

**BIBLIOTECA DIGITAL DE TESES E DISSERTAÇÕES
UNESP**

RESSALVA

Alertamos para ausência de alguns mapas, não incluídos pelo autor no arquivo original.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE**

Luciane Maranhã de Oliveira Marisco

**A norma e o fato: abordagem analítica da
segregação sócio-espacial e exclusão social
a partir dos instrumentos urbanísticos**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus de Presidente Prudente-SP, para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. *Raul Borges Guimarães*

Presidente Prudente

2003

Ficha catalográfica elaborada pelo Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação
– UNESP – FCT – Campus de Presidente Prudente

M295n Marisco, Luciane Maranha de Oliveira.
A Norma e o fato : abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos / Luciane Maranha de Oliveira Marisco. – Presidente Prudente : [s.n.], 2003
241 f. : il.

Tese (doutorado). - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Orientador: Raul Borges Guimarães

1. Geografia. 2. Planejamento urbano. 3. Instrumentos urbanísticos. 4. Segregação sócio-espacial. 5. Exclusão social. I. Marisco, Luciane Maranha de Oliveira. II. Título.

CDD (18.ed.) 910

Dedico este trabalho ao *Nelson*, pela convivência,
estímulo e ajuda constante.

Aos meus pais *Mario* e *Mafalda* sempre presentes em
minha vida.

Agradecimentos

Esta Tese é produto de uma trajetória acadêmica que teve início em 1987 quando do ingresso no Curso de Geografia, que me propiciou um conhecimento mais amplo dos processos e dinâmicas que envolvem a reprodução do espaço geográfico. O interesse por essa Ciência, entretanto, já se prenunciava nos bancos escolares do primeiro e segundo graus, quando os primeiros estudos me revelaram um mundo muito maior do que eu conhecia.

Quero manifestar nesse momento, meus agradecimentos a todos as pessoas que direta ou indiretamente fizeram parte desta trajetória de vida. A construção de uma pesquisa acadêmica é, ao mesmo tempo, solitária e solidária, pois, se por um lado, houve momentos em que houve a necessidade de um isolamento, por outro lado, a colaboração de profissionais e amigos foi imprescindível para o alcance dos objetivos.

Agradeço a CAPES, pela concessão da bolsa de Demanda Social que possibilitou a minha dedicação integral aos estudos, sem o qual seria muito mais difícil.

Aos professores do Curso de Geografia da Unesp (Graduação, Bacharelado e Pós-Graduação), que durante toda a trajetória acadêmica foram os responsáveis pela minha formação profissional, e que me fizeram descobrir uma outra Geografia.

Ao meu orientador, *Raul Borges Guimarães*, pelo acolhimento em aceitar a orientação, pelas sugestões que enriqueceram a pesquisa e, pelo estímulo constante que foram fundamentais nos momentos de insegurança quando não se enxergava perspectivas de qual seria o melhor caminho para alcançar os objetivos.

A professora *Lúcia Maria G. Corrêa Ferri*, pela orientação na primeira fase da pesquisa.

A professora *Maria Encarnação Beltrão Sposito* e o professor *Jan Bitoun* que participaram da Banca de Qualificação, que com a experiência e conhecimentos foram fundamentais naquele momento, apontando caminhos e sugestões, quando a nossa ainda imaturidade profissional não permite enxergar os passos seguintes.

Aos professores, *Roberto Braga e Everaldo Santos Melazzo*, quando ainda no início desta trajetória se dispuseram a discutir algumas questões teóricas e me indicar bibliografias.

Aos *colegas* da turma de 2000, quando o primeiro ano do doutorado representou uma rica fase de troca de experiências e debates. Mesmo após esse período, quando cada um seguiu um caminho, a distância não representou rompimento. Agradeço assim, aos momentos de convivência que tivemos.

Aos *funcionários da Unesp*, que sempre colaboraram nas minhas solicitações e dúvidas.

A *Rose* do Grupo de Pesquisa SIMESPP, pelo apoio na confecção do *layout* dos mapas.

A *Edna* da Câmara dos Vereadores, que me atendeu de modo solícita toda vez que eu a procurava na fase da pesquisa documental, e aos *funcionários* da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal pela concessão do material cartográfico e acesso a fontes documentais.

A *todas as pessoas* que concederam as entrevistas (*Maria Encarnação, Everaldo, Roberto Castilho, José Roberto, Yara Valim, senhora Angélica e senhor Valdecir*), me permitindo conhecer um pouco mais sobre a cidade.

As minhas grandes amigas, *Mara Lúcia, Nádia e Paula* que durante esse tempo sempre me deram forças, me ouvindo e estimulando nos momentos de angústia e ansiedade. Agradeço pelos momentos passados juntos, pelos telefonemas e pelos e-mails sempre com mensagens de otimismo e perseverança.

Sem a colaboração e apoio de todas essas pessoas, esta pesquisa não estaria concluída, pois, esse caminho foi trilhado antes de tudo, porque não estamos sós.

Resumo

Esta pesquisa faz uma análise do papel dos instrumentos urbanísticos (Lei de Uso e Ocupação do Solo e de Parcelamento do Solo Urbano), em padrões de segregação sócio-espacial e exclusão social em uma cidade de porte médio paulista - Presidente Prudente (SP). Baseia-se na hipótese de que os instrumentos urbanísticos adotados foram legitimadores e ratificadores de uma desigualdade sócio-espacial, e não serviu como instrumento de democratização do uso e ocupação do solo urbano. Teoricamente fundamenta-se nos conceitos de segregação sócio-espacial e exclusão social trabalhando esses dois conceitos inter-relacionados, pois entendemos que processos de segregação reforçam processos de exclusão. Constatamos que existe um descolamento entre a norma e o fato, traduzindo-se por um lado em processos de exclusão social, e por outro lado, em uma condição de reforço de processos de segregação sócio-espacial das camadas sociais de médio e alto poder aquisitivos. Desse modo, concluímos que a segregação e a exclusão se fortalecem mutuamente.

Palavras-chave: planejamento urbano, instrumentos urbanísticos; segregação sócio-espacial; exclusão social.

Abstract

This research makes an analysis of the urbanistic instrument's role (Law of the Use and Occupation of the Soil and the Parcelizing of Urban Soil), in standards of social and spacial segregation and social exclusion in one city of medium size of São Paulo's State – Presidente Prudente. It is based on the hypothesis that the urbanistic instruments adopted were the ones that legitimated and ratified a social and spacial inequality, and wasn't fitted as an instrument of democratization of the urban soil's use and occupation. Theoretically it is based on the concepts interrelated, therefore we understand that the process of segregation strengthen the process of exclusion. We evidenced that exists one ungluing between the norm and the fact, translating by one side in process of social exclusion, e by the other side, in one condition of strengthen the process of social and spacial segregation of social class of medium and higher purchasing power. In this way, we conclude that the segregation and the exclusion mutually get stronger.

Key-words: urban planning, urbanistic instruments, social and spacial segregation, social exclusion.

Sumário

Introdução.....	01
-----------------	----

Capítulo I

Abordagem analítica da segregação espacial, exclusão social e zoneamento urbano.....	10
---	-----------

1.1 Aportes teóricos ao conceito de segregação sócio-espacial, exclusão social e zoneamento urbano	11
1.2 O Zoneamento Urbano: pressupostos e a relação entre teoria e prática.....	31
1.2.1 As origens do zoneamento urbano e seu impacto sócio-territorial.....	33
1.2.2 A discussão do zoneamento na Reforma Urbana.....	37

Capítulo II

O ideário de planejamento no Brasil e reflexos na regulação urbanística.....	41
---	-----------

2.1 A década de 1970 e o ideário de planejamento no Brasil.....	42
2.2 A década de 1990 e o ideário de planejamento no Brasil.....	51
2.3 Os instrumentos de regulação urbanística no controle de reprodução do urbano em Presidente Prudente.....	61
2.3.1 Lei de Zoneamento Urbano de 1973.....	64
2.3.2 A Lei de Zoneamento Urbano de 1996.....	75
2.3.3 A Lei de Parcelamento do Solo Urbano.....	88

Capítulo III

A estruturação urbana de Presidente Prudente nas décadas de 1970 e 1990 e transformações sócio-espaciais.....	95
--	-----------

3.1 O processo de estruturação da cidade e o planejamento na política urbana local.....	96
3.2 A configuração sócio-espacial de Presidente Prudente nas décadas de 1970 e 1990.....	100
3.2.1 A configuração sócio-espacial de Presidente Prudente na década de 1970.....	100
3.2.2 A configuração sócio-espacial de Presidente Prudente na década de 1990.....	106

Capítulo IV

A norma e o fato na aplicação dos instrumentos urbanísticos e em processos de segregação sócio-espacial e exclusão social.....	113
4.1 Sobre a delimitação teórico-metodológica da pesquisa.....	114
4.2 A zona sul – Legitimando padrões segregativos.....	123
4.2.1 Os loteamentos Damha I, Jardim Caiçara, Vila Liberdade e Cidade Universitária.....	123
4.3 A zonas oeste e leste - Ratificando a exclusão social.....	145
4.3.1 O loteamento Parque Furquim.....	146
4.3.2 O loteamento Jardim Novo Bongiovani.....	155
Considerações Finais.....	166
Apontando similaridades e especificidades da segregação sócio-espacial e exclusão social em cidades médias paulistas a partir da legislação urbanística.....	167
Referências Bibliográficas.....	188
Projetos de Leis e Leis.....	203
URLs (Uniform Resource Locator).....	207
Bibliografia Consultada.....	208
Anexo 01.....	213
Anexo 02.....	214
Anexo 03.....	215
Anexo 04.....	216
Anexo 05.....	217
Anexo 06.....	227
Anexo 07.....	234
Anexo 08.....	236
Anexo 09.....	238
Anexo 10.....	240

Lista de Quadros

QUADRO 01 - Pesquisas relacionadas à regulação urbanística.....	30
QUADRO 02 - Instrumentos de Política Urbana Previstos no Estatuto da Cidade.....	59
QUADRO 03 - Alterações no Uso do Solo - Lei de Zoneamento nº 1.583/73.....	74
QUADRO 04 - Principais debates do Conselho Municipal de Planejamento.....	79

Lista de Tabelas

TABELA 01 - Uso do Solo – Resumo Geral por Títulos – Presidente Prudente.....	68
TABELA 02 - Triênios de maior comercialização de terrenos e de maior atuação de pessoas jurídicas e percentuais.....	101
TABELA 03 - Conjuntos Habitacionais por período de implantação.....	107
TABELA 04 - Número de ocupações irregulares por setor.....	108
TABELA 05 - Loteamentos fechados e período de aprovação.....	110

Lista de Mapas

MAPA 01 – Localização de Presidente Prudente no Estado de São Paulo.....	43
MAPA 02 - Mapa de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Presidente Prudente – 1973.....	72
MAPA 03 - Mapa de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Presidente Prudente – 1996.....	84
MAPA 04 - Ações de políticas públicas na estruturação urbana nas décadas de 1960 e 1970.....	105
MAPA 05 - Estruturação sócio-espacial na década de 1990.....	111
MAPA 06 - Localização das áreas de estudo.....	118
MAPA 07 - Uso do Solo – Jardim Alto da Boa Vista.....	134
MAPA 08 - Uso do Solo – Cidade Universitária.....	141
MAPA 09 - Uso do Solo – Jardim Caiçara.....	142
MAPA 10 - Uso do Solo – Vila Liberdade.....	143
MAPA 11- Uso do Solo – Parque Furquim.....	149
MAPA 12- Uso do Solo – Jardim Novo Bongiovani.....	163

Lista de Figuras

FIGURA 01 - Uso do solo residencial – Padrão habitacional - Damha I.....	129
FIGURA 02 - Área de lazer – Micro-bacia do Córrego do Cedro.....	130
FIGURAS 03 e 04 - Uso do solo residencial -Padrão habitacional antigo e atual no Jd. Alto da Boa Vista.....	132
FIGURA 05 - Uso comercial e de sérvios - Academia de Ginástica.....	135
FIGURAS 06 e 07- Uso do solo residencial - Habitação remanescente no Jd. Caiçara a atual na Vila Liberdade.....	139
FIGURAS 08 e 09 - Área verde e de lazer (Parque do Povo).....	139
FIGURA 10 - Uso comercial e de serviços – Cidade Universitária.....	140
FIGURA 11- Uso do solo residencial - Padrão habitacional - Parque Furquim.....	147
FIGURA 12 – Uso comercial - Parque Furquim.....	147
FIGURA 13 – Uso comercial e de serviços - Parque Furquim.....	148
FIGURAS 14 e 15 - Áreas de lazer - Parque Furquim.....	150
FIGURA 16 – Uso do solo residencial – Áreas públicas ocupadas na década de 1960.....	151
FIGURAS 17 e 18 – Uso do solo residencial – Ocupações ilegais – Pq. Furquim	153
FIGURA 19- Rua sem pavimentação – Jd. Novo Bongiovani.....	156
FIGURAS 20 e 21- Uso do solo residencial - Padrão habitacional – Jd. Novo Bongiovani.....	157
FIGURA 22 - Área de lazer – Jd. Novo Bongiovani.....	160
FIGURA 23 - Uso comercial – Jd. Novo Bongiovani.....	161
FIGURA 24 - Uso comercial e de serviços – Jd. Novo Bongiovani.....	164

Lista de Anexos

ANEXO 01 – Artigo do Jornal Oeste Notícias – Novo Plano Diretor é sancionado.....	213
ANEXO 02 - Parâmetros Urbanísticos – Lei de Zoneamento Urbano de 1996.....	214
ANEXO 03 - Mapa da Inclusão/Exclusão Social.....	215
ANEXO 04 - Características de Uso – Lei de Zoneamento Urbano.....	216
ANEXO 05 – Relatório - Usos do solo cadastrados em campo.....	217
ANEXO 06 - Classificação Hierárquica de Uso.....	224
ANEXO 07 - Mapa Renda Média dos Chefes de Família.....	234
ANEXO 08 - Demandas do Jd. Novo Bongiovani.....	236
ANEXO 09 - Gráfico - Regularidade Urbanística x Exclusão Territorial.....	238
ANEXO 10 – Artigo do Jornal Oeste Notícias - Legislação Urbanística.....	240

Introdução

A elaboração da presente Tese se deve a algumas questões colocadas a partir dos resultados alcançados pela pesquisa desenvolvida na dissertação de mestrado.

As conclusões sobre o processo de elaboração e implementação do primeiro Plano Diretor de Presidente Prudente-SP na década de 1970 expuseram algumas características da prática do planejamento urbano no interior da administração municipal e mostraram o papel desempenhado pelos instrumentos urbanísticos, no caso o Plano Diretor, no processo de reprodução do espaço urbano. Uma das conclusões a que se chegou foi o expressivo papel desempenhado pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, constituindo-se no principal instrumento urbanístico colocado em prática pelo setor de planejamento da Prefeitura Municipal no ordenamento do espaço urbano. Naquele trabalho, pôde-se afirmar que aquele instrumento foi mais importante que o próprio Plano Diretor aprovado (Marisco, 1997).

Na década de 1990, a administração municipal aprovou o segundo Plano Diretor da cidade e um conjunto de leis urbanísticas, atualizando as já existentes. Figura entre esse conjunto de leis, a Lei de Parcelamento do Solo, a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, o Código de Obras, entre outras. Essas leis correspondem a um aparato jurídico-normativo com objetivos claros de ordenamento do processo de reprodução do espaço urbano. O interesse em desvendar qual foi o impacto dessa legislação colocada em prática na configuração interna da cidade, em processos de segregação sócio-espacial e exclusão social foi o que estimulou a proposição desta pesquisa.

Para esta análise foram escolhidas a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de 1996 e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1980. A formulação desta Tese está baseada na hipótese, por um lado, de que estes instrumentos urbanísticos foram legitimadores e ratificadores de práticas segregacionistas e excludentes no interior do tecido urbano, e por outro lado, que o planejamento foi incorporado como técnica no processo de reestruturação da cidade, servindo como um instrumento reprodutor de desigualdades sócio-espaciais e não como um instrumento que possibilitasse a democratização do uso e ocupação do solo urbano.

Tendo em vista essas considerações, foram formulados os seguintes objetivos:

- Entender o papel desempenhado pelos instrumentos urbanísticos na estruturação da cidade, e em processos de segregação sócio-espacial e exclusão social;

- Fazer um resgate histórico do zoneamento urbano adotado nos dois períodos (décadas de 1970 e 1990), e apreender sob qual concepção de urbanismo foram incorporadas essas idéias e práticas;
- Apreender em que medida a legislação urbanística expressa uma correlação de forças que legitima e ratifica um processo de reprodução do espaço urbano desigual e seletivo;
- Desvendar qual o modelo de cidade idealizada e colocada em prática pelo poder público no planejamento e gestão urbanos, e qual o papel desempenhado pelos diversos agentes sociais nesse processo.

A temática sobre o papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento na estruturação urbana, e como desencadeadores de processos de segregação sócio-espacial e exclusão social têm sido bastante freqüente em pesquisas que analisam a temática urbana sob o enfoque do planejamento. Tais pesquisas constataram e têm constatado o papel legitimador dos instrumentos urbanísticos em padrões desiguais do uso e ocupação da cidade. Muitos trabalhos comprovaram que a simples adoção de instrumentos urbanísticos, entre eles o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, (mais difundidos no meio administrativo), não solucionaram os “problemas urbanos” nem tampouco foram um mecanismo gerador de democratização das cidades. É sob essa ótica que esta pesquisa visa contribuir para os estudos no âmbito do planejamento e gestão urbanos.

Atualmente, o debate em torno de processos de segregação sócio-espacial e exclusão social vem ocupando boa parte das pesquisas na área das ciências sociais. O processo de globalização que tomou impulso na década de 1980, primeiro nos países do primeiro mundo - Inglaterra e Estados Unidos, e depois se estendendo a outros países, tem promovido uma redefinição de princípios e valores políticos, sociais e culturais. Dentre alguns dos efeitos promovidos por essa globalização, podemos perceber, por um lado, o aumento significativo da exclusão social, entendida como um processo associado a perdas gradativas dos direitos fundamentais a todo ser humano (o direito à saúde, à educação, à habitação, ao emprego, aos direitos civis, aos direitos políticos etc.), enfim, aos mínimos direitos garantidos pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Por sua vez, o impacto da globalização sob os processos de reestruturação da economia e no padrão de estruturação das cidades vem acentuando a segregação sócio-espacial, resultando em um tecido urbano cada vez mais fragmentado.

O recorte teórico privilegiado nesta Tese foi o desafio em se trabalhar com os conceitos de segregação sócio-espacial e exclusão social inter-relacionados, pois entendemos que

processos de segregação sócio-espacial reforçam processos de exclusão social. A concentração de excluídos, por sua vez, em determinadas áreas da cidade, tem provocado uma consolidação de processos de segregação sócio-espacial.

O conceito de segregação sócio-espacial adotado nesta pesquisa considera sua definição, como a separação da população por classes de renda, raça, etnia, ocupação sócio-profissional, entre outras variáveis, configurando espaços homogêneos no interior do tecido urbano. No sentido restrito a segregação sócio-espacial pressupõe a separação intencional de um grupo de classes ou fração de classes em relação a outros segmentos sociais menos favorecidos com objetivos nítidos de discriminação. É com base nesse entendimento que adotamos esse conceito nesta pesquisa.

