER, A. M. **Reestruturação urbana e centralidade em São José do Rio Preto-SP**. Presidente Prudente: UNESP (Tese de doutorado), 2003.

OUTRAS FONTES

NOTÍCIAS

DIÁRIO DA REGIÃO

- 25/07/2012. Prefeitura tolera embrião de favela no Borá.
- 21/07/2012. Dnit pede inclusão da duplicação no PAC.
- 18/07/2012. Obras serão concluídas com limpeza do rio.
- 12/07/2012. TCU anula licitação de obra suspeita de irregularidades.
- 05/06/2012. Lobista diz que viajou em jatinho com prefeito.
- 06/05/2012. Câmara proíbe inclusão de áreas no perímetro urbano.
- 05/05/2012. Iguatemi apresenta shopping e prevê faturar R\$ 400 mi ao ano.
- 04/05/2012. Despejado de favela já está de barraco novo.
- 11/03/2012. Em três anos, imóveis têm até 100% de valorização.
- 29/12/2011. Estado libera R\$ 7,2 milhões para Parque Tecnológico.
- 27/11/2011. Denúncia de corrupção põe áreas sob suspeita.
- 28/09/2011. Governo dá aval a regularização de áreas.
- 19/08/2011. 'Minha Casa, Minha Vida' já investiu R\$ 1,07 bi na região.
- 16/06/2011. Valdomiro projeta quatro novos 'núcleos' para 2012.
- 24/04/2011. Regularização vai demorar 20 anos.
- 11/01/2011. Juíza anula cobrança de IPTU de 'fazenda urbana'.
- 21/11/2010. Venda de imóveis movimentou R\$ 1,4 bilhão.
- 19/09/2010. Áreas de nova rodoviária valem R\$ 8 milhões.
- 21/01/2010. Valdomiro recorre ao PT para 'homologação'.
- 24/12/2009. 'Fazendas urbanas' passam a pagar IPTU a partir de 2010.
- 10/05/2009. As avenidas de Rio Preto.
- 01/05/2009. Garagem subterrânea volta a ser debatida.
- 18/01/2009. Saúde pública rio-pretense.
- 05/10/2006. Câmara aprova Plano Diretor de Rio Preto.
- 19/09/2006. Vereadores ignoram audiência pública.
- 12/09/2006. Apenas 6 vereadores vão à audiência do Plano Diretor.
- 29/03/2005. Rio Preto volta a discutir Plano Diretor.
- 17/03/2004. Famílias de favela vão se mudar.
- 30/11/2001. Parque da Cidadania ganha R\$ 5 mi do BID.
- 09/12/1988. Começa assentamento definitivo dos favelados da Gonzaguinha.
- 10/09/1988. Gonzaguinha não quer ser "isca de política".

DHOJE

- 20/07/2012. Mobilidade urbana pode receber investimento de R\$ 330 milhões.
12/06/2012. Prefeito diz que viaduto elimina 'gargalo' na rotatória da Cecap.
04/07/2009. Deputado Vaccarezza busca apoio.

BOM DIA

- 25/05/2012. Em 10 anos, 19 milhões de m² urbanizados.
28/05/2012. Prefeitura suspende edital de obras antiinchente.

DIVULGAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 15/08/2012. Prefeitura regulariza mais 20 loteamentos.
02/07/2012. Prefeitura arrecada R\$ 10 milhões com leilão.
27/04/2012. Luz Esperança será entregue em 15 meses.
09/11/2011. Começam inscrições para o Luz da Esperança.
08/02/2011. Prefeitura apresenta plano de revitalização do Calçadão.
23/12/2010. Habitação: construindo moradias e legalizando áreas.
12/06/2006. Prefeito discute Plano Diretor com empresários da construção civil.
27/01/2006. Evento reúne políticos da região e orienta sobre Planos Diretores.

CARTA MAIOR

- 09/08/2012 Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico.

VALOR ECONÔMICO

- 22/07/2012. Rodobens investe nos segmentos de shopping e loteamento urbano.

CONSULTOR JURÍDICO

- 11/07/2012. Norma do TJ-SP outorga direitos que a cidade esqueceu.