Por sua vez, o conceito de exclusão social é aqui adotado no seu sentido amplo, em que se relaciona a um conjunto de perdas não somente relacionado a razão econômica, mas inclui perdas também no campo social, afetivo, familiar, político e inclusive territorial.

A consolidação de processos de informalidade na ocupação urbana se traduz pelo uso e ocupação do solo urbano às margens das normas urbanísticas, ou seja, que não correspondem na prática ao que determinam os instrumentos urbanísticos de regulação do espaço urbano, tais como as Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano, de Parcelamento do Solo e Código de Obras ou de Posturas. Com isso se consolida um padrão de urbanização seletivo e excludente, uma vez que se instauram dois padrões paralelos de reprodução da cidade: por um lado uma parcela da cidade que está dentro dos padrões que a legislação urbanística determina, e por outro que se constrói à revelia da lei.

A condição de permanente irregularidade urbanística que vive uma parcela da população, a mantém excluída de um conjunto de parâmetros legais que possibilitam viver em condições adequadas de habitabilidade. É nesse sentido que se atribui o conceito de *exclusão urbanística*.

Para os propósitos desta pesquisa, a exclusão urbanística é associada ao conjunto de perdas que caracteriza a exclusão social, sendo nesse sentido que abordaremos esse conceito. Assim, a exclusão social também se caracteriza pela exclusão aos direitos mínimos de se viver em condições adequadas, e isso quer dizer direito ao conjunto de benefícios urbanos, tais como infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos.

Esse entendimento nos reportou à análise da legislação urbanística e seu papel em padrões de segregação sócio-espacial e exclusão social. Queremos com isso estabelecer a

relação entre a norma e o fato, mostrando em que medida existe um distanciamento no que está estabelecido legalmente e a realidade.

Uma ampla discussão vem sendo feita no âmbito acadêmico sobre as variáveis de mensuração desses processos que, atualmente, tem ocupado grande parte dos debates sobre desenvolvimento social e urbano.

A nossa contribuição para o entendimento dos processos de segregação sócio-espacial e exclusão social é feita sob a ótica da adoção dos instrumentos urbanísticos colocados em prática. A pesquisa está preocupada também em desvendar a influência exercida pelas idéias e práticas difundidas pelo urbanismo no Brasil, nos modelos de zoneamento urbano adotados, analisando-se dois momentos distintos da adoção de um discurso urbanístico – a década de 1970 e a de 1990, que influenciaram as práticas do planejamento urbano e de seus instrumentos.

No primeiro caso - a década de 1970, houve no país uma verdadeira banalização da adoção do planejamento e de planos diretores como os instrumentos principais que iriam resolver os problemas urbanos. Esse modismo, se é que assim podemos chamá-lo, foi promovido pelo governo federal, através do Serfhou – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Por sua vez, na década de 1990, presenciamos no Brasil a difusão de idéias e práticas urbanísticas opostas. No primeiro caso, um urbanismo que entende a cidade a partir de um ponto de vista empresarialista ou gerencial. Estava em voga o termo “revitalização urbana”, “enobrecimento”, “gentrification”, termos esses relacionados a ações pontuais promovidas pelo setor privado em parceria com o poder público em determinada parcela da cidade, visando a uma recuperação e promoção de espaços antes abandonados, dando-lhes uma nova função urbana, visando ao atendimento de determinados segmentos sociais, notadamente os empresários do setor urbano.

No segundo caso, ocorre no Brasil um debate em âmbito nacional de um urbanismo com viés progressista, que se contrapõe ao urbanismo tradicional que vem sendo praticado até então, e que inúmeros estudos comprovaram sua ineficácia em reproduzir cidades socialmente mais justas e incluídas. Esse novo urbanismo, que se traduz nas práticas do planejamento e gestão urbanos, é apresentado nos debates sobre a Reforma Urbana durante a década de 1980, ao mesmo tempo em que inicia sua prática em diversos municípios brasileiros, em que se privilegia a formulação de instrumentos urbanísticos de caráter social e incluído.

É marcante no urbanismo da década de 1990 a ausência do Estado como principal idealizador e gestor das cidades, como visto na década de 1970, em que o planejamento estatal estava no auge. Entram em cena novos agentes sociais, tais como representantes da Associação de Moradores e Organizações Não Governamentais - ONGs que trabalham com a questão urbana.

O ideário de planejamento que se forjou nessas duas décadas repercutiu em âmbito nacional, contudo, é necessário relativizar o seu impacto em outras escalas de abrangência (estadual e/ou municipal) que pode reproduzir essas idéias e práticas, ou comportar outras lógicas. Nesse sentido, expõe a necessidade de articulação de diferentes escalas de análise.

O recorte geográfico privilegiou sete loteamentos urbanos de Presidente Prudente-SP com características distintas: o Jardim Novo Bongiovani, Parque Furquim, Jardim Caiçara, Vila Liberdade, Cidade Universitária, Damha I e Jardim Alto da Boa Vista.

Uma revisão de pesquisas mostrou que o enfoque da dinâmica de processos de segregação sócio-espacial e exclusão social vem sendo feita em grande parte para a escala metropolitana, sendo ainda poucas as que se detêm às escalas estadual e municipal. Com o propósito de poder contribuir para a ampliação desse debate para outros níveis de abrangência, a discussão feita nesta pesquisa procura mostrar como esses processos tomam forma em cidades médias paulistas, procurando apontar similaridades e especificidades com os processos encontrados nas metrópoles.

O exposto até aqui é apresentado nesta Tese em quatro capítulos, onde procuramos fazer uma discussão da temática da segregação sócio-espacial e exclusão social na perspectiva dos instrumentos urbanísticos, tendo em vista os estudos no âmbito do planejamento urbano.

No *Capítulo 1*, apresentamos a ampliação do debate que vem sendo feito na sociedade sobre a segregação sócio-espacial e exclusão social. Mostramos que esses conceitos precisam ser interpretados em uma perspectiva mais ampla. Neste sentido é que se buscou apreender os principais determinantes na conformação de padrões segregativos, destacando o papel do Estado, dos condicionantes econômicos, políticos, ideológicos, do mercado fundiário e do mercado imobiliário. Também é apontado que a mensuração da segregação sócio-espacial constitui em um novo debate no meio acadêmico, revelando outros indicadores ou variáveis que não somente os relacionados à renda, etnia e raça, prevaletentes até então. Apontou-se para a inclusão de novas variáveis como categorias sócio-profissionais, mobilidade populacional, do comércio e serviços entre outras.

Por sua vez, o conceito de exclusão social adotado incluiu uma abordagem mais ampla desse processo, que não somente a falta de recursos, mas relacionada também a um conjunto de perdas, seja na esfera do social, do econômico, do cultural, do político e do territorial.

Estes dois processos foram apreendidos neste trabalho de forma complementar e não como dinâmicas autonômas, uma vez que entendemos que os processos de segregação sócio-espacial reforçam os de exclusão social, pois o fortalecimento da segregação sócio-espacial é em função não apenas da separação das classes sociais no espaço conforme sua renda ou outras variáveis sócio-econômicas, mas é também em função da distribuição desigual dos diversos investimentos urbanos (infra-estrutura e equipamentos sociais) na cidade.

Por sua vez, a permanência dessa desigual apropriação do conjunto de benefícios urbanos produzidos coletivamente, mas apropriados seletivamente ratifica uma condição a nosso ver de exclusão social, daí esses dois conceitos interrelacionados.

Do ponto de vista dos instrumentos urbanísticos, mostramos a relação entre zoneamento urbano e padrões segregativos, uma vez que foi sob a égide do urbanismo modernista que este adquire o status de principal instrumento voltado a uma ocupação racional e funcional da cidade moderna, mas que, associado ao mercado imobiliário e ao Estado, revelou-se como legitimador de práticas segregacionistas.

No *Capítulo 2*, mostramos em que medida o ideário de planejamento urbano produzido e disseminado no Brasil nas décadas de 1970 e 1990 repercutiu em Presidente Prudente-SP.

Em Presidente Prudente, o ideário urbanístico da década de 1970 do Planejamento Integrado foi incorporado no âmbito do poder público local, quando se adotou a elaboração do primeiro Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1973, constituindo-se nos primeiros instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo urbano. Entretanto, cabe destacar dois aspectos: o modelo de planejamento adotado apresentou especificidades quanto ao processo de elaboração dos instrumentos urbanísticos, e o ideário do planejamento foi incorporado somente como técnica, desvinculado de um processo mais amplo de introdução de uma “cultura de planejamento” na administração pública, embora se reconheceu a importância do ordenamento no processo de reprodução da cidade fundamentado em uma normativa urbanística.

A incorporação do planejamento na esfera pública municipal teve início na década de 1960 e o principal instrumento urbanístico colocado em prática foi a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano (nº. 1583/73), que podemos afirmar que representou a herança do planejamento integrado no Brasil com repercussão no âmbito municipal.

Essa lei reproduziu o modelo do zoneamento funcionalista e foi a primeira que teve por objetivo um ordenamento territorial da cidade fundamentado em uma divisão funcional por zonas (residencial, industrial, comercial e especial).

Já na década de 1990, se instaura um novo ideário urbanístico, por um lado, a expansão das idéias e práticas difundidas pelo planejamento estratégico representado por uma concepção empresarialista e privatista do espaço urbano. Por outro lado, a aprovação do Estatuto da Cidade que regulamenta os preceitos da Reforma Urbana no processo de planejamento e gestão das cidades, através da incorporação de propostas progressistas procurou romper com o modelo do planejamento tradicional, que durante anos tem comprovado sua ineficácia em promover um padrão mais justo de reprodução do espaço urbano.

Sob esses ideários foi aprovada no final da década de 1990, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (nº 031/96), revogando a de 1973. A análise da estrutura dessa lei e dos debates que envolveram sua elaboração em paralelo à do Plano Diretor revelaram que ela mantém os mesmos preceitos do zoneamento funcionalista adotado na de 1973. Essa lei foi uma adequação às dinâmicas em curso na cidade, que não rompeu com a lógica de estruturação do espaço urbano indicando a manutenção de uma ordem estabelecida e conseqüentemente ratificando processos segregativos e excludentes que já se delineavam na cidade.

Não se constataram, no processo de instauração do Plano Diretor e das leis complementares, os preceitos do ideário da Reforma Urbana, através da incorporação de instrumentos urbanísticos de caráter progressista e incluyente, prevalecendo uma concepção tradicionalista de planejamento. A adequação da lei à realidade indica o interesse de manutenção da ordem existente, e isso se revelou nos debates que se deram na esfera do Conselho Municipal de Planejamento sobre a atualização da lei. Esses debates, segundo o relato das pessoas que participaram ativamente desse processo, mostraram o interesse de flexibilização da legislação voltada ao atendimento de interesses específicos e pontualizados, contrapondo-se a mudanças que envolvessem o conjunto da sociedade. Esse palco refletiu o campo político da esfera do planejamento e gestão urbanas, mostrando a complexidade desse processo.

Outro aspecto que se revelou foi o caráter anti-democrático de elaboração do Plano Diretor e de leis correlatas, indicando que a cidade estava na contramão da história e das atuais tendências do planejamento urbano progressista no Brasil. Enquanto outros municípios brasileiros (Diadema, Natal, Recife, etc.) apontavam práticas de planejamento participativo, estimulando o debate entre diversas esferas da sociedade, seja no processo de elaboração e

revisão de leis urbanísticas, seja através dos orçamentos participativos, Presidente Prudente não ampliava esse debate, restringido-se à esfera técnica e do poder legislativo. Foi somente a partir da instauração do Conselho Municipal de Planejamento que se criou a oportunidade de ampliação do debate da política urbana local e seus desdobramentos, sendo que isso ocorreu após a elaboração do Plano Diretor e das leis complementares.

A instauração desse Conselho expôs as diferenças e os jogos de interesses, refletindo o contexto político do planejamento. A análise das Atas do Conselho permitiu-nos verificar quais foram esses principais debates, mostrando que a maior parte deles restringiram-se à atualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo, sendo que essas discussões se deram em torno dos parâmetros urbanísticos. Esses debates refletiram o interesse de algumas categorias de classe, entre elas a do mercado imobiliário na flexibilização desses parâmetros, apontando para uma “adequação” aos interesses locais, pois como a lei estava pensada, impedia algumas práticas que eram feitas até então, permitindo que segmentos sociais atuassem na representação das principais demandas de sua categoria.

No final da década de 1960, a cidade aprova a Lei de Parcelamento do Solo (nº. 1.164/66), que regulamenta todos os processos de loteamentos na cidade; entretanto, estudos comprovaram que a existência dessa lei não significou que os loteamentos aprovados atenderam a normativa legal. Na década de 1980, aprova-se a Lei de Loteamento 2.110 que revoga a de 1966, em que acrescenta alguns dispositivos relacionados às obrigações dos loteadores quanto à dotação de infra-estrutura básica. Mesmo com esses novos dispositivos constatou-se nesta pesquisa a ineficácia da aplicação da lei visto que, mais uma vez, ela lei é aplicada seletivamente na cidade.

A identificação dos principais agentes e condicionantes do processo de reestruturação da cidade é feita no *Capítulo 3*, apontando quais ações foram determinantes na configuração do padrão desigual de urbanização na cidade nas décadas de 1970 e 1990. Essas décadas foram identificadas como dois marcos temporais em que se acentuaram a segregação sócio-espacial e a exclusão social.

O aumento progressivo da favelização; a expansão de empreendimentos imobiliários com características nitidamente segregadoras como os condomínios fechados; as ações do poder público direcionando investimentos em determinados setores da cidade em detrimentos de outros; a atuação expressiva do mercado fundiário no processo de expansão e estruturação da cidade; o papel do mercado imobiliário por meio da implantação de loteamentos na periferia da malha urbana; a atuação do poder público direcionando para as periferias das porções norte,

oeste e leste; a implantação de conjuntos habitacionais e os programas de Desfavelamento e Loteamentos Urbanizados foram medidas de uma política urbana com caráter nitidamente segregadora e excludente.

Esse conjunto de ações que se deram nas décadas anteriores aponta atualmente uma extrema diferenciação sócio-espacial interna comportando processos de auto-segregação e exclusão social, sendo que, de modo geral, Presidente Prudente reproduz o padrão de estruturação de outras cidades brasileiras que se constituíram e se expandiram sob a lógica do mercado capitalista nos países subdesenvolvidos.

Por sua vez no *Capítulo 4*, é feita a análise entre a legislação urbanística (Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Lei de Parcelamento do Solo) e o padrão de uso e ocupação do solo que se estabeleceu em alguns loteamentos em Presidente Prudente, procurando revelar o distanciamento entre o que a lei determina e a realidade.

Os indicadores selecionados sobre a Lei de Parcelamento do Solo recaíram sobre a infra-estrutura básica, e os 35% da área do loteamento destinada a sistema de recreação (área verdes) e uso institucional (escola, creche, posto de saúde). Esses indicadores apontaram uma atribuição diferenciada para o conjunto dos loteamentos analisados.

Para os loteamentos localizados na porção sul da cidade, esses indicadores estão plenamente atendidos, ocorrendo o seu oposto nos loteamentos pertencentes às porções norte e leste. Apontamos quais os indicadores urbanísticos foram determinantes na aferição da exclusão social e segregação sócio-espacial nos loteamentos analisados.

Com bases em algumas pesquisas já realizadas sobre segregação sócio-espacial e exclusão social para metrópoles e cidades médias paulistas, concluímos que Presidente Prudente apresenta um quadro de similaridade e de especificidade em relação às dinâmicas e padrões estabelecidos. Essa discussão é apresentada nas *Considerações Finais*, que mais do que sinalizar para os resultados alcançados por esta pesquisa, fazemos essa discussão apontando algumas similaridades e especificidades dos padrões de segregação e exclusão entre metrópoles e cidades médias paulistas. Queremos com isso chamar atenção para a necessidade de se relativizar esse debate, visto que as cidades médias comportam padrões de segregação sócio-espacial e exclusão social próprios.

Apresentamos também algumas questões centrais que a presente Tese propiciou, e também alguns caminhos possíveis de serem trilhados a partir dos estudos ora apresentados.

A análise a seguir apresenta, portanto, esse debate procurando fazer essa articulação no âmbito das cidades médias paulistas.

CAPÍTULO 1

ABORDAGEM ANALÍTICA DA
SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL,
EXCLUSÃO SOCIAL E ZONEAMENTO

O processo e implantação de um Plano Diretor e suas Leis correlatas é, acima de tudo, um processo político, pois implica uma correlação de forças (políticas, econômicas, sociais) e que conferem a exequibilidade desse Plano conforme os interesses envolvidos. Igualmente importante é o entendimento de que o Plano Diretor constitui um projeto de cidade, e que nesse projeto está uma concepção urbanística, e que não pode ser entendida como neutra (sem um significado) e isolada (sem articulação com outras escalas de análise).

Para a discussão destes pressupostos, o presente capítulo tem a sua fundamentação teórico-metodológica baseada nos conceitos de segregação sócio-espacial, exclusão social e zoneamento urbano, conforme apresentaremos a seguir. Em termos metodológicos, iremos procurar articular estes conceitos com a produção da escala geográfica. Afinal, entender por meio do zoneamento adotado qual modelo de cidade foi concebido para Presidente Prudente, e como a cidade enquanto espaço urbano construído sob um jogo de forças, comportou esse modelo de zoneamento, requer que entendamos como os eventos acontecem, quem são os sujeitos, e que escalas de ação estão envolvidas. O zoneamento urbano comporta um modelo de cidade, no qual incorpora um urbanismo forjado em outras escalas de ação, que não a local, mas, sobretudo, a escala nacional e até mesmo a internacional.

1.1 Aportes teóricos ao conceito de segregação sócio-espacial, exclusão social e zoneamento urbano.

O urbanismo no Brasil sempre recebeu influências do urbanismo produzido no exterior. Entretanto, de acordo com Pechman (2002), “numa sociedade que não reconhecia a questão social, o urbanismo não teve o mesmo papel reformador que experimentou na Europa e nos Estados Unidos, abrindo caminho para os excluídos do direito à cidade. No Brasil, o urbanismo fugiu à política e se travestiu de pura técnica de controle dos problemas produzidos pela ‘disfunção’ urbana. Entre nós, o urbanismo emudeceu a cidade e se revestiu de uma forma de dominação, fundada exclusivamente na técnica. (...) Com isso, a cidade fica reduzida a seus aspectos técnicos de funcionamento, e sua densidade histórica é anulada”.(p.17). No caso brasileiro, o urbanismo conservador consolidou uma forma de pensar e fazer a cidade onde os mecanismos e instrumentos de planejamento legitimaram práticas segregadoras, uma vez que

há um nítido jogo de interesses na gestão da cidade, beneficiando parcelas do território para determinados segmentos de classe.

Mas a análise do zoneamento urbano na estruturação da cidade estabelece a necessidade de irmos mais além, pensando o papel desse instrumento de regulação urbanística em processos de segregação sócio-espacial e exclusão social, temas que estão sendo adotados ultimamente nos trabalhos científicos para explicar um amplo processo de perdas, seja na esfera do social, do econômico, como do territorial¹.