GAZETA MERCANTIL

- 14/01/2009. Entrevista: Eduardo Gorayeb - Diretor-presidente da Rodobens Negócios Imobiliários.

O VALOR

- 24/11/2005. *Ermínia Maricato*: A nova política nacional de habitação.

SITES

REPORTER BRASIL. **Maior construtora do “Minha Casa, Minha Vida”, MRV Engenharia consegue via STJ sair da “lista suja”.** 06 de setembro de 2012. <http://reporterbrasil.org.br/blogdaredacao/?p=1196>

EXAME.COM. **MRV mantinha 70 em regime análogo a escravo, diz Ministério.** 02 de agosto de 2012. <http://exame.abril.com.br/negocios/gestao/noticias/mrv-mantinha-70-em-regime-analogo-a-escravo-diz-ministerio>

BBC BRASIL. **Mercado de grandes propriedades no Brasil atinge recorde.** 08 de novembro de 2011. http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111108_propriedades_brasil_dg.shtml

AGÊNCIA FAPESP. **Parque Tecnológico de São José do Rio Preto recebe investimento.** 01 de Setembro de 2011. <http://agencia.fapesp.br/14425>

FOLHA CAIPIRA. **Loteamentos irregulares têm dias contados.** 07 de Maio de 2011. <http://www.folhacaipira.com.br/Noticia.asp?ID=105>

FOLHA DE S. PAULO. **Mais de 100 mil "fiscalizam" setor no país.** 02 de Outubro de 2001. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0210200113.htm>

RODOBENS NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS. <http://www.rodobens-rni.com.br/>

MRV ENGENHARIA. <http://ri.mrv.com.br/>

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO <http://www.camarariopreto.com.br/>

ANEXOS

Anexo 1

OFÍCIO/SG/Nº 490

11 SET 1979

Senhor Prefeito

Refiro-me ao Ofício de Vossa Senhoria, datado de 11 de junho de 1979, que foi endereçado ao Senhor Ministro do Interior, Mário David Andreazza, para prestar as seguintes considerações:

- I - efetivamente, o Município de São José do Rio Preto (SP) está incluído no "Projeto Cidades de Porte Médio", implementado com o apoio financeiro do Banco Mundial;
- II - por motivos técnicos e operacionais, o Projeto deverá ser desenvolvido em duas etapas, em função de determinados critérios de seleção de investimentos, que beneficiaram, de início aqueles Municípios reconhecidos como mais carentes ou situados em áreas críticas;
- III - a cidade de São José do Rio Preto (SP) continua integrando o programa normal de Cidades Médias, para o qual essa Administração poderá encaminhar, desde agora, a sua programação de investimentos.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Senhoria o testemunho de nosso sincero apreço e distinta consideração.


Augusto César de Sá da Rocha Maia
Secretário-Geral

A Sua Senhoria o Senhor
Doutor Adail Vetterazzo
Muito Digno Prefeito Municipal
de São José do Rio Preto

Figura 48 - Ofício referente ao Programa Normal Cidades Médias - 1979

Anexo 2

 CÂMARA DOS DEPUTADOS Brasília, 16 de agosto de 1983

Of. 327/83

Prezado(a) Senhor(a)

Tenho o prazer de comunicar a Vossa Senhoria que em nome de todos os nossos companheiros do PDS de São José do Rio Preto acabei de acertar com o ilustre Ministro Mário David Andreazza a data e assinatura do Convênio do Sub-Projeto São José do Rio Preto do Programa Especial de Cidades Médias.

Desejo ressaltar mais uma vez que nosso município foi o único do estado de São Paulo incluído no referido programa graças ao nosso trabalho, ainda como Prefeito, sendo de justiça ressaltar se a valiosa colaboração que tivemos do Ministro Antônio Delfim Netto, a compreensão do Ministro Mário David Andreazza e a indispensável autorização do Presidente João Batista Figueiredo.

Em anexo, para seu conhecimento atual e futuro, estamos relacionando todas as obras que serão executadas, com seus valores em maio de 1982 e que atualizadas como serão em caráter permanente deverão ultrapassar após a total execução a cifra gigantesca de mais de 15 bilhões de cruzeiros. Essas obras foram todas programadas ainda em nossa Administração quando contamos com a Assessoria Técnica geral do Dr. José Carlos Lima Bueno e também de uma valiosa equipe de técnicos e funcionários que ainda hoje presta seus serviços à U.A.S. local.

Neste hora, ainda envolto pelo justo orgulho de ter prestado mais este grande serviço a São José do Rio Preto, gostaria em nome do PDS local, de convidá-lo a estar em Brasília no próximo dia 22 de agosto, segunda-feira, às 15:30 horas quando no auditório do andar térreo do MINTER será assinado o referido Convênio.

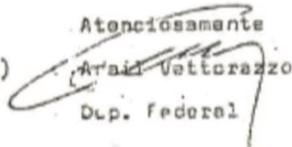
Atenciosamente
(s) 
Araci Vattorazzo
Dep. Federal

Figura 49 - Ofício referente ao Programa Especial de Cidades Médias - 1983

Anexo 3

Faço saber que o Senado Federal aprovou nos termos do art. 42, inciso VI, da Constituição, e eu, Moacyr Dalla, Presidente, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO N. 136 - DE 1984

Autoriza a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, a contratar operação de crédito no valor de Cr\$ 1.801.828.349 (um bilhão, oitocentos e um milhões, oitocentos e vinte e oito mil, trezentos e quarenta e nove cruzeiros).

Art. 1º – É a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, nos termos do art.2º da Resolução nº 93, de 11 de outubro de 1976, do Senado Federal, autorizada a contratar operação de crédito no valor de Cr\$ 1.801.828.349 (um bilhão, oitocentos e um milhões, oitocentos e vinte e oito mil, trezentos e quarenta e nove cruzeiros), correspondente a 238.779,90 UPC, considerado o valor nominal da UPC de Cr\$ 7.545,98 (sete mil, quinhentos e quarenta e cinco cruzeiros e noventa e oito centavos), vigente em janeiro de 84, junto ao Banco do Estado de São Paulo S.A., este na qualidade de agente financeiro do Banco Nacional da Habitação – BNH, destinada ao desenvolvimento do **Projeto Especial Cidades de Porte Médio – Subprojeto São José do Rio Preto**, obedecidas as condições admitidas pelo Banco Central do Brasil, no respectivo processo.

Art. 2º – Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 5 de dezembro de 1984. – Moacyr Dalla, Presidente.

Anexo 4

Tabela 28 - Empreendimentos da MRV dentro do PMCMV

	Ano de Aprovação	Nome do empreendimento	Bairro	Área total da gleba	Nº unid.	Situação em agosto/2012
1	2008	Spazio Rio Colorado	Jardim Vivendas	5.995,84	112	pronto
2	2008	Spazio Rio Tejo	Higienópolis	6.520,34	144	pronto
3	2008	Spazio Rio Fraser	Jardim Conceição	9.635,44	176	pronto
4	2008	Spazio Rio Pérola	Jardim Yolanda	25.280,90	448	pronto
5	2009	Spazio Rio Tamisa	Vila Maceno	4.144,63	72	pronto
6	2009	Parque Rio Elba	Jardim Simões	4.645,36	88	pronto
7	2009	Spazio Rio Potengi	Macedo Telles	17.276,43	320	pronto
8	2010	Complexo Três Rios - Rio Branco	São Jorge	2.898,00	64	pronto
9	2010	Complexo Três Rios - Rio Dourado	São Jorge	2.442,67	48	pronto
10	2010	Complexo Três Rios - Rio Ganges	São Jorge	3.700,14	84	pronto
11	2010	Parque Rio Reno	Caparroz	22.987,04	384	pronto
12	2011	Complexo Reserva Rio Preto - Parque Rio Bandeira	Jardim Caparroz	22.208,94	352	em construção
13	2011	Complexo Reserva Rio Preto - Parque Rio Amazonas	Jardim Caparroz	31.039,96	448	lançamento
14	2011	Complexo Reserva Rio Preto - Parque Rio Porteño	Jardim Caparroz	16.675,13	248	lançamento
15	2011	Parque Rio Tigre	João Paulo II	8.139,75	128	em construção
16	2011	Parque Rio Negro	Jardim Planalto	7.704,52	128	em construção
17	2011	Parque Rio Corais	Ana Célia	15.536,81	224	lançamento
18	2011	Parque Rio das Pedras	Ana Célia	23.636,53	352	lançamento
19	2012	Rio d'Itália - Parque Candelário	Represa Municipal	35.308,60	512	lançamento
20	2012	Rio d'Itália - Parque Rio Fiora	Represa Municipal	37.503,80	544	lançamento
21	2012	Rio d'Itália - Salso	Represa Municipal	37.430,90	576	em construção
22	2012	Rio d'Itália - Fortore	Represa Municipal	37.410,37	544	em construção
23	2012	Rio d'Itália - Tanaro	Represa Municipal	36.911,43	544	em construção
				406.202,51	4.876	