Apesar da segregação sócio-espacial não ser um fenômeno novo no processo de estruturação urbana, tem sido acentuada nos últimos anos, particularmente a partir da segunda metade do século XX. Esse entendimento precisa ser feito à luz da relação entre urbanização e os mecanismos de reprodução do capital, e com as mudanças verificadas na economia e na sociedade sob a globalização. Para isto, algumas abordagens analíticas da teoria urbana serão aqui recuperadas buscando entender os determinantes centrais na conformação de padrões de segregação espacial.

A contribuição de Lojkine (1981) sobre o Estado capitalista nas políticas de desenvolvimento urbano é relevante para essa análise a partir do momento em que entende o Estado como agente determinante na configuração do urbano. Sua abordagem sobre a segregação urbana é entendida como um mecanismo do Estado para garantir a adequada reprodução do capital e da força de trabalho. Dois elementos são centrais na sua análise para o entendimento da segregação urbana. O primeiro refere-se ao papel dos proprietários fundiários na definição da renda da terra, e o segundo ao papel da política estatal como mecanismo legitimador de práticas segregadoras.

No primeiro caso revela o papel desempenhado pelos proprietários fundiários urbanos, como um dos detentores e controladores do uso e formulação do preço do solo urbano, mostrando a relação direta existente entre o papel da renda fundiária e a segregação urbana.

Terceiro limite inerente ao modo de produção capitalista, a renda fundiária urbana vai pois marcar de forma durável o desenvolvimento urbano. Sua principal manifestação espacial reside, a nosso ver, no fenômeno da *segregação*, produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes, por sua vez, determinados, conforme nossa hipótese, pela nova divisão social e espacial do trabalho.(LOJKINE, 1981, p.166, grifo do autor)

¹ Lago (1998) analisa as diferentes abordagens nos estudos sobre reestruturação sócio-espacial nas metrópoles. Ver especificamente o primeiro capítulo de sua pesquisa. pgs-07-41

O Estado atua como gestor e regulador do acesso aos meios de consumo coletivos pelas diferentes classes e frações de classe, conforme sua renda, posição social, econômica e política. O acesso desigual aos meios de consumo coletivos (equipamentos urbanos e infraestrutura) “entrava a socialização do espaço urbano”, configurando-se em um padrão de uso e ocupação do solo seletivo. (LOJKINE, 1981)

Nessa mesma linha de pensamento, mas não enfatizando a segregação urbana, Sposito (1990) faz uma análise do processo de produção do espaço urbano de Presidente Prudente-SP, mostrando o papel desempenhado pela renda fundiária urbana na estruturação da cidade.

Na outra vertente de análise do papel desempenhado pela política estatal, a planificação urbana serve como instrumento de intervenção no espaço, mas que, longe de democratizar o acesso aos meios de consumo coletivos, ao contrário, promove sua elitização. Esse se constitui de um forte mecanismo para a consolidação de um padrão segregativo. Para Lojkine a política urbana sob o capitalismo monopolista não consiste em uma verdadeira planificação, mas reveste-se para atender outra lógica: à da segregação social.

(...) Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. (...) Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classe, o Estado monopolista vai portanto refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. Longe de unificar o aparelho de Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, pelo contrário, agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias. (LOJKINE, 1981, p.171)

Ainda de acordo com Lojkine a relação direta entre política estatal urbana x segregação espacial é que existe uma estreita relação entre planos e práticas, pois na concepção dos planos está implícito à lógica social que os produziu, e desse modo os planos não são menos segregativos que as práticas.

Nessa mesma linha de raciocínio, a análise de Santos (1994) converge para o papel do Estado e da legislação urbana. A cidade produto social apropriada privativamente é resultado de uma socialização capitalista. Socialização porque os denominados capitais comuns, de meios de consumo coletivo não são produzidos por capitais individuais, mas pelo Estado. Capitalista, pois os beneficiários não são a coletividade, mas uma minoria, segundo uma hierarquia de poder (econômico, político).

Uma das vias dessa apropriação privada se efetiva através da produção de uma segregação no espaço das classes sociais e sua legitimação pela via da legislação urbana.

Ainda considerando o Estado na definição das políticas urbanas, este tem o papel de regular o conflito social pela apropriação da cidade. Entretanto sua atuação não é neutra. No que se refere às políticas urbanas de habitação, por exemplo, é notório o impacto dessas políticas na estruturação urbana e em padrões de segregação. (SALAS E CASTRO, 1993) Nas palavras dos próprios autores:

El Estado es estudiado no como um agente neutro que interviene en el conflicto social como mediador, sino como un agente que promueve, por medio de sus acciones y omisiones, la segregación urbana al favorecer o consumir (regular e institucionalizar) los usos diferenciales del suelo urbano, en función de la reproducción capitalista dela producción. Desde este ángulo, las políticas públicas (vivienda en particular) son discutidas no en función de la comprensión de su génesis, sino en función de su impacto en la estructuración de la ciudad y en las condiciones de vida de los grupos sociales a que están dirigidas. (Ibid, 1993, p.25)

As diversas formas que revestem a segregação sócio-espacial e exclusão social estão representadas pela ilegalidade nas condições de moradia, ilegalidade nas relações de trabalho, ilegalidade na ação da política ou desconhecimento de tribunais para resolução de conflitos, além da impunidade, ilegalidade em relação à propriedade da terra, exclusão econômica, social, cultural, ambiental, etc.(MARICATO,1996)

Nessa mesma perspectiva analítica, Costa (1997) faz o questionamento do modelo de Estado capitalista existente, e que reproduz espaços urbanos sócio-espaciais diferenciados. Esse entendimento conduz a uma análise que faz repensar o modelo de Estado que está colocado para a sociedade. Para o autor independente do período histórico, sob a égide do capitalismo, o que se tem são práticas e intenções que não rompem com uma estrutura social, política e econômica calcada, ainda, na conservação do status quo, “é imprescindível (re)pensar a participação do Estado no conjunto das práticas sociais voltadas para o enfrentamento das várias dimensões da exclusão, caracterizada pela não participação de uma parcela significativa da população na partilha do excedente gerado pelo modelo econômico atual.”(p.1433-1434).

Essa é a manifestação espacial das tendências de aprofundamento cada vez maior da divisão espacial do trabalho, na produção do espaço urbano contemporâneo, na eliminação das fronteiras entre os Estados e na generalização do mundo da mercadoria (CARLOS, 1996, p.191).

Com bases nestes autores pode-se concluir que os determinantes econômicos, políticos e ideológicos são centrais para entender a segregação. Nessa perspectiva de análise, uma teoria social do espaço e do urbano passa, necessariamente, por uma teoria da estrutura social. É necessário entender os elementos determinantes, os processos, as relações que estão no bojo da estrutura social.

Nessa abordagem, encontram-se os trabalhos de Castells (2000) que, a partir de uma teoria do espaço urbano, baseado no método estruturalista de análise, partiu dos determinantes EPI (econômicos, políticos e ideológicos). Segundo ele, “analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social resulta, conseqüentemente, em estudar sua modelagem pelos elementos do sistema econômico, do sistema político e do sistema ideológico, bem como pelas combinações e práticas sociais que decorrem dele”. (CASTELLS: 2000, p.193)

Suas principais contribuições no esforço de análise do fenômeno da segregação urbana nas sociedades capitalistas podem ser apreendidas nos seguintes aspectos: o primeiro, remete ao seu esforço de conceituação, e o segundo remete à elaboração de um entendimento da estruturação do social sobre o espacial, ou seja, o espaço reflete as formas de produção e distribuição desigual dos produtos entre os sujeitos, o que está relacionado diretamente à diferenciação das classes no interior da sociedade. Portanto, a segregação está relacionada ao acesso desigual que têm as diferentes classes sociais no espaço urbano, e a separação dessas classes no espaço. Entretanto, deixa claro que esse acesso desigual não se dá em função somente da estratificação social, mas de determinações mais gerais, ligadas ao modo de produção e estruturação social.

A segregação urbana relaciona-se a alguns aspectos determinantes: em primeiro lugar, é necessário entender as características da população, ou seja, entender como se dá a estratificação social nas sociedades urbanas capitalistas contemporâneas, e sua distribuição espacial. Seu nível de renda, seu status profissional, nível de instrução, de filiação étnica, etc, são determinantes na distribuição dos locais de residências. E o que Castells denomina “estratificação urbana”, corresponde ao sistema de estratificação social (ou sistema de distribuição dos produtos entre os indivíduos e os grupos) e, nos casos em que a distância social tem uma expressão espacial forte, de “segregação urbana”. A respeito da relação entre estratificação e segregação o autor assinala:

Equivale dizer que a estratificação e a segregação urbanas não são a projeção direta sobre o espaço do sistema de estratificação social, mas um efeito da distribuição do produto entre os sujeitos, e do produto-moradia no espaço, bem como da

correspondência entre estes dois sistemas de distribuição. Esta abordagem exige que se deduza a composição do espaço social a partir do estudo de seu *processo de produção*, tanto a nível das formas urbanas, quanto da distribuição dos indivíduos entre elas. (CASTELLS, 2000, p. 252-253, grifo do autor)

Sob esse enfoque, a segregação é apreendida sob uma perspectiva estruturalista, havendo a interação dos condicionantes econômicos, políticos e ideológicos.

Destacamos que o outro aspecto relevante da produção de Castells foi seu esforço quanto a uma precisão conceitual do termo, com o que outros autores não se ocuparam, atendo-se mais a análises de processos e determinantes. Para ele a segregação urbana é “a *tendência* à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia.”(p. 250, grifo do autor)

Encontramos em Brun (1994:24-29) outro autor que tem se ocupado em aprofundar a reflexão sobre a segregação sócio-espacial do ponto de vista conceitual. Esse autor afirma que, embora o emprego desse conceito seja muito vasto, no sentido restrito inclui claramente a idéia de discriminação, inclusive a origem semântica da noção de segregação sócio-espacial contém a idéia de discriminação. Dessa forma, a segregação designa uma prática voluntária, um ator responsável, sendo essa definição ligada a uma prática deliberada de relegação de uma fração da população ao afastamento de zonas de moradia ocupadas pelas categorias mais favorecidas. Somam-se a essa característica mais dois elementos: uma forte especificidade social e uma fronteira espacial. Essa fronteira espacial tem o papel de proteger os habitantes de certas zonas privilegiadas do mundo exterior, ao mesmo tempo que possibilita o isolamento dessa população. Desse modo afirma:

Le fait le mot “ségrégation” désigne étymologiquement une pratique volontaire, opposant un acteur responsable à un sujet qui la subit, est un aspect essentiel de la notion. Même-si des emplois métaphoriques ont considérablement étendu son champ d’application, une composante importante dérive de cette acception première, et pèse sur les usages actuels: la notion de ségrégation, au sens strict, inclut l’idée de discrimination, ou du moins ne est très proche.

(...)Ainsi se conjuguent deux composantes originelles de la notion de ségrégation: l’image d’une très forte spécificité sociale, et celle d’une frontière spatiale. (p.24 e 27)

A essa aplicação do conceito de segregação sócio-espacial no sentido amplo e restrito, Sposito (1996) destaca que no primeiro caso o conceito é aplicado no sentido “de afastamento e isolamento, referindo-se a formas de expressão, no nível espacial, de um processo de diferenciação social, ou mesmo de acentuação da divisão social do espaço no interior da cidade,

sem que necessariamente tenham se deliberado mecanismos de exclusão voluntária (embora isso também ocorra), como decorrência de práticas de discriminação”. (p.72). No sentido restrito é claro o sentido de discriminação, sendo os loteamentos fechados a melhor expressão espacial dessa noção.

A percepção dessa clareza conceitual também foi destacada por Henri Lefebvre (2002) quando destacou a confusão que existe entre os termos diferença, distinção, separação e segregação. A diferenciação pressupõe relações, proximidade, contradições. A segregação e a separação, por sua vez, rompem as relações, o contraditório, o diferente.

Outro autor que tem pautado seus estudos no entendimento da dinâmica da segregação espacial no Brasil, inclusive buscando uma maior precisão conceitual, é Villaça (1997, 1998, 1999) para quem a segregação espacial é um aspecto fundamental para a compreensão das estruturas espaciais. Por ser um processo histórico, será nas bases da sociedade, da economia e da política que se pode desvendar seus objetivos.

Encontramos em Villaça um entendimento da produção da segregação oposto ao de Castells. Enquanto para este a segregação espacial é o reflexo do social sobre o espacial, visto que o espaço é expressão da estrutura social, estudando-a pelo sistema econômico, político e ideológico, Villaça propõe a inversão dessa lógica. Neste sentido, a segregação é vista por este autor como o efeito do espacial sobre o social, pois é através do controle do espaço que a classe dominante controla outros segmentos sociais e, desse mesmo modo, controla o uso e consumo do espaço urbano.

Para efeito desta pesquisa, consideramos as duas abordagens importantes, pois entendemos não se poder apreender esse processo sem conhecer a estrutura da sociedade de modo geral, assim como esta sociedade produz e controla porções do espaço para sua dominação e reprodução. É Villaça quem afirma:

Através da segregação a classe dominante controla a produção e consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses. A segregação é um processo necessário para que haja esse controle. Sem ela este não poderia existir. A segregação consiste então em uma determinada espacialidade, sem a qual esse controle não poderia ocorrer.. (...) a segregação é uma determinada geografia, produzida pela classe dominante e através da qual essa classe “cercea” as demais. Trata-se portanto de um caso de efeito do espacial sobre o social, e não ao contrário, como ocorre tradicionalmente nas interpretações do espaço.(1998, p.1380)

É por meio do domínio do espaço que se efetiva o domínio de determinadas parcelas da sociedade e a apropriação do trabalho coletivo; “é necessária uma certa geografia, uma certa

configuração espacial (a segregação) para viabilizar a dominação através do espaço. Sem essa configuração, seriam talvez impossíveis - ou extremamente difíceis - a dominação e a desigual apropriação dos frutos do trabalho despendido na produção do espaço. (...) É por meio da segregação que a classe dominante controla o espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses”.(Ibid., p.359, grifo do autor)

Como já assinalado anteriormente, nessa abordagem de Villaça o vetor central para explicar a segregação urbana nas cidades brasileiras é o valor da localização, que passa pela compreensão do espaço urbano não somente como espaço de produção, mas, sobretudo, como espaço de consumo. Sua idéia está consolidada na premissa de que a localização desempenha papel de destaque, pois mais do que nunca existe uma disputa constante pelas melhores localizações na cidade. Estão mais bem situados na cidade aqueles que possuem as melhores localizações, seja para fins de reprodução do capital (produção, consumo e distribuição), seja para fins de reprodução da força de trabalho (moradia, lazer, compras e outros consumos de modo geral). Portanto, a localização nessa abordagem funciona como “uma disputa pela otimização (não necessariamente minimização) dos gastos de tempo e energia. A segregação e o controle do tempo de deslocamento dos indivíduos que ela possibilita são decisivos nessa disputa.”(p.333)

Além das contribuições dos autores até aqui analisados, dentre todos os teóricos que têm analisado a relação espaço urbano e segregação, encontramos em Lefebvre (1991) a crítica mais contundente ao modelo de cidade que surgiu com o desenvolvimento do industrialismo – a cidade capitalista, e o papel do urbanismo na instituição e legitimação desse modelo. Suas críticas e reflexões teóricas estão centradas nos aspectos que podemos denominar de desencadeadores de um novo modo de vida urbana. O espaço urbano na cidade capitalista passou a ser mediado pelo valor de troca, em oposição ao seu valor de uso. Encontramos aí um dos pontos centrais de sua contribuição teórica sobre o urbano, na conformação do modelo de cidade capitalista, e que substituiu o sentido do *habitar* urbano para o de *habitat*.

O habitar a cidade contem o sentido da convivência, da vida quotidiana na cidade caracterizado pelo lugar. O habitat reduziu o sentido da cidade a uma vida regulada pelas instituições e o Estado, o espaço enquanto valor de uso passou a valor de troca, o lugar cedeu espaço a territórios demarcados e separados. O espontaneísmo cedeu lugar ao pragmatismo, ao racionalismo. Sua crítica ao urbanismo moderno vem nesse sentido, ou seja, este urbanismo quis tomar para si o sentido da cidade, conferindo-lhe uma ordem e projetando uma cidade ideal. Nessa acepção de cidade “as segregações que destroem morfologicamente a cidade e

que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos, nem de conjunturas locais”. (LEFEBVRE, 199, p.95)

Iremos encontrar em sua abordagem três aspectos nos quais se reveste a segregação: “*espontâneo* (proveniente das rendas e das ideologias) – *voluntário* (estabelecendo espaços separados) – *programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano)”. (p.94) A segregação separa as diferenças, propõe uma hierarquia (de classes sociais quanto aos seus extratos de renda, à sua raça, à sua etnia, as seus valores religiosos), criando os guetos. Para o autor, o verdadeiro sentido da cidade está nas diferenças, nas contradições e, a partir do momento que o urbanismo vem combater essas diferenças através de uma proposta homogeneizadora do espaço, está ao mesmo tempo combatendo o verdadeiro sentido da vida urbana. Mas essas estratégias denominadas de classe, visto que visam a favorecer determinados setores e ou segmentos sociais (econômicos, políticos, sociais), possui uma lógica, ou seja, a lógica da dominação.

Nessa perspectiva de análise, concordamos que a ciência urbanística emerge como uma estratégia das classes dominantes, também representadas pelo Estado, para um efetivo controle das classes operárias, aliada a uma maior eficiência da máquina urbana no sentido de favorecer uma reprodução do capital. Na cidade capitalista, sob a égide da razão e do urbanismo, a vida quotidiana foi “decupada em fragmentos: trabalho, transporte, vida privada, lazeres. A separação analítica os isolou como ingredientes e elementos químicos, como matérias brutas (quando na verdade resultam de uma longa história e implicam uma apropriação da materialidade).(...) Eis o ser humano desmembrado, dissociado.”(Ibid., 1991, p97)

Desse modo, a segregação precisa ser entendida também por duas razões: razões teóricas e sociais e políticas. No primeiro caso, o próprio pensamento costuma separar. No segundo caso, as estratégias de classes visam sempre à segregação. (LEFEBVRE, 1991, p.94)

A respeito da segregação promovida pelo urbanismo racionalista, Lefèbvre assinala:

Ao mesmo tempo, esta sociedade pratica a *segregação*. Mesma racionalidade que pretende ser global (organizadora, planejadora, unitária e unificante) se concretiza ao nível analítico. Ela projeta a separação para a prática. (...) Na representação urbanística, o termo “zoning” já implica separação, segregação, isolamento nos guetos arranjados. O fato torna-se racionalidade no projeto. (LEFEBVRE, 1991, p.99)

Das abordagens até aqui apresentadas destacamos as abordagens teóricas que enfatizam o Estado, o mercado fundiário e a sociedade, com o sistema econômico, político e

ideológico como determinantes centrais na análise da segregação. A essas abordagens acrescentamos a que faz uma leitura do entendimento do mercado imobiliário nesse processo.