Fonte: MRV Engenharia.

Anexo 5



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica

PROPOSTAS DA ETAPA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO À 4ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

Eixo Temático 1 – Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores em níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal

- 1) *Implantar ações que visem o fortalecimento do Conselho do Plano Diretor ampliando a participação das entidades da sociedade civil, democratizando e publicizando o acesso a sua composição e implementando o caráter intersetorial do Conselho
- 2) *Os conselhos das cidades no nível Nacional, Estadual ou Municipal devem ter o caráter deliberativo e a escolha de seus membros deve ser precedida de um processo amplo e democrático com obrigatoriedade de transferência dos recursos estaduais e federais para obras de infra-estrutura através dos Fundos Municipais
- 3) Divulgação da existência dos conselhos
- 4) Divulgação das atividades de debates e discussão em tempo hábil dos Conselhos
- 5) Incentivar a participar da população nos Conselhos existentes
- 6) Alteração do horário das audiências públicas visando uma maior participação da sociedade
- 7) A Prefeitura Municipal deve adotar como política de Estado, o estímulo a livre organização das entidades representativas da sociedade civil em um Fórum de reflexão e formulação da reforma urbana
- 8) Normatização dos Fundos Municipais

Eixo Temático 2 – Aplicação do estatuto da Cidade e dos Planos Diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano

- 1) *O Ministério das Cidades deve tomar a iniciativa de propor Leis prevendo punição ao Administrador Público que privilegia as práticas imobiliárias de parcelamentos (loteamento e desmembramento) do solo com impacto urbanístico e ambiental nocivos a população.
- 2) *O executivo municipal seguindo as diretrizes do Estatuto das Cidades, deve propor um amplo debate para reformular a composição e forma de preenchimento dos cargos nos conselhos municipais sobre as questões urbanísticas e de desenvolvimento urbano, e que seja deliberativo, preparando e capacitando os conselheiros municipais para conhecer a aplicação do Estatuto da Cidade e implementar todos os instrumentos incorporados no Plano Diretor.

Eixo temático 3 – A integração da política urbana no território: Política Fundiária, Habitação, Saneamento e Mobilidade e Acessibilidade urbana

- 1) *Instituição de um conselho das cidades, com ampla participação popular, constituição democrática e divulgação de conteúdo e informação dos programas existentes;
- 2) *Plano municipal de regularização fundiária, com ampla participação popular e do conselho das cidades.
- 3) Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e adotar às iniciativas exigidas como a criação de um Fundo com dotação orçamentária específica, criação de um conselho gestor composto pela sociedade civil e a administração pública e propor um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.
- 4) Imediato início de debates, palestras ou seminários com o objetivo de acumular conhecimento para adoção de um programa municipal de Assistência Técnica às construções populares, definindo o modelo de gestão e implementação de serviços, financiamento, responsabilidades técnicas, participação social e capacitação dos envolvidos.
- 5) Implantar política pública governamental de economia solidária, para garantia do direito ao trabalho não assalariado, em condições dignas, como estratégia de construção da cidade com inclusão social, na perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável.