Nessa linha de abordagem, destacam-se as pesquisas desenvolvidas por Smolka (1992), para quem existe uma relação direta entre segregação e o papel da dinâmica imobiliária. Destaca-se que a escala privilegiada de suas análises é a metrópole, no caso, o Rio de Janeiro, mas que essa abordagem se aplica também a outras escalas. Os resultados auferidos por pesquisas desenvolvidas pelo autor permitiram concluir que, para o Rio de Janeiro, o mercado imobiliário é o vetor responsável pela produção e reprodução da segregação residencial. “A partir da análise apresentada nas seções anteriores, é possível inferir que a dinâmica dos agentes imobiliários (incorporadores) é responsável por parcela não negligenciável da reestruturação intra-urbana do Rio de Janeiro em geral, e do processo de segregação residencial, em particular”. (Ibid.,p.14) Hipótese também comprovada e compartilhada por Ribeiro (2001). Nessa mesma linha de abordagem temos, como exemplo, a pesquisa desenvolvida por Melazzo (1993) para uma cidade de porte médio paulista (Presidente Prudente), na qual analisa o papel do mercado imobiliário no processo de estruturação e transformações intra-urbanas.

Quanto à forma de atuação dos incorporadores imobiliários na consolidação de padrões de segregação, Smolka esclarece como se dá essa dinâmica:

As alterações na segregação residencial no espaço carioca e, sobretudo, as diferenças nas tendências relativas à distribuição da renda familiar e ao valor das transações com apartamentos devem, portanto, ser atribuídas tanto à redistribuição seletiva dos ricos no espaço, promovida pela desconcentração do mercado de apartamentos, quanto à (re)valorização ou enobrecimento de áreas, captada no mercado de apartamentos usados. (...) é possível perceber que os incorporadores são constrangidos pelo estoque preexistente (tal como apreendido através do mercado de segunda-mão), ao mesmo tempo em que, de fato, reestruturaram o espaço à sua própria imagem, operando de forma bem seletiva na domesticação de novas áreas. (Ibid., 1992, p.15)

Pelo exposto acima, encontramos em vários teóricos da sociologia urbana (dentre eles, destacamos Castells, Lefebvre e Lojkin) os antecedentes de uma análise da segregação na produção do espaço urbano. Tais autores deixaram expressivas contribuições para esse debate, que hoje, mais do que antes, tem tomado visibilidade crescente, a partir de diversos cortes analíticos no entendimento das cidades capitalistas contemporâneas.

A seguir, apresentamos as diferentes variáveis de mensuração da segregação, e que têm feito parte de um novo debate no meio acadêmico.

O atual modelo da economia e da sociedade, sob a globalização, tem resultado em significativas e profundas mudanças, e faz com que reflitamos sobre essas mudanças e suas formas de impacto no espaço geográfico urbano. Tomando como base as análises das transformações econômicas e sociais na estrutura da sociedade contemporânea, Preteceille (1994, 1999) e Ribeiro (1999,2001) são alguns dos pesquisadores que têm pautado suas pesquisas na tentativa de explicar os novos modelos de reestruturação urbana e os impactos nos padrões de segregação espacial. A escala de análise privilegiada dessas pesquisas tem sido a metrópole, no caso Rio de Janeiro e Paris.

Esses autores fazem uma crítica das variáveis de mensuração utilizadas até então, afirmando que essas se baseiam somente na renda, posição social do indivíduo e raça. De acordo com suas posições, as mudanças verificadas no mundo do trabalho, com reflexos na estruturação da sociedade, fazem com que se tenha a necessidade de incluir outras variáveis que permitirão uma leitura mais próxima da realidade, e ao mesmo tempo captar essas mudanças. A inclusão da variável ocupação ou categoria sócio-profissional permite relacionar mudanças econômicas e transformações sócio-espaciais. Sustentam, ainda, que a escolha de uma metodologia pautada nessa variável possibilitou avançar nos estudos de caso que, na maioria das vezes, estão circunscritos a análises de casos tais como favelas e condomínios fechados; “por outro lado, pouca atenção tem sido dada ao caráter sociologicamente decisivo do eventual processo de reconfiguração das classes médias na concretização da dualização social, pois a pesquisa urbana tem-se concentrado na análise dos excluídos.” (Ibid., p.144)

Com base nesse entendimento, a segregação urbana é analisada a partir da variável-perfil sócio-ocupacional da população. Os resultados expõem os padrões de segregação sócio-espacial buscando correlacioná-los aos efeitos da globalização. De acordo com os autores, essa metodologia aponta mais para um padrão de auto-segregação das categorias superiores do que da exclusão das categorias operárias e populares, constatação verificada nas duas metrópoles. Outro resultado demonstra que a dinâmica da segregação social nessas metrópoles, segundo nível sócio-ocupacional, apresenta algumas discrepâncias. Em Paris, a categoria de profissionais de nível sócio-profissional superior está presente tanto no centro quanto no entorno de Paris, enquanto que no Rio de Janeiro esse padrão já não é verificado, constatando-se uma presença maior dessa fração de classes ao núcleo metropolitano próximo à área litorânea,

estando reservado a periferia às frações de classes sócio-profissional de nível inferior.”(Ibid., p.156-157)².

De modo geral, os resultados apontados mostram que “as estruturas evoluem na direção da elevação do conjunto da hierarquia sócio-espacial.”(p.159). Isso refere-se a um maior distanciamento sócio-espacial entre ricos e pobres, em um aprofundamento e consolidação de padrões segregativos.

Dos resultados expostos pela pesquisa, duas conclusões chamam a nossa atenção: por um lado a acentuação dos padrões de auto-segregação da burguesia, que cada vez mais, se confina em espaços fortificados, e por outro, a ausência de tendências de concentração absoluta de categorias populares e operárias nos espaços do Rio de Janeiro e de Paris, o que caracterizaria, segundo os autores, tendências de exclusão e empobrecimento. Com base nesses resultados, podemos concluir que, para o padrão metropolitano, a segregação urbana não se caracteriza por uma homogeneização absoluta de classes sociais e profissionais em uma determinada parcela do espaço, entretanto, não é possível homogeneizar esse resultado para outras escalas de análise como já foi salientado.

A respeito dos padrões de segregação encontrados nas metrópoles, verifica-se:

Se não observamos, porém, tendência à dualização, constatamos que em Paris e no Rio cresce a distância social entre os dois extremos da estrutura sócio-espacial, em razão do movimento de reforço muito maior do peso das categorias superiores nos espaços burgueses que nos espaços populares. Deste ponto de vista, verifica-se certas tendências da segregação, entretanto, não como consequência de segregação compulsória das camadas populares, mas como resultado das práticas de auto-segregação das elites. (PRETECEILLE E RIBEIRO,1999, p.159)

Também utilizando-se dessa mesma variável de mensuração (sócio-ocupacional), Ribeiro (2001) faz uma análise completa da espacialização da segmentação social no espaço urbano carioca e fluminense, apreendendo os fatores que condicionam essa configuração geográfica. Ficou evidente na pesquisa a relação direta entre estrutura social e divisão social do trabalho, encontrando a concordância com a teoria de Castells (2000) - para quem, como já assinalamos, o social reflete o espacial, e, ao mesmo tempo, com a teoria de Villaça (1998) e Ribeiro (2001) - para quem o espacial é reflexo do social.

² Outro objetivo da pesquisa foi o de verificar as tendências de transformação da estrutura sócio-espacial nas duas metrópoles mundiais, o período 1982-1990 para Paris e 1980-1991 para o Rio de Janeiro, período do último Censo Demográfico. Esta análise comparativa teve a “finalidade de avaliar se as tendências de transformação são de consolidação, aprofundamento ou diminuição das distâncias sociais, ou mesmo de emergência de novos padrões de segmentação.”(Ibid., p.157)

Outra vertente de mensuração da segregação está baseada no aspecto da mobilidade populacional no interior dos grandes centros urbanos. É com esse enfoque, buscando entender a relação entre o padrão de estruturação urbana e a mobilidade espacial para o caso do Rio de Janeiro, que Lago (1998) mostra em que medida o deslocamento da população teve reflexos na forma e estruturação urbana. As novas tendências dos padrões de segregação confirmam um padrão segregativo das metrópoles em que a perspectiva da dualização não responde mais a um modelo padrão. Isto quer dizer que a segregação não se resume a uma separação simplista de localização dos segmentos de classe alta no centro ou nas melhores localizações e os segmentos de baixo poder aquisitivo na periferia. Atualmente, é possível ver a imbricação desse processo através de uma realocação dessas classes sociais em todo o tecido urbano. Os ricos situando-se tanto no centro como nas áreas periféricas e os pobres não se limitando à periferia, estando também em áreas centrais (Lago, 1998). De acordo com a autora, foi a perspectiva dual das cidades que subsidiou as pesquisas nas décadas de 1970 e 1980 sobre a segregação urbana. O reflexo espacial da dualização da estrutura social “seria, num extremo a apropriação cada vez mais exclusiva dos espaços mais valorizados pelas funções ligadas ao consumo e à moradia de luxo e, no outro, a conformação de espaços exclusivos da pobreza.” Nesse debate a questão da segregação sócio-espacial “não parece ser o grau, mas o padrão ou escala da segregação atualmente em evidência.”(p.08 e 10)

Utilizando-se de outras variáveis de análise que não somente a econômica, essas variáveis não partem de uma leitura economicista, como se todo processo fosse em decorrência de uma inadequada distribuição de renda ou posição sócio-econômica na estrutura social. Nessa perspectiva de estudos, Telles (1994) analisa a relação existente entre segregação e raça. Para o autor, “a desigualdade racial combinada com segregação de classe conduz inevitavelmente um certo grau de segregação racial. (...) À medida que os bairros se tornam mais homogêneos, intensificam-se os preconceitos, diminuem as oportunidades de interação e se tornam mais patentes as diferenças raciais e de classe.”(p.191)

Nesta mesma abordagem, Almeida (1997) sugere que, devido à complexidade que envolve a dinâmica sócio-espacial das metrópoles contemporâneas, outras variáveis devem ser consideradas, nas quais se incluem a segregação de comércio e serviços, a segregação da violência urbana, o uso da praia pelos banhistas, as novas delimitações espaciais na prática do sexo pago, os espaços das torcidas de futebol, entre outros. “Os mecanismos de segregação sócio-espacial tornaram-se muito mais complexos, pois além das clássicas clivagens entre ricos e pobres, (...) são percebidas áreas fortaleza ou cercos de defesa para ricos e para pobres. No

caso dos ricos: os condomínios exclusivos (...) no caso dos pobres os enclaves de favelas". (p.75)

A segregação como territórios marcados para efetivação de uma prática social, seja o comando do tráfico de drogas, onde o caso do Rio de Janeiro é notório, em que fica explícita a demarcação de territórios sob o controle do tráfico de drogas, gerando mesmo um poder paralelo ou como no caso da territorialização da prostituição feminina em São Paulo estudada por Feldman (1989), comprova a complexidade no trato da mensuração dessa questão.

Por fim, a consideração dos fatores sócio-culturais no estudo da segregação urbana permite adentrar no mundo da vida cotidiana das populações. Permite apreender as relações teóricas existentes entre as variáveis espaço e cultura. De acordo com Salas e Castro (1993), essa proposta de conceituação é inovadora no sentido de propor uma análise e reflexão teórica que rompe com as visões estruturalistas até então presentes e determinantes. Busca contemplar novos elementos tais como a importância da cultura e do sujeito social como transformador desse fenômeno. Assim, "el enfoque propuesto, permite entender la relación dialéctica (no mecanicista, ni determinista) existente entre los procesos de restructuración de las relaciones sociales bajo el capitalismo; los cambios en las tendencias y patrones de segregación socioespacial que esos procesos desencadenan y las formas de adaptación y resistencia que los pobladores urbanos desarrollan, en la cotidianeidad, para enfrentar el fenómeno de la segregación urbana. (Ibid, p.25)

No caso das cidades de pequeno e médio porte, encontramos outros padrões de segregação, que não necessariamente foram considerados por estes autores. Pesquisa desenvolvida pela equipe de pesquisadores da Unesp, de Presidente Prudente, denominada "A exclusão social em Presidente Prudente e seu processo de mapeamento"(1997), com objetivo de subsidiar o poder público na política local de planejamento municipal, comprovou padrões de segregação e exclusão social que diferem dos resultados auferidos pelas metrópoles brasileira e parisiense. No caso de Presidente Prudente, cidade média do interior do Estado de São Paulo, são nítidos os padrões de segregação e exclusão social no tecido urbano, com clara diferenciação entre espaço de inclusão e exclusão social, ou ainda, entre territórios na cidade reservados a parcelas de maior poder aquisitivo e às de menor poder aquisitivo.

O conceito de exclusão social é aqui abordado de forma complementar ao de segregação sócio-espacial. Se a segregação sócio-espacial pode ser vista como um processo indutor da exclusão social, uma condição espacial da exclusão, os instrumentos urbanísticos têm se transformado em mecanismo legitimador dessa condição. Afinal, há uma estreita relação

entre as políticas públicas e os impactos espaciais dessas políticas, na forma de segregação de classes sociais no espaço urbano.

Neste sentido, a temática da exclusão social está relacionada à problemática da carência de fatores considerados essenciais à reprodução da vida humana, os quais incluem o direito à saúde, à educação, à habitação, à alimentação, à infra-estrutura etc.

Diversos autores têm se ocupado em discutir estas questões, afirmando haver uma confusão generalizada entre os conceitos de exclusão e pobreza (SCOREL, 1999; COSTA, 2001; VÉRAS et ali, 1999; GORDON E TOWNSEND, 2000). O conceito de pobreza, de origem britânica, “consiste numa situação dinâmica de *privação*, por *falta de recursos*. Ambas essas condições – *privação e falta de recursos* – são necessárias à definição”, segundo Costa (2001, p.19). Como destaca o mesmo autor, podemos relacionar este conceito de pobreza com a situação da exclusão social, uma vez que os pobres são excluídos de alguns dos sistemas sociais básicos.

Mas o conceito de exclusão social, de origem francesa, é enfatizado em uma perspectiva mais ampla que somente a falta de recursos. Trata-se também e, principalmente, das sucessivas perdas que o indivíduo sofre, não somente relacionadas com o mercado de trabalho, mas também à perda familiar, afetiva, de amizade e territorial. A noção francesa enfatiza a ruptura que ocorre do indivíduo com a sociedade, a perda da sua inserção na sociedade, assim como a perda dos laços sociais, e até mesmo de identidade social e individual. Neste sentido, de acordo com Costa (2001) a exclusão social está relacionada a noções de cidadania, de direitos humanos e democracia, traduzidas pelo acesso a um conjunto de sistemas sociais básicos do mundo do trabalho e da vida social mais ampla. Visto que essa noção abarca uma série de privações (no âmbito social, econômico, cultural, político etc.), Costa (2001) propõe que a exclusão social seja entendida como *exclusões sociais*.

Corroborando essa definição, Rodgers (1995) apud Rolnik (1999, p.08) destaca que “a noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais. Portanto, ela abrange não só a falta de acesso a bens e serviços que significam a satisfação de necessidades básicas, mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política”.

A exclusão no domínio territorial nos remete a duas condições desse tipo de processo social. A primeira condição da exclusão refere-se, sobretudo, à perda do sentimento de pertencer a um lugar, condição essencial desde o nascimento da humanidade para o senso de localização e pertencimento do indivíduo no espaço em que vive, e em sua articulação com a

sociedade. O excluído perde seu referencial geográfico simbólico. Ele está, ao mesmo tempo, em nenhum lugar e em todos os lugares, pois sua condição de mobilidade permanente não permite a criação de vínculos de qualquer ordem. Uma outra condição da exclusão social se traduz em uma segregação territorial, ratificando a situação de exclusão em outras esferas.

O domínio territorial, no estudo da exclusão social de acordo com Costa (2001) relaciona-se ao fato de existirem situações em que a exclusão diz respeito não apenas às pessoas e famílias, mas a todo um território. É o caso de bairros degradados, “em que as condições de vida das famílias dificilmente podem melhorar se não se tomarem medidas que promovam o progresso de todo o espaço, nos domínios da habitação, dos equipamentos sociais, das acessibilidades, e até de atividades econômicas. É uma situação em que todo o território está excluído da cidade (no caso de um bairro) ou do país (caso do conselho) a que pertence”. (p.16)

Como a própria palavra nos remete, segregar é o ato de separar, marginalizar, pôr à margem, sendo desse mesmo modo que o excluído se sente.³ É a condição de exclusão territorial imposta que nos remetemos nessa tese.

Os fenômenos da exclusão social tiram a premissa principal de todo ser humano, que é o direito a ser um sujeito integrado à sociedade, e a conseqüente segregação sócio-espacial lhe retira o seu sentimento de pertença. A partir do momento em que essas duas dimensões encontram-se enfraquecidas ou desarticuladas, o ser humano enquanto ser social é quase nulo. Devemos entender a vida social a partir dessas premissas, do direito a ser e do direito a pertencer a um lugar.

Assim, a exclusão social é uma condição social que envolve uma série de perdas (social, econômica, política, cultural, territorial, etc.). Paugam (1999) incorpora três dimensões para uma definição ampla deste conceito. O de trajetória, o de identidade e o de território. O de trajetória recupera a idéia de que a exclusão é um processo, portanto, entendida como algo dinâmico e não estático. O de identidade, por estabelecer que no processo de exclusão há uma interiorização de aspectos negativos (discriminação racial, estigmatização, identidade negativa) e o de território que remete em como o processo de exclusão pode estar concentrado em determinadas parcelas do espaço, de territórios socialmente excluídos do conjunto da cidade.

³ A segregação sócio-espacial nos remete a dois tipos de segregação: a segregação imposta e a auto-segregação. A segregação imposta é aquela entendida como produzida por uma política intencional de segregação das classes sociais no espaço geográfico (seja uma política por parte do setor privado, do setor público, ou em conjunto). A auto-segregação é o ato voluntário de segregação de determinados segmentos de classe visando a separação intencional com outros grupos ou classes sociais. Os condomínios fechados constituem o melhor exemplo de auto-segregação.

Encontra-se aí a estreita relação entre exclusão social e segregação espacial. Afinal, a segregação sócio-espacial nos remete a aspectos que relacionam a territorialização das perdas e carências características do processo de exclusão social. A dimensão da exclusão territorial, por sua vez, nos remete à escala do lugar, pois quando falamos de perda, estamos nos referindo à relação do indivíduo com o meio em que está inserido. Desta forma, o lugar constitui-se no espaço concreto, da cotidianidade, da história, do espaço vivido. Ou seja, o lugar nessa análise da exclusão e segregação refere-se ao lugar de cada indivíduo e ou grupos de indivíduos no espaço urbano.