Eixo temático 4 – Relação entre os programas governamentais – como o PAC e Minha Casa Minha Vida – e a Política de Desenvolvimento Urbano

- 1) *Os programas e financiamentos sob gestão dos Ministérios das Cidades deverão ser concedidos tendo como critério de priorização as cidades que realizam conferências municipais das cidades e instituíram o Conselho da Cidade.
- 2) *Os recursos do PAC devem ser liberados mediante a garantia do controle social e da transparência na aplicação do dinheiro público

* Propostas Prioritárias

Orlando José Bolçone
Secretário Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica

São José do Rio Preto/SP
Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica - www.riopreto.sp.gov.br - e-mail:
smplan@riopreto.sp.gov.br
Av. Dr. Alberto Andaló, nº 3030 – 4º andar - CEP 15015-000 – Centro – Fone: (17) 3203-1230 / 3203.1110

Anexo 6

Tabela 29 - Leis de Alteração no Perímetro Urbano - 2002 a 2012

Nº Lei	Data	Área/m2	Proprietário	Situação da Ocupação
8606	19/04/2002	84.700,00	Franquelino Alves Taveira	Resid. Luzia Poloto
8711	29/07/2002	411.400,00	AD Empreendimentos	Parque Residencial Dahma VI
		48.400,00	AD Empreendimentos	área a ser loteada
8855	06/01/2003	38.680,00	Yvete Mendes Daud	área não loteada
8992	16/07/2003	242.000,00	Cristina Vitorasso Menezes, outros	Resid. Santa Cruz (Doca Vitorasso)
8997	18/07/2003	179.150,07	Leonildo Meneghini	área não loteada
		29.716,00	Ana Maria Antoniassi Maioli	Residencial Antoniassi
9006	30/07/2003	78.057,67	Aparecido Caldeira	área não loteada
9008	30/07/2003	28.409,00	Aparecido Cilas da Costa	área não loteada
9011	30/07/2003	35.160,00	João Batista da Costa	área não loteada
		50.900,00	João Batista da Costa	área não loteada
9012	30/07/2003	139.319,29	Joana Castilho Moutinho	área não loteada
9092	17/10/2003	81.140,00	Angelo Generosa e outros	Recanto do Lago
		81.140,00	Angelo Generosa e outros	Recanto do Lago
		81.140,00	Angelo Generosa e outros	Recanto do Lago
		66.940,00	Angelo Generosa e outros	Recanto do Lago
		113.360,00	Alberto Cecconi e outros	Recanto do Lago
		179.804,40	Carlos Adib Cury e outros	Residencial Bom Sucesso
9124	10/12/2003	42.091,32	Maria Aparecida Castilho e outros	área não loteada
9197	22/01/2004	60.500,00	José Roberto Lisboa e outros	Residencial Alta Vista
		24.200,00	José Roberto Lisboa e outros	Residencial Alta Vista
		24.200,00	José Roberto Lisboa e outros	Residencial Alta Vista
		24.200,00	José Roberto Lisboa e outros	Residencial Alta Vista
		24.200,00	José Roberto Lisboa e outros	Residencial Alta Vista
		46.257,00	José Roberto Lisboa e outros	Residencial Alta Vista
9298	08/07/2004	382.803,90	José Luiz Spotti	Cond. ECO Village e ECO Village I
9332	17/09/2004	242.456,00	Município de Rio Preto	área não loteada
9384	16/12/2004	29.482,12	Enfab Empreendimentos e Particip. Ltda.	área não loteada
9385	16/12/2004	76.278,31	Flagro Empreendimentos e Particip. Ltda.	Residencial Quinta do Golfe
		182.177,11	Flagro Empreendimentos e Particip. Ltda.	Residencial Quinta do Golfe
9386	16/12/2004	108.900,00	Praterra Agropecuária Ltda.	Residencial Quinta do Golfe
		254.100,00	Praterra Agropecuária Ltda.	Residencial Quinta do Golfe
		72.600,00	Praterra Agropecuária Ltda.	Residencial Quinta do Golfe
9388	20/12/2004	250.976,84	Gentil Carlos Polachini e outros	Parque das Amoras II
9424	08/04/2005	20.000,00	Luiz Carlos Pascuti e outros	Centro Industrial Pascutti
		21.456,37	Luiz Carlos Pascuti e outros	Centro Industrial Pascutti
		20.000,00	Luiz Carlos Pascuti e outros	Centro Industrial Pascutti
9809	02/01/2007	96.800,00	Lebara Rio Preto Empr. Imob. Ltda.	loteamento em fase de aprovação

9879	19/04/2007	27.200,00	Aolson Antonio de Souza	Jardim Caetano II
9879	19/04/2007	92.022,00	José Antonio Vieira	Jardim Caetano II
9879	19/04/2007	42.350,00	Luiz Carlos de Mattos e outros	Residencial Mirante
9879	28/09/2007	145.200,00	Luiz Carlos de Mattos e outros	Residencial Mirante
236	28/09/2007	109.402,00	Pratererra Agropecuária Ltda.	área não loteada / campo de golfe
		323.385,68	Pratererra Agropecuária Ltda.	loteamento em fase de aprovação
		351.771,86	Pratererra Agropecuária Ltda.	parte do campo de golfe a ser loteado
		150.379,70	Pratererra Agropecuária Ltda.	parte do campo de golfe a ser loteado
237	10/10/2007	324.039,00	Setímio de Oliveira Sala	loteamento em fase de aprovação
242	28/11/2007	117.137,63	Bispado de Rio Preto	Residencial Quinta do Golfe
243	30/11/2008	968.000,00	Costa & Brito Const. E Incorpor. Ltda.	loteamento em fase de aprovação
251	07/04/2008	166.998,00	Marisa Garcia Barros Liebana e outro	Empreendimento Giardino
252	13/05/2008	332.341,00	Fanata Empr. Imobiliários SC Ltda.	loteamento em fase de aprovação
254	30/05/2008	78.286,45	Frederico Grandizoli e outra	loteamento em fase de aprovação
255	02/07/2008	190.181,16	Paulo Henrique L. dos Santos e outros	loteamento em fase de aprovação
256	14/07/2008	39.858,62	Laércio Ruiz Neves e outro	loteamento em fase de aprovação
		132.074,17	Antonio Carlos Furlaneto e outros	loteamento em fase de aprovação
259	25/08/2008	87.207,71	PHU Planej. Habitacional Urbano Ltda.	área não loteada
		66.872,10	PHU Planej. Habitacional Urbano Ltda.	área não loteada
261	22/09/2008	291.760,00	SETPAR S/A	Setpar Avenida II
263	30/09/2008	72.600,00	Lindolfo Flores e s/m	loteamento em fase de aprovação
		27.817,06	Lindolfo Flores e s/m	loteamento em fase de aprovação
264	30/09/2008	1.540.209,00	Dirmas Pedro Nami e s/m	loteamento em fase de aprovação
268	05/11/2008	399.300,00	Leonilce da Silva Ifanger e outros	loteamento em fase de aprovação
268	05/11/2008	48.400,00	Leonilce da Silva Ifanger e outros	loteamento em fase de aprovação
270	17/11/2008	169.400,00	Bento Abelaira Gomes e outros	área não loteada
272	10/12/2008	277.684,69	Benny Maria Verdi Haddad	futuro shopping
		86.702,00	Benny Maria Verdi Haddad	área não loteada
273	10/12/2008	102.078,18	Egídio Polachini Neto e outros	loteamento em fase de aprovação
276	29/12/2008	6.050,00	Divino Paião	área não loteada
277	31/12/2008	240.199,00	Agroseta	loteamento em fase de aprovação
		392.623,00	Agroseta	área não loteada
		392.623,10	Agroseta	área não loteada
		392.623,00	Agroseta	área não loteada
278	31/12/2008	461.469,56	Hawai Arq. Const. Com. Ltda e outro	área não loteada
		104.654,00	SETPAR S/A e outra	loteamento em fase de aprovação
		130.000,00	SETPAR S/A e outra	loteamento em fase de aprovação
		271.261,00	SETPAR S/A	loteamento em fase de aprovação
		249.665,00	SETPAR S/A	loteamento em fase de aprovação
288	30/06/2009	946.220,00	Marta Lúcia e Ernesto Dias Filho	área não loteada
291	20/08/2009	13.320,00	Maria Isabel da Silva Galbiatti e outros	área não loteada
305	28/12/2009	193.600,00	Itamar Fabiano	loteamento em fase de aprovação
307	11/01/2010	37.420,00	SETPAR S/A	Setpar Avenida II
310	06/04/2010	53.400,00	Clodoaldo Brichi da Silva	loteamento em fase de aprovação
313	10/06/2010	123.817,51	Irene Batista e outros	loteamento em fase de aprovação
314	16/06/2010	54.918,00	José Garcia Lopes Filho e outros	área não loteada