Para a apreensão da problemática desta pesquisa, considerando-se a discussão desenvolvida até aqui a respeito da exclusão social e segregação sócio-espacial, impõe-se a necessidade de definição de um recorte teórico-metodológico que privilegie a questão da escala geográfica como uma via de interpretação da realidade a ser investigada. Não estamos falando somente da escala cartográfica de representação espacial, na qual podemos definir e mensurar o espaço de ocorrência dos fenômenos, mas da escala geográfica que irá permitir uma análise considerando os diversos níveis de abrangência do fenômeno estudado, entendendo, ao mesmo tempo, a correlação de forças existentes nesse processo. Pois, como já foi amplamente demonstrado nos estudos urbanos, o espaço urbano é produto e ao mesmo tempo reflexo de ações e forças agindo dialeticamente. O espaço urbano é um espaço de disputa do poder e cada vez mais privilegiado para a reprodução do capital, portanto, o entendimento do papel da escala, como recorte teórico-metodológico é que nos permite “ir além de uma medida de proporção da representação gráfica do território, ganhando novos contornos para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real”. (CASTRO, 1995, p.118)

O urbano não existe isolado, mas em articulação com demais esferas de atuação (local, estadual, regional, nacional e até mesmo internacional) e, ao fazermos as correlações existentes com outras escalas geográficas, possibilita entender e desvendar os processos que estão envolvidos nessa análise. “A noção de escala se aplica aos eventos segundo duas acepções. A primeira é a escala da “origem” das variáveis envolvidas na produção do evento. A segunda é a escala do seu impacto, de sua realização”. (SANTOS, 1997, p.121) Temos, portanto, duas forças interagindo nos eventos e ações. A força do lugar de emissão e, por outro lado, a força de recepção. No planejamento temos os modelos de urbanismo forjados em outras escalas que não a do lugar (mas, sobretudo, nacional e internacional), mas é na escala do lugar que esses modelos tomam forma e se espacializam, criando, talvez, uma nova concepção urbanística ou

somente reproduzindo-a. Portanto, coloca-se a importância da análise dos instrumentos urbanísticos em articulação aos processos de segregação sócio-espacial e exclusão social, pois esses fenômenos não são entendidos isoladamente, mas em articulação a um conjunto de ações e práticas. O debate da aplicação dos mecanismos reguladores do uso e ocupação do solo é um debate acima de tudo político, pois existe uma correlação de forças no que diz respeito à produção e apropriação da cidade.

A década de 1980 tem marcado a proliferação de estudos na área das ciências sociais (e no caso dos estudos urbanos), a constante temática da segregação sócio-espacial e exclusão social. A presença dessa temática se deve às transformações econômicas e sociais em curso nos países do mundo inteiro, desde os países do primeiro mundo aos países do terceiro mundo, onde o processo de globalização, como um fenômeno de mudança estrutural na economia e na sociedade, trouxe consigo alterações profundas também na esfera geográfica, redefinindo os lugares e os espaços de modo geral.

Na esfera urbana, as mudanças concentram-se no âmbito da estruturação sócio-espacial das cidades. Em Lago (1998), encontramos um amplo debate do processo de reestruturação econômica e os reflexos sócio-espaciais, inserindo esse debate em torno dos novos padrões de segregação espacial. Faz essa análise como um recorte metodológico onde estuda a mobilidade espacial e reflexos na estruturação urbana na esfera metropolitana. Outras inúmeras pesquisas tais como a de Ribeiro (2001), de Villaça (1998), de Preteceille e Ribeiro (1999), de Smolka (1992) têm sido feitas ao entendimento das transformações na estruturação das cidades sob o enfoque das desigualdades sócio-espaciais. Entretanto, estas análises estão restritas à área metropolitana, sendo poucas as que têm se detido nas cidades médias e pequenas.

Estudos que têm privilegiado a disponibilidade de regulação urbanística e a relação da legislação em processos de exclusão social também têm focado a metrópole, mas encontramos aí uma abrangência das escalas de análise, com estudos voltados também à escala estadual e municipal. Situa-se entre esses estudos a pesquisa de Melazzo (2001) que aborda a legislação urbanística do ponto de vista do mercado imobiliário, sendo o recorte de análise, Presidente Prudente, cidade de médio porte paulista. Para essa mesma escala de análise, temos a pesquisa coordenada pelo Grupo Simespp que produziu o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente. (SPOSITO, 2000). A elaboração deste instrumento teve como um dos objetivos subsidiar a política pública urbana em nível local.

Em uma escala mais ampla que contemplou o Estado de São Paulo, temos as pesquisas de Rolnik (1998), de mensuração dos instrumentos urbanísticos e sua relação com a exclusão territorial, da Fundação Seade (1999), que desenvolveu uma pesquisa de identificação de disponibilidade de instrumentos urbanísticos nas cidades paulistas, e de Azevedo (1976), que na década de 1970 faz uma avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo tendo instrumentos urbanísticos como recorte de análise. Esses estudos estão representados no Quadro 01.

Quadro 01 - Pesquisas Relacionadas à Regulação Urbanística

AUTOR	ANO	TEMA	PERÍODO	OBJETIVOS	FONTES DADOS	NÍVEL ESPACIAL	PARÂMETROS
MELAZZO, Everaldo	2001	Zoneamento Urbano e Mercado Imobiliário: Uma análise a partir de Presidente Prudente/SP	1975-2000	Análise dos efeitos da Lei de Zoneamento Urbano de Pres. Prudente sobre os usos do solo e os preços dos terrenos	Cartórios Registro Imóveis, ITBI-IV, Cadernetas Censitárias IBGE, Mapa do zoneamento urbano, Sistema Informação Geográfico Intersetorial, base digitalizada mapa área urbana, rel. Cadastro Imobiliário, habite-se concedidos etc.	Associando bairro a microrregiões urbanas e associando bairros aos setores censitários	Zonas, área mínima do terreno, gabarito de altura máxima e taxa de ocupação
ROLNIK, Raquel	1998	Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo	1997-1998	Relacionar a regulação urbanística à exclusão/inclusão e seus efeitos sobre as condições de vida da população	Censo IBGE-Condições habitação (1991), aplicação questionários 220 municípios Estado São Paulo, taxas crescimento população, valor adicionado per capita, receita municipal per capita % chefes família -2 s mínimos	Município	Condições de habitabilidade das casas, localização, infra-estrutura disponível, número de cômodos. Instrumentos urbanísticos (IPTU, Solo Criado, Lei Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, etc.)
SPOSITO, Eliseu et al (Coord.)	2000	Sistema de Informação para a Tomada de Decisão Municipal	1996-2000	Elaboração de instrumentos para diagnósticos e ações de planejamento: Mapeamento da distribuição espacial das áreas de exclusão/inclusão social da cidade de Presidente Prudente	Censo Demográfico IBGE(1991), Trabalhos acadêmicos, cadastros Prefeitura, Prudencio, Secretaria de Emprego e Relações Trabalho, Programas Sociais	Setor censitário	Chefes de família renda até 1 s. mínimo; chefes família com nenhum ou com – de 1 ano de instrução, nº total analfabetos, total crianças de 6 a 4 anos analfabetas, domicílios com rede água, esgoto, distribuição mortalidade infantil, lixo depositado em terreno baldio
FUNDAÇÃO SEADE CADERNO 5	1999	Instrumentos Municipais de Gestão Urbana	1997	Verificação da disponibilidade de instrumentos urbanísticos para o Estado de São Paulo	Pesquisa Municipal Unificada (PMU)	Município (classificados por porte populacional e região administrativa – RA) *selecionados somente municípios com população superior a 20 mil habitantes, totalizando 224 municípios.	Instrumentos de regulação urbana (Plano Diretor, Zoneamento, Parcelamento do Solo, Código Obras, Lei de Imposto Progressivo sobre vazios urbanos, Proteção/Controle Ambiental)
AZEVEDO, Eurico de Andrade	1976	Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo	1975-1976	Avaliar a experiência em planejamento municipal no Estado de São Paulo, referente à elaboração, implantação e atualização dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado.	Aplicação de questionários junto a Prefeituras, realização de entrevistas, levantamentos de dados secundários, Censo Demográfico (1970), Questionários Básicos IBGE (pop. Matrículas escolares (1º,2º,3º grau), receita municipal, etc.	Município (amostra de 107 - excluídos municípios que fazem parte da Área Metropolitana de São Paulo e, municípios com população urbana inferior a 5.000 habitantes).	Instrumento de regulação urbana (Plano Diretor)

Fonte: MELLAZO, Everaldo Santos (2001); ROLNIK, Raquel (1998); SPOSITO, Eliseu (2000), Fundação SEADE (1999), AZEVEDO(1976)

Org: Luciane Maranha de Oliveira Marisco (2002)

1.2 Zoneamento Urbano: pressupostos e relação entre teoria e prática.

O debate da legislação urbanística e das práticas de planejamento tem privilegiado a atuação do Estado nos processos geradores e legitimadores da segregação espacial, como foi analisado anteriormente na produção teórica de Castells (2000), Lojkine (1981) e Lefebvre (1991), que chamaram atenção para o papel ratificador dos instrumentos de regulação urbana (Lei de Zoneamento, Lei de Parcelamento do Solo, Código de Obras, Plano Diretor, etc.) nos padrões de segregação e, de modo geral, no processo de produção do espaço urbano.

Tais idéias também estão presentes em outros autores, como Somekh e Villaça. Segundo Somekh (1997, p.6), “o planejamento, em todas as suas manifestações, é uma resposta do sistema capitalista – e particularmente do Estado capitalista – ao problema da organização da produção e, em especial, ao dilema das crises constantes”. De acordo com Villaça (1997,p.1.380), o controle do Estado no tocante ao espaço urbano se manifesta de três maneiras: pelo “controle da localização da infra-estrutura urbana; pelo controle da localização dos aparelhos do Estado e pelo controle da legislação de uso e ocupação do solo”. É nesse último aspecto que se situa o planejamento, que tem papel central na definição das políticas públicas de desenvolvimento urbano e no direcionamento da reprodução do espaço.

Hall (1995), por sua vez, nos chama a atenção para a dimensão histórica da temática em questão. Para ele, o urbanismo é produto de sua época e reflexo do momento político, econômico, social e cultural, e que surgiu para dar respostas a uma organização social cada vez mais complexa. Os instrumentos urbanísticos formulados no urbanismo do final do século XIX e começo do século XX objetivaram a busca de diretrizes e soluções para uma organização do espaço urbano mais racional, visando à maximização da capacidade de reprodução do capital na cidade e a minimização dos custos dessa reprodução. Coube esta tarefa à instituição dos instrumentos urbanos, objetivando a regulação do uso e ocupação do solo.

Ao longo da história, esses instrumentos serviram como legitimadores de práticas urbanísticas voltadas a uma ocupação funcional e racional do espaço urbano, sobretudo a partir de sua disseminação no contexto do urbanismo modernista ou funcionalista, o qual foi incorporado na Carta de Atenas⁴, tornando-se, a partir de então, amplamente utilizado pela maior parte dos países. O zoneamento resultou no principal produto disseminado por esse urbanismo, como nos lembra Souza (2002, p.131). “Na verdade, aquilo que do Urbanismo

⁴ A Carta de Atenas foi um documento resultado do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – CIAM, realizado em 1933 em Atenas, e ficou amplamente conhecido pelos princípios do urbanismo modernista, preconizados pelos seus seguidores, em especial na figura de Le Corbusier (1887-1965).

modernista sobreviveu e resiste até hoje na prática de planejamento nos mais diferentes países não é tanto a sua estética, mas sim o espírito funcionalista de zoneamento do uso do solo”.

A Carta de Atenas serviu, em sua trajetória de divulgação, para expandir os princípios do urbanismo moderno, que mais do que nunca serviu como modelo para a maior parte dos países em suas políticas urbanas. O modelo de cidade resultante do urbanismo funcionalista resultou em uma especialização funcional extrema da cidade - com uma nítida separação dos locais de residência, do comércio e serviços e do lazer, uma padronização no padrão construtivo, uma ênfase nas vias de circulação - ruas, avenidas - ficando expresso que o padrão do automóvel é o que deveria predominar. Esses são alguns dos princípios que estão expostos nas cidades construídas. No Brasil, a cidade de Brasília representa o principal modelo desse paradigma da ciência urbanística moderna.⁵

No momento atual, estão entre alguns dos instrumentos urbanísticos, o Plano Diretor, a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Obras, os parâmetros ou índices urbanísticos que definem e regulam a densidade, a forma de ocupação do espaço (coeficiente de superfície edificada, taxa de ocupação, área mínima do lote; frente mínima do lote, afastamento, dentre outros), o IPTU progressivo no tempo, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo ou Zoneamento Urbano.⁶ O zoneamento figura entre os instrumentos mais difundidos pelo urbanismo modernista e o mais adotado pelo poder público na adoção de práticas reguladoras do uso e ocupação do solo, que pode se situar dentro de uma estratégia mais ampla de “desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote; uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado “saudável” e portanto legítimo; a montagem de um sistema legal, que corresponde simultaneamente ao modelo exposto acima, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento; a progressiva morte dos espaços coletivos não-programados, como ruas, calçadas

⁵ Para uma análise do urbanismo modernista na experiência brasileira, em particular a cidade de Brasília, sugerimos os trabalhos de Aldo Paviani e Holston (1993), ilustrativos desse enfoque.

⁶ Souza (2002, 217-219) classifica estes instrumentos como “informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros. Os instrumentos *informativos*, “compreendem os sistemas e meios de divulgação de informações relevantes para um ou vários grupos de agentes modeladores”; entre os *estimuladores* estão os incentivos fiscais “e outras vantagens oferecidas a empreendedores privados (...), até táticas como a troca de sacos de lixo por alimentos”; *inibidores* “que limita a margem de manobra dos agentes modeladores do espaço urbano, estão o parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e a desapropriação; *coercitivos*” expressam uma proibição e estabelecem limites legais precisos para as atividades dos agentes modeladores”, estão nestes os índices urbanísticos, o zoneamento etc; já *outros instrumentos* têm como objetivo “a auferição de recursos adicionais”, por exemplo a contribuição de melhoria.

e praças e sua captura pelos sistemas de circulação; processo correlato a uma superprogramação dos espaços privados e semipúblicos.(ROLNIK, 1994, p.352) O que se apreende dessas características é o amplo leque de soluções e intenções urbanísticas provedoras de uma ordem urbana para uma parte da cidade. Ao mesmo tempo, revela a preocupação do poder público com uma política de desenvolvimento urbano para a cidade legal, não considerando a outra parte considerada irregular, portanto, ilegal perante a Lei (que compreende as áreas de favelas e loteamentos clandestinos, os cortiços etc.) como já atestaram Rolnik e Maricato. A imensa parcela da cidade ilegal (cabe melhor a expressão cidade real) ficou fora dessas políticas, portanto sem soluções visando a uma readequação da situação existente.

O planejamento estabelece uma cidade virtual, onde estes assentamentos precários não existem, transferindo a responsabilidade para uma política habitacional que se encarregaria de promover a construção de moradias para todos os excluídos do mercado formal. A legislação se encarrega de definir sua condição de ilegalidade, concentrando seu esforço regulatório às áreas sob controle do mercado formal. Enquanto isso, a gestão se encarrega de incorporar, a conta-gotas, estas áreas à cidade, estendendo serviços, urbanizando, estabilizando, nunca eliminando todo o risco a ponto de fazer desaparecer totalmente as marcas da diferença. (ROLNIK, 1997, p.7-8)

A presente pesquisa tem como foco central a análise desses instrumentos, incluindo o de zoneamento, que vem servindo para legitimar práticas segregadoras no processo de produção do espaço urbano. É sob esse enfoque que iremos desenvolver o sub-item seguinte, buscando entender a lógica desse instrumento na reprodução do espaço.

1.2.1 As origens do zoneamento urbano e seu impacto sócio-territorial

Originado na Alemanha, o zoneamento urbano se disseminou como instrumento e prática urbanística na Europa desde final do século XIX. Entretanto, foi através da expansão dos princípios do urbanismo funcionalista (na primeira metade do século XX) que o zoneamento se generalizou e adquiriu notoriedade, passando a ser incorporado como instrumento elementar das práticas urbanísticas. Somekh (1997), na análise que empreendeu sobre o processo de transformação urbana na São Paulo do início do século XX, resgata a influência do zoneamento alemão e, sobretudo, americano na regulação urbanística paulistana, e que correspondeu à busca de um discurso pautado na eficiência, e no atendimento de interesses de classe, voltado

mais à proteção da mercadoria terra. “O urbanismo moderno tem como objeto central a cidade, o plano como instrumento principal e a questão social como discurso”. (Ibid.,p.38)

A incerteza econômica, lembrava Prestes Maia, também poderia ser combatida com o zoneamento, organizando a cidade globalmente, especializando bairros e estabilizando os valores imobiliários:“o cidadão que empata boa porção de sua fortuna na construção de seu lar ou mesmo de um prédio para renda, nunca está seguro do dia seguinte: Quando menos espera, um arranha-céu erigido ao lado do seu palacete virá esmagá-lo. Uma fábrica, com seu ruído e suas chaminés, afugentará os inquilinos dos seus apartamentos. Um armazém, um açougue, uma garagem, um cortiço depreciarão os seus prédios.(Prestes Maia,1936,p.2) (Ibid., 1997:60)

Assim, a zonificação adquire a característica não somente de simples instrumento, mas de um autêntico modelo de reorganização da nova cidade, sua hierarquização e suas relações. Os parâmetros e os elementos que regulam o zoneamento são as atividades, essencialmente econômicas e produtivas, e a residência como seu corolário. (Mancuso, 1980, p.54-81)

O zoneamento alemão, na prática, já continha parâmetros que autorizava considerá-lo no final do século XIX como um instrumento de segregação de classes sociais no espaço. Desse modo o zoneamento servia como solução para as tensões sociais, através da subdivisão e distribuição das áreas residenciais. Correspondia, portanto, a um instrumento que ofereceria ordem, racionalidade e hierarquização das funções urbanas, objetivando uma cidade mais organizada para o desenvolvimento capitalista.

O zoneamento nos Estados Unidos teve, em oposição ao da Alemanha, um caráter nitidamente econômico. Enquanto sua introdução na Alemanha esteve sempre ligada ao controle dos conflitos sociais, basicamente a um discurso político-social voltado à questão da melhoria da habitação da classe operária, do controle das altas densidades nas áreas urbanas e do alto preço dos terrenos, visto ser as questões centrais que sempre nortearam as políticas de regulação urbana nesse país, nos Estados Unidos este instrumento serviu aos propósitos do mercado. Estava presente a questão da rentabilidade dos terrenos e imóveis, e como o zoneamento poderia beneficiar determinados segmentos sociais (empresários, especuladores imobiliários, proprietários de imóveis e terrenos), “o zoneamento americano é destacado como medida sistemática de urbanismo que pretende satisfazer à higiene e comodidade da população, como também organizar a cidade, relacionar bairros de maneira eficiente, sob o ponto de vista do tráfego e da especulação.”(FELDMAN, 1996, p.12).No Brasil, de acordo com Villaça (1999), os primeiros princípios reconhecidos como de zoneamento datam de final do século XIX, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Mas surgem “sem qualquer elaboração teórica,

sem a participação de intelectuais estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro. (...) O que se inicia no Brasil corresponde (e continuará correspondendo) a interesses e soluções específicas das elites brasileiras". (p.178).⁷ O mesmo autor destaca a influência do zoneamento no planejamento urbano brasileiro e seus pressupostos.

A história do zoneamento é totalmente distinta da história do planejamento *stricto sensu*, e até hoje predomina o zoneamento separado do plano diretor (embora no discurso, se afirme que o zoneamento é parte integrante de um plano diretor) Esta é a razão pela qual o zoneamento é a prática de planejamento mais difundida no Brasil. Nos seus quase cem anos de existência entre nós, quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda. (VILLAÇA, 1999, p. 178, grifo do autor)

Assim, no Brasil, o zoneamento teve desde sua origem um forte viés elitizante e protecionista dos interesses de determinados segmentos de classe. Na análise feita por Cintra (1988), o zoneamento tem servido aos propósitos de uma racionalização da cidade, mas, sobretudo, com caráter discriminatório. Nesse mesmo entendimento, Rolnik (1999) chama atenção para o uso da legislação e os jogos de interesse.

Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento da cidade, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder. Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. De outro modo, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural mesmo quando fracassa na determinação da configuração final da cidade.(Ibid., p.102)

Estudos empíricos da realidade brasileira apontam que os instrumentos urbanísticos atuam como legitimadores do processo de segregação sócio-espacial, como é o caso da pesquisa desenvolvida por Santos (2001) a respeito do processo de formação e consolidação dos espaços de pobreza em Natal-RN. Cabe também lembrar o trabalho de Siebert (2001) a respeito da atuação do poder público em Blumenau-SC na determinação da regulação urbanística e em padrões de exclusão sócio-espacial, de Richter e Costa (2001), que analisam transformações na estrutura urbana de São José dos Campos-SP com base nas alterações da

⁷ Queremos chamar atenção de que, para o estudo de caso realizado por Feldman (1996) que analisa o urbanismo paulistano através do zoneamento, a experiência paulistana da adoção do zoneamento recebeu forte influência dos preceitos do zoneamento americano. No nosso entendimento a prática do zoneamento no Brasil também recebeu influência externa, e precisa ser relativizada de acordo com as escalas em que está sendo feita a análise.

legislação de uso do solo, e de Feldman (1996), que analisa o urbanismo paulistano através da análise do zoneamento, entendendo como esse instrumento assumiu o papel do Plano e o seu papel na política de desenvolvimento urbano local. Todos esses trabalhos reúnem evidências do uso do zoneamento como protetor das áreas mais valorizadas para o beneficiamento do mercado imobiliário.

A atual tendência no campo do urbanismo e do planejamento tem sido a ênfase nas práticas urbanas sob os preceitos da gestão das empresas, assumindo uma nova roupagem sob o nome de planejamento estratégico ou empresarial. Vainer (2000), Arantes (2000 e 1998), Maricato (2000), Sánchez (2001), Sánchez e Moura (1999), Oliveira (1999), Petisco e Fernandes (2001), entre outros, fazem uma ampla reflexão desse atual contexto no Brasil.

A história comprovada pelas práticas sociais tem demonstrado os pressupostos implícitos nos instrumentos de regulação urbana, em particular o de zoneamento, como disseminadores e legitimadores de práticas excludentes no processo de reprodução do espaço urbano. Devemos entendê-los, portanto, em sua articulação com as ideologias urbanísticas desenvolvidas e não isoladamente como simples instrumentos técnicos do planejamento, mas por trás das lógicas que possibilitam a visibilidade dos interesses em jogo. Essa articulação é necessária para a apreensão das práticas e ações na cidade, do urbanismo como ciência que pensa e faz a cidade e o planejamento como método de ação.

A prática comum tem sido a aplicação de investimentos urbanos (em infra-estrutura e equipamentos urbanos) em que o Estado (representado nas suas diversas esferas de atuação) arca com todo o investimento, mas quem acaba se apropriando dessas vantagens é, na maior parte dos casos, o setor privado, o que foi denominado por Milton Santos de socialização capitalista. Como a cidade é uma produção coletiva, social, mas quem se beneficia dessa produção socializada são na maior parte das vezes, determinados segmentos e parcelas de classe e não a coletividade, os avanços na forma de gestão e planejamento urbano deveriam objetivar, portanto, a inversão dessa lógica. Foi o que se procurou fazer no processo de Reforma Urbana que se efetivou no Brasil.

1.2.2 A discussão do zoneamento na Reforma Urbana

A Reforma Urbana⁸ foi um processo desencadeado no Brasil na década de 1980, que possibilitou a introdução de idéias e práticas urbanas em uma perspectiva mais abrangente e menos conservadora das práticas de planejamento até então adotadas. Entre os avanços alcançados por essa luta, e que hoje podemos vê-lo - se não ao todo, mas em alguns de seus princípios - no Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº10257/01), estão os instrumentos urbanísticos, e, no caso que nos interessa - o zoneamento de uso do solo.

A tradicional metodologia de elaboração do zoneamento funcionalista, em que há a delimitação rígida de usos proibidos e permitidos de acordo com as atividades urbanas localizadas em determinada parcela do espaço urbano, amplamente conhecido pela extrema funcionalização desse espaço, está sendo substituída em alguns municípios brasileiros⁹ que têm adotado e incorporado os princípios da Reforma Urbana no planejamento e gestão urbanos.

Visando a uma maior abertura e flexibilização desse instrumento, alguns municípios têm proposto um zoneamento que dê respostas aos reais “problemas” urbanos enfrentados pela sociedade, e que, acima de tudo, apreenda uma organização interna da cidade mais realista e não idealista. Ou seja, que a cidade real (irregular) – sobre a qual Rolnik (1999) e Somekh (1997) têm feito reflexões, e que compreende a maior parcela dos espaços urbanos das atuais cidades brasileiras, seja considerada nesse zoneamento e que soluções sejam propostas considerando essa complexidade, e não somente um zoneamento que atenda a cidade regulada pela lei. Nessa perspectiva, Souza (2002, p.261) delimita esse zoneamento de “zoneamento includente ou de prioridades” e Ribeiro e Cardoso (1990, p.81), na perspectiva do planejamento politizado. Para Souza (2002), o zoneamento de prioridades considera:

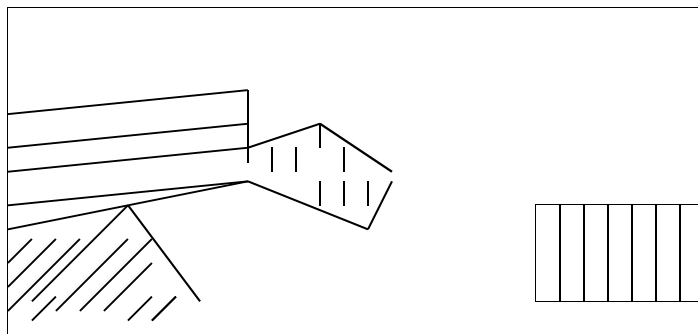
A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “includente”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infra-estrutura apresentado. Convencionou-se chamar esses espaços de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Tais espaços compreendem, principalmente, favelas, loteamento irregulares e os vazios urbanos. (p.263)






⁸ No capítulo 2 do presente trabalho, iremos discutir com maior detalhamento as características dessa reforma na política de desenvolvimento urbano brasileira.

⁹ Diadema-SP, Recife-PE, Rio de Janeiro-RJ, Natal-RN, Porto Alegre-RS estão entre alguns dos municípios brasileiros que têm adotado os princípios e práticas propostas pela Reforma Urbana. A obra de Rolnik e Cymbalista (1997) retrata algumas dessas experiências

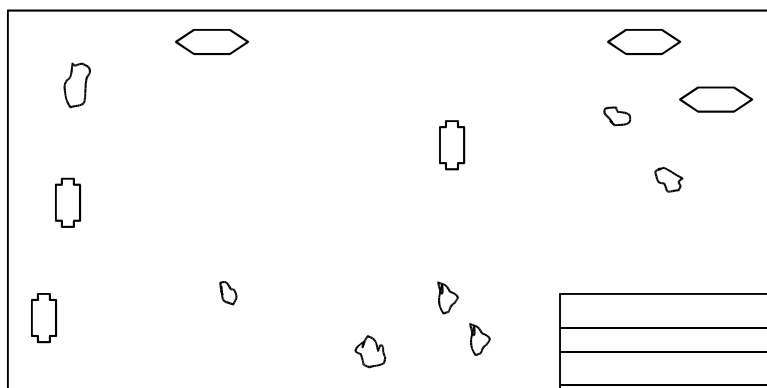
Ainda de acordo com Souza (2002), este elabora um modelo representativo hipotético de zoneamento de uso do solo funcionalista tradicional e um modelo de zoneamento de prioridades e que representamos abaixo para um adequado entendimento e complementação dessa discussão.





MODELO DE ZONEAMENTO FUNCIONALISTA TRADICIONAL



	Zona residencial		Zona de uso misto (residencial e comercial)
	Zona de comércio e serviços		Zona industrial
	Área de Proteção Ambiental (servindo, ao mesmo tempo, de espaço de lazer)		

MODELO DE ZONEAMENTO DE PRIORIDADES



I		Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo I
		Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo II
		Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tipo III
		Área de Proteção Ambiental

Fonte: Souza (2002).

Quanto ao zoneamento politizado a que fizeram referência Ribeiro e Cardoso (1990), este deve “procurar articular os dois princípios fundamentais que definem as bases do pacto territorial: os direitos e garantias urbanos, tanto no que concerne ao enfrentamento das desigualdades sociais expressas no espaço, quanto à conquista e defesa de um padrão mínimo

de qualidade urbana de vida”. (p.81). O zoneamento proposto por estes autores deve incluir: as Zonas de Urbanização Prioritária-ZUP (que incluem os “vazios urbanos”), Zona de Intervenção Pública Prioritárias-ZIP (inclui favelas e loteamentos irregulares e clandestinos), Zona de Urbanização Negociada-ZUN. Neste último tipo de zoneamento, a urbanização das áreas mais “nobres” deve ser feita a partir de uma “cooperação” entre o capital imobiliário e os proprietários fundiários - que terão suas terras valorizadas pela urbanização e ocupação- com o poder público, pela sua participação no financiamento da infra-estrutura.

Além destes tipos de zoneamento, a proposta também prevê a Zona de Urbanização Congelada-ZUC, na qual “o crescimento será zero, somente admitindo-se o licenciamento de construções que não alterem os padrões atuais de uso, utilização e ocupação do solo”. (p.81-82).

Essa proposta de zoneamento, assim como os outros instrumentos urbanísticos resultados da luta pela Reforma Urbana, prevê uma negociação entre setor público e setor privado no uso e ocupação do solo urbano, visando a divisão do ônus no processo de estruturação desse espaço. Vejamos a seguir os reflexos deste ideário do planejamento urbano na regulamentação urbanística brasileira.

CAPÍTULO 2

O IDEÁRIO DE PLANEJAMENTO NO BRASIL E REFLEXOS NA REGULAÇÃO URBANÍSTICA

2.1. A década de 1970 e o ideário de planejamento no Brasil.

A produção de todo e qualquer instrumento de regulação urbanística traz em seu bojo um jogo de interesses (de classes, econômicos, políticos e ideológicos), sendo por meio do ideário planejador que essas questões serão apreendidas e inseridas nesta análise. Os instrumentos são documentos que refletem as lutas e as contradições de uma sociedade de classes, portanto, contraditória. Seu conteúdo reflete essas lutas e contradições.

A presente pesquisa propõe o estudo análise do conteúdo das Leis de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Para isto, foi considerado respectivamente como objeto de análise a Lei Nº 1.583 de 1973 que se constituiu na primeira Lei de Zoneamento de Presidente Prudente e a Lei Complementar Nº 031 de 1996, de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, que é parte integrante do Plano Diretor vigente neste município. (Mapa 01)

No entanto para esse propósito, faz-se necessária a inserção do ideário de planejamento nesses dois períodos, visto que o processo de constituição do planejamento urbano no Brasil, através de sua história, precisa ser entendido no contexto mais amplo das forças constitutivas da sociedade brasileira.

Entendemos haver a articulação entre a regulação urbanística e o ideário de planejamento urbano produzido em cada período no Brasil. Buscamos em nossa análise esta articulação, com base em diversos autores.

Villaça (1999), na análise histórica do planejamento no Brasil, demonstra a articulação entre a constituição do processo de planejamento urbano e a relação existente com a estrutura de classes, estrutura econômica e política que condicionaram o ideário planejador. Chama atenção, ainda, que a produção e reprodução desse planejamento, em particular a partir de sua institucionalização pelos organismos estatais - sobretudo pela esfera federal, com a criação, em 1964, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) - precisam ser entendidas no contexto do discurso ideológico das classes dominantes, que ocultam as verdadeiras bases e origens dos “problemas urbanos brasileiros”. A esse respeito, concordamos com o autor quando afirma que:

MAPA 01 – Localização de Presidente Prudente

Há décadas nossas classes dominantes vêm desenvolvendo interpretações sobre as origens dos problemas sociais que se manifestam agudamente em nossas cidades-especialmente os de habitação, transportes, saneamento e meio ambiente-bem como sobre o papel do planejamento urbano na solução desses problemas. Tais idéias visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-los. Com isso a dominação é facilitada. (Ibid.,1999, p.183)

Cumpra aqui destacar os fatores determinantes nas décadas de 1970 e 1990, que possibilitam uma compreensão mais ampla do ideário planejador.

O intenso processo de industrialização e urbanização que o país estava vivendo desde a década de 1950, são dois fatores indissociáveis para se entender a institucionalização e oficialização de uma política nacional de planejamento urbano na década de 1970, o que até então inexistia.

A política de industrialização colocada em prática, privilegiando as regiões sul e sudeste, favoreceu e estimulou, além de um processo de desigualdades regionais, também um intenso processo migratório rural/urbano. Como reflexo, o que se viu foi o incremento acelerado da urbanização brasileira a taxas jamais vistas. Souza (1999), na análise do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano com bases nos estudos realizados para este plano, aponta a relação estreita entre migração e aceleração da urbanização brasileira. Nas palavras desta autora:

A urbanização brasileira estava intimamente ligada aos processos migratórios naquele período. O Censo Demográfico de 1970 indicava que cerca de 50% do crescimento urbano era devido às migrações internas em termos de média geral para o Brasil. (...) É importante também registrar que, dos 29,5 milhões de migrantes recenseados no Brasil em 1970, apenas 26% realiza deslocamentos rurais (rural-rural). Por outro lado os fluxos migratórios brasileiros têm implicações diretas no processo de metropolização, ressaltando-se, contudo, os mecanismos de ampliação do crescimento das regiões metropolitanas e detrimento do crescimento populacional das cidades-pólo quando capitais dos Estados.(Ibid.,1999, p.126-127)

Os impactos sócio-espaciais foram visíveis, com o aumento da precarização das condições de vida nas cidades e degradação crescente da qualidade de vida urbana (habitação, saúde, transportes, saneamento básico etc.).

É preciso chamar a atenção para dois aspectos: o primeiro é que, até esse momento, as práticas do urbanismo no Brasil foram isoladas e mais voltadas a um planejamento físico-territorial, de elaboração de planos urbanísticos para fins estéticos, de embelezamento e ou sanitários. O segundo refere-se ao fato de que é o primeiro momento na história do Brasil que o planejamento urbano é institucionalizado, fazendo parte de um programa nacional de

desenvolvimento urbano. Até então os planos não tinham uma visão integrada da cidade em seus aspectos sociais, econômicos e políticos. Nesse sentido, os PDLIs – Planos Diretores de Desenvolvimento Local Integrado respondiam as essas necessidades.

De acordo com a proposta teórico-metodológica da fase do planejamento integrado, “esse plano era entendido como aquele que captasse a realidade em seus amplos segmentos, daí dando respaldo a uma intervenção com objetivos de um desenvolvimento harmônico no nível intra-urbano.”(OLIVEIRA, 1993, p.48)

Até a década de 1960, o país não possuía um órgão que se ocupasse de traçar as diretrizes de uma política nacional de desenvolvimento urbano. O que se tinha eram práticas isoladas sem um modelo e uma sistemática de ação pautada pelo poder público federal.

O Ministério do Interior adotou neste período o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil, atribuindo ao SERFHAU¹⁰ a tarefa de regular a Política Nacional de Planejamento Urbano, deixando claro que “deverá proporcionar às municipalidades os recursos técnicos e financeiros para a criação de um instrumento básico e fundamental que promoverá o desenvolvimento em suas áreas e será denominado Plano de Desenvolvimento Local Integrado”. (MINISTÉRIO DO INTERIOR: 1969:09)

Alguns fatores são importantes no entendimento da implantação dos PDDLs e da criação do Serfhau, entre eles destacam-se: a acentuação das migrações internas (rural/urbano), a aceleração da urbanização e metropolização das cidades brasileiras, a difusão do ideário planejador (o planejamento estava na moda). Assim, este seria o instrumento que possibilitaria intervenções racionais e planejadas, visando à diminuição dos “problemas urbanos” e seus corolários.¹¹ O planejamento como instrumento técnico, operacional e desvinculado da questão política que lhe é central foi a tônica nesse período.

Da elaboração, aprovação e implantação do primeiro Plano Diretor de Presidente Prudente, concluiu-se que a essas fases se somam um total de dezessete anos, visto que as primeiras discussões para sua elaboração datam do período 1960-1963 e a fase de aprovação e implantação 1973-1977. Esse processo passou por quatro gestões municipais, fato que por si só prova a total falta de comprometimento por parte do poder público em pensar uma política de

¹⁰ A criação do SERFHAU, órgão do Ministério do Interior, foi em 21 de agosto de 1964, pela Lei Nº 4.380. Mas somente dois anos depois foi regulamentado pelo Decreto Nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, passando a coordenar um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado.

¹¹ Colocamos entre aspas, pois concordamos que a palavra problema não nos remete a algo dado como natural, mas que existe forças atuantes na cidade (agentes sociais, econômicos e políticos), que através de suas ações promovem mudanças no espaço urbano, reorganizando-o. Entretanto, essa organização espacial não favorece a todas as classes sociais, advindo daí diversos desvios, de ordem sobretudo social e econômica, com rebatimentos espaciais.

desenvolvimento urbano que não estivesse desvinculada de interesses externos. O processo de planejamento não se efetivou, constituindo-se em práticas isoladas de gestão municipal.

O período da década de 1960 no Brasil foi marcado por mudanças políticas e econômicas que tiveram fortes impactos na sociedade. No plano político, o Brasil assistiu a um Golpe de Estado, que coibiu as forças democráticas no país. A partir desse momento, a ditadura militar impôs a todas as esferas da sociedade um regime centralizado e autoritário. As esferas estadual e municipal perderam autonomia, instaurando políticas e programas cada vez mais centralizados. No plano da política urbana, os municípios ficaram atrelados às políticas e programas ditados em nível federal.

O “milagre” brasileiro do final da década de 1960 e início da década de 1970 foi produto de um plano orquestrado pelo poder público federal, com os militares no poder, de instituição de uma política trabalhista e salarial planejada de arrocho salarial e de perdas dos direitos trabalhistas, entre eles, o direito de greve. Estas medidas sujeitaram cada vez mais a classe trabalhadora ao capital, erodindo as condições de reprodução desta classe em oposição a uma reprodução cada vez mais ampliada do capital, como assinalaram Mendonça e Fontes (1988).