317	12/07/2010	468.310,39	Sumara Ismael Liberato e s/m	Residencial Luz da Esperança
318	15/07/2010	111.827,00	Egídio Polachini Neto e outros	loteamento em fase de aprovação
		34.377,70	Fábio Henrique Panuchi Cano	área não loteada
		72.600,00	Paulino Marta e Outros	área não loteada
319	17/08/2010	105.188,88	Pedro César Curti Filho e outros	área não loteada
320	10/09/2010	113.076,16	José Duarte da Silva Nunes e s/m	área não loteada
321	10/09/2010	112.770,00	Labormédica Ind. Farm. Ltda.	área não loteada
		82.280,00	Labormédica Ind. Farm. Ltda.	área não loteada
		276.253,00	J II Agronegócios S/A	área não loteada
		39.000,00	J II Agronegócios S/A	área não loteada
322	17/09/2010	53.400,00	Adial Pecuaría, Agricult. ABI Ltda.	loteamento em fase de aprovação
		48.400,00	Silvio Giglio	área não loteada
327	30/11/2010	43.434,80	Silvio Giglio	área não loteada
		49.610,00	TCL - Tecnologia e Const. Ltda	loteamento em fase de aprovação
332	14/01/2011	75.020,00	TCL - Tecnologia e Const. Ltda	loteamento em fase de aprovação
		99.220,00	TCL - Tecnologia e Const. Ltda	loteamento em fase de aprovação
		80.016,00	Dario Polachini Filho	área não loteada
332	14/01/2011	48.007,00	Maria Cristina Polachini Bigolin	área não loteada
		80.016,00	Márcia Polachini Catapalli da Silva	área não loteada
		55.817,00	Marina Polachini	área não loteada
		31.617,00	Ricardo Polachini	área não loteada
		24.200,00	Carlos Alberto Cavagna	área não loteada
		50.215,00	Olga Maria Assaf	área não loteada
		50.164,00	Neil Assaf	área não loteada
		50.150,00	Lilian Polachini Assaf	área não loteada
334	02/03/2011	50.256,00	Sônia Assaf	área não loteada
		6.022,83	Pedro César Curti e outros	loteamento em fase de aprovação
		92.508,36	Pedro César Curti e outros	
23.427,34	Pedro César Curti e outros			
342	07/06/2011	252.515,69	João Roberto Antonio e outros	área não loteada
344	20/07/2011	79.957,00	Vera Márcia Marques dos Santos	área não loteada
345	20/07/2011	319.770,24	Tomaz Agropecuária Ltda	área não loteada
		319.768,43	Tomaz Agropecuária Ltda	área não loteada
		56.850,20	James Moore Tomaz	área não loteada
351	15/12/2011	193.669,87	José Augusto Sundfeld Silva	área não loteada
353	21/12/2011	1.058.296,31	Maria Serantes da Silva e outros	área não loteada
354	13/01/2012	365.682,75	CCLM Empreendimentos Imob. Ltda.	área não loteada
355	17/01/2012	60.356,00	Aparecida Vettorasso Attab e outros	área não loteada
356	17/01/2012	14.510,13	Beny Maria Verdi Haddad	área não loteada
Total		19.734.800,55		