Devemos entender a “crise urbana” no contexto mais amplo de esgotamento do modelo de crescimento do regime militar brasileiro. Segundo Mendonça e Fontes (1988), “a crise do ‘milagre brasileiro’ caracterizou-se por duas peculiaridades: foi uma crise de endividamento e uma crise de fim do fôlego do Estado na manutenção do ritmo de crescimento”. (MENDONÇA E FONTES 1988, p.54). Tais ações repercutiram diretamente nas condições de reprodução da classe trabalhadora e na qualidade de vida urbana.

O impacto das medidas adotadas pelo Estado através de anos revelou-se especialmente, através do crescente processo de precarização das condições de vida nas cidades, revelado pelo aumento do processo de favelização, de crescimento do número de loteamentos clandestinos, da ausência de saneamento ambiental nas cidades, da separação cada vez mais explícita das classes de renda no espaço urbano, configurando um processo de exclusão social e segregação sócio-espacial das camadas mais pobres da população, e também uma separação intencional por parte das elites.

A questão da segregação sócio-espacial nas cidades brasileiras já se delineava desde a década de 1960, resultante de medidas adotadas pelo Estado Nacional na condução econômica, política e social do país.¹²

¹² Flávio Villaça destaca que a segregação sócio-espacial já fazia parte do cenário urbano no país desde final do século XIX e início do século XX no Brasil. A cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX já apresentava uma separação sócio-espacial de sua população. Para um maior aprofundamento dessa temática sugerimos a obra

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fez parte do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil, no capítulo IX, resultando de medidas tomadas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral do governo militar do presidente Ernesto Geisel.¹³ Foi a primeira proposta em nível federal de implementação de uma política urbana para o país. De acordo com Souza (1999, p.114-118), havia duas vertentes opostas de entendimento quanto ao trato da questão urbana: uma globalista, que entendia o espaço brasileiro como uma totalidade; e uma outra setorialista, com uma visão segmentada do urbano, entendido como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças. Segundo essa autora, prevaleceu na política nacional de desenvolvimento urbano a vertente setorialista.

As características principais da urbanização brasileira na década de 1970 são apresentadas por Souza a partir dos estudos realizados na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Dentre estas características, destacam-se:

- importância crescente das cidades de 250 a 500 mil a 2 milhões de habitantes, caracterizando o que denominamos processo de metropolização da urbanização brasileira;
- os municípios com população inferior a 20 mil habitantes não são significativos. E em 1970 correspondiam a apenas 13% da população urbana. As 7.182 cidades com população inferior a 10 mil habitantes equivaliam aproximadamente a oito cidades com população superior a 500 mil habitantes;
- a população de dez cidades com mais de 250 mil até 2 milhões de habitantes correspondia a 44% da população urbana. (SOUZA, 1999, p.125)

A idéia principal que norteava as políticas de desenvolvimento nacional, tanto no âmbito econômico como no âmbito urbano, estava pautada na intervenção via planejamento. O período caracterizado pelo regime militar teve forte atuação do Estado em todas as esferas da sociedade. O I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1971-1974), o II PND (1975-1976), a

“Espaço Intra-Urbano no Brasil (1998).

¹³ O governo de Ernesto Geisel se estendeu de 1974 a 1978 e representou entre todos que o sucederam um governo de “abertura” lenta e gradual do processo político do país. Durante o governo de João Figueiredo foram dadas as condições para o processo de redemocratização do país. Mendonça e Fontes (1988:76) fazem uma análise das fases do governo militar durante o Golpe de 1964. A primeira fase (1964-67) caracterizou-se pelas bases do Estado de Segurança Nacional, a segunda fase (1969-73) baseou-se na vinculação entre modelo econômico e aparato repressivo, e a terceira fase (1974-1978), que buscava criar uma representação política mais estável, lançando mão de mecanismos mais flexíveis.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, as políticas de desenvolvimento regional são exemplos da forte atuação do planejamento nesse período.

Um bom exemplo da importância que teve o planejamento como instrumento das políticas de desenvolvimento no Brasil no período 1960-1970 pode ser analisado a partir da perspectiva dos desequilíbrios regionais no Brasil. Devemos destacar, igualmente, o papel da Geografia, pois a questão do espaço, por ser central, foi determinante no papel exercido por essa ciência nas ações colocadas em prática na busca de soluções para a questão central do período, caracterizado por imensas disparidades regionais. Igualmente importante foi o papel dos órgãos de planejamento existentes, entre eles destaca-se o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.¹⁴

No âmbito do urbano, o planejamento também foi um instrumento amplamente utilizado pela esfera pública na elaboração de políticas de desenvolvimento urbano. Novamente, é Souza (1999) quem nos chama a atenção para este aspecto. Segundo ela:

Imaginávamos, erroneamente, que o crescimento urbano desmesurado que conhecíamos carecia de um controle e que o sistema de planejamento poderia exercer esse papel regulador. E fomos mais além! “Esse controle envolve não só as autoridades políticas e o sistema institucional como também os especialistas e o desenvolvimento tecnológico em planejamento urbano”(Francisconi & Souza, 1975, p.5). Claro está que vivíamos a síndrome do planejamento. (SOUZA,1999, p.119-120).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano representa a proposta de ação racional e planejada de pensar os problemas urbanos na época. Em Souza (1999), iremos encontrar um relato crítico dessa experiência.

Nesse período, o Brasil assistia a um processo paralelo e intensificado do binômio industrialização e urbanização. A aceleração crescente dos níveis de urbanização nos centros urbanos, notadamente nas metrópoles, por concentrarem aí os pólos de industrialização, fez surgir, paralelamente, um processo de precarização das condições de vida nas cidades, e aumento de uma série de deficiências urbanas, com graves conseqüências às populações residentes nesses centros (aumento do processo de favelização, ausência de saneamento básico em níveis adequados, violência urbana, insegurança, etc). As políticas e programas pensados, agora na escala federal, passaram a centrar-se nessa problemática e a buscar

¹⁴ Os textos de Speridião Faissol (1988), “Planejamento e Geografia: Exemplos da Experiência Brasileira”, e Pedro Geiger (1967) “Geografia e Planejamento” são duas reflexões importantes que fazem uma análise do papel preponderante do planejamento no período do regime militar, e ao mesmo tempo mostram a influência da ciência geográfica nessas práticas.

caminhos para a sua superação. É neste cenário que surgem as políticas de descentralização industrial, visando “desafogar” os grandes centros urbanos e redirecionar os fluxos de investimentos e de migrações. Uma das medidas foi a implantação de distritos industriais em cidades do interior dos estados. É nesse quadro que Presidente Prudente se insere, a partir da instalação do primeiro Distrito Industrial na cidade¹⁵, e conseqüentemente da elaboração do primeiro Plano Diretor.

Na esfera das políticas públicas para áreas urbanas até este período, o planejamento urbano no Brasil não constituía uma prática pertencente à esfera do Estado, ou seja, não havia em nível nacional nenhuma política ou programa de planejamento para as cidades brasileiras. Os planos, quando elaborados até então, eram encomendados por parte do poder público municipal (a prefeitura) a algum órgão de consultoria, geralmente grandes escritórios de arquitetura e engenharia. Basicamente, tinham um caráter físico-territorial, de interesse estético, de embelezamento (notadamente as intervenções urbanas centravam-se no sistema viário dos grandes centros, cuja total remodelação era prevista em alguns deles).

Particularmente, o período de fim da década de 1960 e início da década de 1970 foi o auge do planejamento integrado no país, quando o planejamento urbano passou a ser institucionalizado, oficial. Pela primeira vez na história do país, a problemática do desenvolvimento urbano passou a fazer parte dos programas de governo.

Em Oliveira (1992), Villaça (1999), no Plano Diretor de Presidente Prudente (1969) e no Relatório do Ministério do Interior (1969), encontramos algumas das características do planejamento desse período, que difere dos períodos anteriores:

→ a cidade não poderia ser encarada somente nos seus aspectos físicos, mas em uma perspectiva integral, agora com enfoque no econômico-social;

→ os planos não poderiam limitar-se às obras de remodelação urbana;

→ deveria haver uma integração do plano, tanto vertical quanto horizontal: a integração horizontal entre os diversos elementos (sociais, econômicos), e a vertical entre as diferentes esferas de governo (nacional, regional, estadual e municipal);

→ composição de equipes interdisciplinares na elaboração dos planos.

Para o caso de Presidente Prudente, o período de elaboração dos planos correspondeu à fase de intensos debates, expectativas e de elaboração do primeiro Plano Diretor da cidade e

¹⁵ Encontra-se uma análise completa do processo de instalação do Distrito Industrial em Presidente Prudente em DUNDES, Ana Cláudia (1988). “O processo de (des)industrialização e o discurso desenvolvimentista em Presidente Prudente”.

suas leis correlatas, sendo a mais importante para a análise desta pesquisa a Lei nº 1.583/73 de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano.

Corroborando as características desses planos apresentados, o de Presidente Prudente constituiu-se em um vasto trabalho de pesquisa em nível municipal e intra-urbano realizado para a cidade, seguindo a metodologia implantada na época.¹⁶ O plano consta de cinco volumes, sendo os dois primeiros volumes dedicados aos estudos de diagnóstico da área de estudo (em sua articulação regional, estadual e municipal). O volume três corresponde às proposições e diretrizes básicas de implantação, e os volumes quatro e cinco correspondem ao material cartográfico produzido, (produto final dos dados coletados em campo, e que foram lançados no mapa para sua espacialização). O Plano Diretor, assim como o zoneamento urbano, resultam dos debates sobre planejamento e urbanismo no período, colocados também em prática por outras cidades brasileiras.

¹⁶ De acordo com OLIVEIRA, Newton et al. (1992, p,56), em regra geral, um PDLI apresentava a seguinte estrutura: Diagnóstico, Estratégia, Política, ou Diretrizes de Desenvolvimento, Programação e Plano de Governo.

2.2 A década de 1990 e o ideário de planejamento no Brasil.

A década de 1990 no Brasil e no mundo caracterizou-se por profundas alterações na dinâmica sócio-econômica, política, cultural e espacial. Na realidade, estas mudanças são produto e reflexo do processo de globalização que promoveu e vem promovendo alterações estruturais profundas na sociedade. A globalização¹⁷ expressa uma nova fase do modo de produção capitalista em decorrência do esgotamento do modelo de desenvolvimento vigente até então – o modelo fordista de reprodução do capital. Autores apontam o marco temporal de início do processo de substituição deste modelo ao modelo flexível na década de 1970.

Algumas características são fundamentais para se compreender a globalização, entre elas destacamos a revolução científico-tecnológica possibilitada pelos avanços na engenharia mecânica, elétrica, de alimentos, na genética, nas comunicações e na informática; a reordenação da divisão internacional do trabalho; a base produtiva de reprodução do capital não está mais centrada somente na base industrial, mas também, e sobretudo, pela ascensão do sistema financeiro. A reprodução do capital não se baseia unicamente no espaço físico, mas também pelas denominadas redes, propiciadas pelos avanços tecnológicos. A substituição do fordismo como modelo de desenvolvimento do capital pela flexibilização dos processos de produção e do trabalho, na esfera cultural, a difusão de padrões e hábitos homogeneizados, a transnacionalização do capital - ditando as regras de conduta, e uma nova concepção de pensar a economia-mundo denominada de neoliberalismo. Ou seja, o mercado seria o regulador da economia sem interferência do Estado.

O pensamento neoliberal repercutiu sobre o planejamento urbano e no urbanismo, refletindo-se no modo de pensar e fazer a cidade. O planejamento urbano como um instrumento e um método de ação e de intervenção no desenvolvimento dos núcleos urbanos adquiriu nova roupagem, agora denominada de planejamento estratégico ou empresarialista.

Arantes, Vainer e Maricato (2000), além de Sánchez (2001) são autores que desenvolveram uma visão crítica referente a essas novas formas adotadas de gestão das cidades em uma perspectiva globalizante, hegemônica e segregadora.

¹⁷ Hindenburgo et ali (1999) apontam haver um amplo debate em torno do fenômeno da globalização, quanto a sua periodização e a caracterização de sua origem. Existem três correntes de entendimento: a primeira corrente, representada por vários autores, defende que a globalização é um processo histórico de mais de 4 séculos e que remonta as grandes navegações; a segunda corrente a globalização entendida como a mundialização do capital, defendida por François Chesnais para quem a origem ideológica do termo surgiu nas escolas de administração americanas, as Business Schools; e para a terceira corrente, representada por Paul Hirst e Grahame Thompson, esse processo remonta ao século XIX (1870).

Arantes (2000), Vaz e Jacques (2001), Silveira e Ferran (2001) discutem o papel da cultura nas novas gestões urbanas, chamando atenção para o resgate da Cultura no contexto de políticas de desenvolvimento urbano, o que Arantes denominou de o reencontro entre Cultura e Capital. A cidade, nessa nova concepção, passa a ser um produto para exposição e o consumo. Assim, o valor de troca em detrimento do valor de uso - como afirma Henry Lefévre - chega a níveis jamais imaginados. A propalada revitalização urbana, de acordo com o discurso dos gestores urbanos, como uma recuperação dos valores e símbolos culturais da cidade (particularmente do patrimônio histórico-arquitetônico), na realidade manifesta-se como um discurso ideológico, pois o que está em jogo é a valorização de determinados setores urbanos, até então sofrendo um processo de degradação. Trata-se da capacidade de auferir renda e atrair investimentos em níveis crescentes externos e internos, assim, a cidade transforma-se em um ótimo negócio, um produto.¹⁸

Arantes (2000) discute, também, as questões mais contemporâneas acerca da arquitetura e do urbanismo contemporâneo.

(...) quando, nos dias de hoje, se fala de cidade (pensando estar 'fazendo cidade'), fala-se cada vez menos em racionalidade, funcionalidade, zoneamento, plano diretor etc., e cada vez mais em *requalificação*, mas em termos tais que a ênfase deixa de estar predominantemente na ordem técnica do Plano-como queriam os modernos, para cair no vasto domínio *passe-partout* do assim chamado 'cultural' e sua imensa gama de produtos derivados.(Ibid, 2000:15, grifo da autora)

Zukin (2000), por sua vez, centra o seu foco no processo de reestruturação urbana sob a globalização. Para ele, existe, por um lado, uma reprodução do espaço para o capital. Ao mesmo tempo, reproduz-se o seu paradoxo, que é a produção de espaços alternativos pelas populações de migrantes e imigrantes que residem nessas cidades, conferindo uma diversificação dos lugares. As formas e paisagens construídas pela reestruturação urbana invocam uma paisagem do poder. Nas palavras deste autor, "podemos entender os arranha-céus e os projetos de habitação popular como paisagens do poder. Essas paisagens são um texto visível das relações sociais, separando e estratificando atividades e grupos sociais, incorporando e reforçando as diferenças". (p.106).

¹⁸ A discussão da cidade como produto de marketing está cada vez mais presente nas reflexões acerca do planejamento e gestão urbanos. Destacamos também para uma leitura o artigo de Fernanda SÁNCHEZ e Rosa MOURA, *Cidades-modelo :espelhos de virtude ou reprodução do mesmo?* onde abordam esta temática a partir de uma análise comparativa da cidade-modelo brasileira (Curitiba-PR) e a cidade-modelo Cingapura, destacando o papel destas cidades no contexto das cidades globais na procura de atrativos para investimentos.

Para Zukin, há sempre uma tensão entre o que as instituições poderosas - entre elas o Estado - querem construir, e as criações dos sem-poder. Um exemplo disso são as leis que servem para reestruturar os espaços para a criação de paisagens do poder (centro de compras-shopping centers; centro financeiro e de negócios, centro de cultura, etc.). Ou seja, “o mercado representa tanto as estratégias dos patrões no sentido de tornar a mão-de-obra mais flexível, quanto as estratégias dos construtores civis no sentido de mudar os usos e as formas do ambiente construído.”(p.107). O processo de melhoramento urbano devido à ação do mercado privado e não ao planejamento do Estado é denominado pelo autor de “enobrecimento”, sendo que a fabricação da paisagem ou reestruturação urbana é dada em três aspectos: por meio da memória histórica, da diversão como controle social e da cultura da natureza.

De acordo com Vainer (2001), a cidade precisa ser entendida muito mais que o reflexo da sociedade, que produz riquezas e reproduz relações econômicas, políticas, culturais. Ela precisa ser entendida, prioritariamente, no âmbito de relações de poder. Afinal, “a cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social; ela é, também, um complexo de relações sociais-relações econômicas, mas também de relações de poder”. (p.148)

Como já assinalamos, uma das características principais do planejamento na década de 1960 e 1970 no Brasil foi a forte intervenção do Estado e do ideário do planejamento como via de desenvolvimento e modernização. Na década de 1990, assistimos a uma inversão dessa lógica que presidiu as políticas públicas. Dois fenômenos no âmbito político trouxeram repercussões diretas nas políticas de desenvolvimento urbano: a redefinição do papel do Estado, com a perda de hegemonia em todas as esferas, sobretudo na econômica, traduzindo-se em enfraquecimento de sua atuação; e a descentralização política, passando aos Estados e Municípios a responsabilidade da gestão das cidades e condução das políticas urbanas (ROLNIK, 1994). Podemos encontrar nesses dois fenômenos uma das principais características na mudança de concepção e no ideário planejador na década de 1990.

Com o enfraquecimento do Estado e perda de autonomia de acordo com os princípios do neoliberalismo reinante, não assistimos mais à intervenção do Estado (esfera federal) na definição de políticas urbanas, deixando essa tarefa para os governos locais. A descentralização política possibilitou a autonomia cada vez crescente do papel dos estados e municípios; exemplo disto está na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 182 delega aos municípios o papel de instituir uma política de desenvolvimento urbano.

Constata-se a atuação de outros atores sociais no planejamento e gestão urbanos, com a crescente participação do capital imobiliário e financeiro, interferindo junto ao poder público

local na definição de diretrizes de desenvolvimento. É a articulação do capital privado e o poder estatal conferindo um “novo”¹⁹ ideário de planejamento e gestão para a cidade. Este planejamento urbano quer atender as novas demandas de reprodução do capital nas cidades e a sua reordenação. Afinal, o planejamento estratégico tem uma “visão global da cidade à procura de uma melhor resposta à nova fase do capitalismo flexível e predominância do terciário”. (ARANTES, 2000, p.18)

Debater o ideário do planejamento e gestão urbanos na década de 1990 é destacar as principais mudanças ocorridas no ideário planejador no Brasil e que passou por diversas fases. Cabe também uma apresentação da proposta da Reforma Urbana que tem sua origem, de acordo com Souza (2002) e Maricato (1994, 2001), na década de 1960, sendo nos anos 80 que esse Movimento ganhou maior visibilidade e impulso mobilizando setores de luta pelo direito à cidade.²⁰

O Movimento pela Reforma Urbana surgiu como iniciativa de setores da Igreja Católica, principalmente da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que tinha “a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70”.(MARICATO, 1994, p.310).

De acordo com a mesma autora os pressupostos da Reforma Urbana diziam respeito a temas relacionados à propriedade imobiliária urbana, à política habitacional, aos transportes e serviços públicos e à gestão democrática da cidade. Em Ribeiro (1994, p.262), encontramos esses pressupostos fundamentados nas seguintes orientações:

- a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras

¹⁹ O sentimento do “novo” propagado pelo urbanismo em voga na globalização não pressupõe, segundo Otilia Arantes (2000), uma ruptura com o passado. Podemos dizer que o planejamento urbano e o urbanismo metamorfoseou-se para atender as novas demandas da reprodução capitalista, também no urbano. “Uma nova geração? Tenho dúvidas. O que está sendo chamado de “terceira geração”urbanística, a meu ver, não representa mais uma vez...nenhuma ruptura maior de continuidade com a anterior. Se há novidade, ela se resume ao “gerenciamento”, como se diz no novo jargão, agora assumidamente empresarial, de um lado e do outro do oceano-o que levou, não por acaso, a ressuscitar o vocabulário descartado do “planejamento”, posto em descrédito pela voga contextualista anterior”.(p.12-13)

²⁰ Encontramos diversos autores que têm analisado o Movimento Nacional de Reforma Urbana e seus pressupostos. Para um maior detalhamento, indicamos as leituras de Ribeiro e Júnior (1994, p.221-426), que contém artigos que fazem uma abordagem desse processo e a experiência brasileira. Em Souza (2002, p.155-168) e Maricato (1994, 2001, p.96-113), encontramos também uma análise ampla dessa temática.

condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi fundamental na articulação entre diversos setores sociais ligados à problemática urbana na luta pela melhoria da qualidade de vida urbana, entendida em seu sentido mais amplo desde o direito à moradia como o direito de participação popular na gestão das cidades. É a partir da luta pela Reforma Urbana e seus pressupostos que temos que entender os avanços atualmente alcançados nas políticas de desenvolvimento urbano no país. Configura-se como uma nova fase de planejamento no Brasil, no sentido de introdução de um projeto para as cidades brasileiras mais redistributivista e de cunho social.

Tal proposta significou um enorme avanço àquelas políticas urbanas do período anterior, que tinham uma orientação de cima para baixo e um viés de cunho desenvolvimentista e economicista, na busca pela eficiência da cidade.

Se era o princípio da racionalidade que ofereceria um modelo de eficiência, os novos instrumentos urbanísticos discutidos durante a Constituinte de 1988, e que foram incorporados no Estatuto da Cidade, possibilitaram uma outra concepção de planejamento pautado na democratização do acesso à terra e à participação mais efetiva dos cidadãos na gestão urbana. Estão entre esses instrumentos a ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social ou AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social, as Operações Interligadas, o IPTU progressivo no tempo, o Solo Criado, Contribuição de Melhoria entre outros.²¹ Com base em Falcoski (2000), apresentamos alguns desses instrumentos:

Adoção de instrumentos impeditivos do uso de terrenos com fins especulativos nas zonas dotadas de infra-estrutura na cidade: o Parcelamento e a Edificação Compulsórios e a Desapropriação;
Estabelecimento de padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, através de *Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS*, incorporando a cidade às imensas áreas irregulares e antes ilegais e clandestinas;

²¹ Em Souza, “Mudar a cidade: um introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos”(2002, p.216-318), em “Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos”(2001), iremos encontrar uma explicação detalhada desses instrumentos. E em Rolnik e Cyambalista, “Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social” (1997), iremos encontrar algumas experiências em planejamento e gestão urbanos que tem adotado estes instrumentos.

Instrumentos de inversão da lógica perversa de distribuição dos investimentos públicos, por meio de *Programas de Urbanização de Favelas* e a instituição de *Zonas de Urbanização Prioritária*;

Instituição do *Solo Criado*, instrumento que possibilita o controle do adensamento decorrente do investimento público em infra-estrutura e, conseqüentemente, a transferência de renda das áreas mais favorecidas para as menos favorecidas;

Monitoramento da ocupação do espaço físico da cidade, respeitando suas características ecológicas, por meio de instrumentos de controle do meio ambiente, de *Estudos de Impacto* e da instituição de *Zonas de Proteção Ambiental*;

Instituição do *Conselho de Desenvolvimento Urbano*, garantindo a gestão democrática por meio da participação das entidades representativas da sociedade local nas principais definições da cidade. (p. 65-66)

É preciso chamar a atenção de que a luta pela Reforma Urbana não se restringe aos objetivos que fundamentaram seus pressupostos, como anteriormente citado, mas é uma luta mais complexa que envolve uma correlação de forças não só no âmbito social, mas, sobretudo, no âmbito político e no âmbito administrativo. Como já foi assinalado por diversos autores, estão presentes nessa luta a dimensão técnica e a dimensão política.

A dimensão técnica relaciona-se ao domínio da metodologia, da necessidade de informações atualizadas e sistematizadas e de um corpo técnico competente. A dimensão política está permeada por disputas pelo espaço urbano, por diversos segmentos sociais, e que envolvem uma correlação de forças, interesses e necessidades. O planejamento é, antes de tudo, um processo político, pois diz respeito à tomada de decisões na esfera legislativa e executiva, sendo nessas esferas é que se dá o jogo de interesses. A tarefa de planejamento não existe por si mesma, mas faz parte de um todo, um conjunto de fatores externos ou podendo ainda ser denominados de condicionantes do planejamento, que fornecerão sua exeqüibilidade ou não: condicionantes econômico-sociais relacionados aos diversos setores que atuam na reprodução do espaço urbano (capital imobiliário incluindo os proprietários fundiários, loteadores, incorporadores, construtores.), políticos; técnico relacionado aos recursos humanos, financeiros, a organização e sistematização de informações territoriais e sociais da cidade e, administrativo, que envolve a estrutura organizacional da prefeitura.

Maricato (1994) salienta como obstáculos que interferem no avanço dessa proposta, a correlação de forças na disputa urbana e no aspecto institucional. Afirma que nas atribuições de competência no trato da política urbana existe uma superposição de interesses em jogo, que interferem no processo decisório. Por outro lado, destaca também a concepção extremamente legalista e fragmentária da máquina administrativa, o que não permite um avanço no entendimento do urbano em seu conjunto. Entre os aspectos mencionados do ponto de vista do uso e ocupação do solo, essa autora também destaca que há contradições profundas na

administração. Afinal, “a maior parte das nossas grandes cidades é constituída de imóveis ilegais (em relação ao parcelamento do solo, código de obras e lei do zoneamento). “A quase-totalidade da máquina administrativa atua baseada nas normas legais (...) e a divisão perversa de competências entre quem pensa e quem implementa e controla o uso e a ocupação do solo, a legislação urbana, frequentemente detalhista e burocrática, ignora a cidade real.”(Ibid., p.317-318)

Nesse debate faz-se necessário um comentário do Estatuto da Cidade, (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta o capítulo que trata na Constituição da República Federativa do Brasil, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e que, podemos afirmar, representou a herança, no plano jurídico, da luta pela Reforma Urbana iniciada na década de 1960. De acordo com a referida Lei:

O Estatuto da Cidade abarca um conjunto de princípios - no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos - e uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas.(...) O Estatuto da Cidade responde de forma propositiva a este desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas”. (BRASIL, 2001:21-26)

A aprovação do Estatuto representa um importante avanço dos pressupostos do Movimento pela Luta da Reforma Urbana, acima descrita, no processo de avanço da gestão urbana e aplicação dos instrumentos urbanísticos. A luta para a aprovação do Estatuto, na esfera federal, teve início através do Projeto de Lei nº. 5.788/90 - conhecido como Estatuto da Cidade - que dá as diretrizes para a política urbana no país, nos níveis federal, estadual e municipal.

Queremos chamar atenção à demora de sua tramitação na esfera federal, passando por várias comissões para apreciação, desde 1990 até sua regulamentação dez anos depois. Isso exemplifica como o planejamento urbano é, acima de tudo, um processo político, da luta travada pelos diversos segmentos sociais. Concordamos com Falcoski (2000), que isso se “deve em grande parte a estes fatores políticos e conjunturais associados à questão fundiária urbana, da moradia e mais recentemente às salvaguardas ambientais”.(p.66). Maricato (2001) alerta, entretanto, que essa luta não se esgota na aprovação de leis, mas que perpassa o caráter meramente jurídico afirmando:

Para que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não se tornem “letra morta” ou, até mesmo, para que eles não venham alimentar ainda mais a dinâmica

do mercado excludente (há diversos instrumentos que poderiam ser utilizados nessa direção, como vimos), há muito para se fazer. Não resta dúvidas que a nova lei dá condições para a mudança histórica do direito da propriedade urbana e, portanto, para mudar o rumo do crescimento das cidades marcado pela desigualdade social como já vimos. (...) O PD pode, dependendo da correlação de forças local, ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade. A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano mas não a substitui como pensam alguns. (p.113)

Ainda de acordo com Braga e Carvalho (2000), a aprovação do Estatuto da Cidade normatiza e regulamenta “a implementação de instrumentos urbanísticos fundamentais no combate a especulação imobiliária e na promoção da reforma urbana, como o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação e urbanização compulsórias, o direito de preempção, o solo criado, a concessão de uso especial, o estudo de impacto de vizinhança, as operações urbanas, o usucapião especial urbano, o plano diretor, a gestão democrática da cidade, entre outros.”(p.84)

No Quadro 02 estão relacionados os instrumentos urbanísticos gerais e específicos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Quadro 02 - Instrumentos de Política Urbana Previstos no Estatuto da Cidade

INSTRUMENTOS GERAIS	
Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social	
Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões	
Planejamento municipal	
INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS	
TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS	JURÍDICOS E POLÍTICOS
Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)	Desapropriação
Contribuição de melhoria	Servidão administrativa
Incentivos e benefícios fiscais e financeiros	Limitações administrativas
	Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano
	Instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS)
	Concessão de direito real de uso
	Concessão de uso especial para fins de moradia
	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
	Usucapião especial de imóvel urbano
	Direito de superfície
	Direito de preempção
	Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso
	Transferência do direito de construir
	Operações urbanas consorciadas
	Regularização fundiária
	Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos
	Referendo popular e plebiscito

Fonte: Maricato (2001)

Org: Luciane M. de Oliveira Marisco (2003)

Podemos afirmar que o Estatuto da Cidade representa, atualmente, a Lei Federal que trata da política urbana de caráter mais progressista que se alcançou em toda história da legislação brasileira.²²

A fase do planejamento integrado no Brasil, sob a égide do SERFHAU, caracterizou-se pela adoção de uma metodologia de planejamento que os municípios deveriam adotar, consentâneos com os pressupostos do ideário de planejamento e gestão urbanos adotados no país. O planejamento das cidades era entendido como o principal instrumento para a superação das desigualdades intra-urbanas e seus reflexos. Mas considerando o contexto sócio-político em que o país estava inserido, a centralização das decisões e a postura autoritária não davam margem para alternativas progressistas e reformistas nas questões sociais e em particular para o urbano.

Com o processo de redemocratização do país, na década de 1980, instaura-se uma nova postura política de cunho democrático, promovendo uma reviravolta em todos os setores da sociedade.²³

Por outro lado, a extinção do SERFHAU em 1974 e a posterior avaliação dessa experiência, em sua maioria negativa, possibilitou repensar o ideário e o modelo das políticas urbanas colocadas em prática no país. Entra em foco o denominado planejamento democrático e ou participativo, com um viés de vanguarda, no trato da problemática urbana e com orientações metodológicas totalmente opostas à que vigorou no país até então.

Com base nas experiências municipais em planejamento e gestão urbanos no Brasil, a partir da década de 1980, podemos afirmar que houve um avanço significativo no ideário e concepção urbanística. Entretanto, como afirmam vários autores, e mesmo em virtude da práxis, ainda existe um longo caminho a percorrer, visto que existe uma correlação de forças em jogo, seja por parte de segmentos sociais interessados na manutenção do *status quo*, quanto por

²² Sugerimos o artigo de Castilho (2000) que faz uma ampla análise dessa Lei, apontando seus avanços e problemas sob a perspectiva do direito urbanístico brasileiro. Na mesma obra, encontram-se várias abordagens analíticas do Estatuto da Cidade, o que consideramos como referência para um debate dessa questão. Também em Maricato (2001, p.96-124) encontramos uma análise histórica sobre a luta pela aprovação do Estatuto da Cidade.

²³ Um conjunto de fenômenos foi importante na configuração da mudança de regime político no país criando espaço para uma abertura política segundo nos apresenta Mendonça e Fontes (1988) entre eles, destacamos: o fim do AI-5 em 1978; a decretação da Anistia em 1979; a legalização dos partidos no país em 1980 (PT, PTB, PDT ETC.); o governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1978) representou o primeiro governo militar que começou um processo de distensão no sentido de uma liberalização lenta e gradual do militarismo no país. O governo do presidente João Figueiredo (1979-1982) continuou esse processo. Inúmeros foram os fatores que explicam o projeto de abertura do país, ou melhor, o fim da ditadura militar. Para um maior detalhamento desses aspectos, ver Mendonça e Fontes (1988).

parte daqueles interessados na socialização não só da produção da cidade mas, também de seu uso.

2.3 Os instrumentos de regulação urbanística no controle de reprodução do urbano em Presidente Prudente.

Com a análise feita até aqui, procuramos identificar quais as principais idéias e práticas difundidas pelo urbanismo brasileiro nas décadas de 1970 e 1990. A seguir, iremos articular essa análise aos instrumentos de regulação urbanística existente no processo de ordenamento do uso e ocupação do espaço urbano de Presidente Prudente, no caso as Leis de Zoneamento e de Parcelamento do Solo.

Para a construção deste capítulo, recorreremos à produção teórica existente sobre a experiência brasileira em planejamento, as pesquisas já sistematizadas sobre o planejamento e seus instrumentos em nível municipal, leis, projetos de leis, atas e entrevistas.

Entendemos que a escala local pode ou não refletir as orientações mais gerais do planejamento que são produzidas em outras escalas, sobretudo a nacional. Mostrar em que medida se deu a transposição da produção urbanística existente em nível local é a tarefa deste capítulo.

A análise feita do ideário de planejamento no Brasil revelou também que o planejamento dispõe de uma extensa relação de instrumentos de regulação urbanística no controle do uso e ocupação do solo. Esse controle diz respeito à forma de como o espaço urbano é ocupado, estando relacionado aos tipos de usos/atividades que se estabelecem no solo urbano, a questão da compatibilização das atividades a determinadas áreas, a densidade populacional, as normas para edificação (residencial, comercial, industrial e de serviços) regidas pelo Código de Obras, normas para implantação de loteamentos urbanos (Parcelamento do Solo Urbano), entre outros. É com base nesses instrumentos que se encontram normas disciplinadoras do uso e ocupação da cidade, sem os quais essa ocupação se daria inadvertidamente e sem controle algum. Ressalta-se que não é a existência das leis em si que garante uma disciplina na produção do espaço urbano, pois como Maricato (2001) chama atenção, a questão da regulamentação de instrumentos urbanísticos não é somente técnica, mas perpassa uma correlação de forças. Segundo ela, “esses e outros instrumentos existentes têm a orientação de sua aplicação (ou

suspensão de sua aplicação) dada pela correlação de forças. Nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação. Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre essa prática”.(p.96)

É unânime a afirmativa de que esses instrumentos, pelo menos teoricamente, servem para fornecer subsídios aos planejadores e gestores municipais no ordenamento da produção do espaço construído, procurando garantir um equilíbrio sócio-ambiental das cidades e uma ocupação e uso do solo mais eqüitativa.

É, pois, no direito urbanístico, que vamos encontrar as bases para o entendimento da legislação urbanística, pois como afirma Neto (1977, p.56), o direito urbanístico “é o conjunto da disciplina jurídica, notadamente de natureza administrativa, incidente sobre os fenômenos do Urbanismo, destinada ao estudo das normas que visem a impor valores convencionais na ocupação e utilização dos espaços habitáveis”. Visa, segundo o autor, instituir um conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados que fornecerão a base legal no processo de ordenamento do espaço urbano.

Esses instrumentos servem de subsídios a uma política urbana dos municípios, sendo classificados, de modo geral, em instrumentos de caráter jurídico-urbanístico, representados pela Lei do Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento Urbano, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Código de Obras, Código de Posturas e Lei do Solo Criado; os de caráter urbanístico-institucional, como os Programas de Recuperação Urbana e os Programas de Formação de Estoque de Terras; os de caráter fiscal e tributário, como o Imposto de Renda sobre Lucros Imobiliários, o Imposto Territorial Progressivo e a Contribuição de Melhorias; e os de caráter político, como a Política de Subsídios à Construção Habitacional, as Políticas Específicas para Regiões Metropolitanas e Cidades de Porte Médio, as Políticas de Desapropriação, a Política de Parcelamento ou Edificação Compulsórios e as Políticas de Organização de Base e Representação Coletiva.

A aprovação do Estatuto da Cidade foi um avanço na institucionalização de instrumentos de caráter progressista e incluyente, somando-se aos já existentes.

A análise a seguir objetiva caracterizar as Leis de Zoneamento e de Parcelamento do Solo Urbano, procurando entendê-las a partir da sua incorporação na esfera do poder público local.

A experiência de Presidente Prudente com o planejamento urbano inicia-se na década 1960, quando se têm as primeiras ações com vistas a uma política de desenvolvimento urbano pautada em um Plano Diretor. Nesse período, ocorreram os primeiros estudos em nível local,

que constituíram em uma vasta pesquisa de campo sobre o município e a cidade, consubstanciando-se no Plano Diretor. Esse material contém diagnósticos e diretrizes de ordenamento territorial da cidade para os quinze anos seguintes.

Mas, é precisamente na década de 1970, que esse processo torna-se institucionalizado, com a aprovação do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, através da Lei 1.582 de 05 de dezembro de 1973.²⁴ Esse período correspondeu à primeira fase do poder público local com o planejamento e seus produtos (Plano Diretor, Zoneamento Urbano), o que denominamos de fase de conhecimento. O longo processo entre a fase de elaboração do Plano até sua aprovação pelo legislativo, somando-se um total de dezessete anos, inviabilizou a adoção do Plano Diretor em sua íntegra. Uma das conclusões a que chegou Marisco (1997) foi que sua aplicação restringiu-se à Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Nº 1.583/73, aprovada juntamente com a Lei do Plano Diretor. Essa Lei constituiu-se no principal instrumento urbanístico adotado para o processo de ordenamento territorial da cidade, visto que inexistia, sendo que, até então, o que se viu foram práticas personalistas na administração pública, como já atestou Sposito (1983).

Na década de 1990 têm início os estudos para o segundo Plano Diretor, aprovado em 31 de julho de 1996 pela Lei Complementar 029/96. Em conjunto com o Plano Diretor, foram aprovadas as Leis Complementares e Específicas: a Lei 028/96, que Institui o Perímetro Urbano; a, Lei 030/96, do Sistema Viário Básico; a Lei 031/96, do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano; a Lei 32/96, do Parcelamento do Solo Urbano.

O zoneamento de uso e ocupação do solo é parte integrante daqueles dois estudos. Por este motivo, procuraremos entendê-los nos aspectos mais gerais das idéias urbanísticas de cada período. Queremos destacar que a análise da Lei de Zoneamento Urbano não é feita separada à do Plano Diretor, visto constituírem-se em um processo único, daí advém recorrermos sempre ao Plano Diretor e seu processo de elaboração na contextualização do zoneamento.

A elaboração desses dois instrumentos é produto de um debate e construção que se deu na escala local, em momentos históricos distintos. Em um primeiro momento, quando o planejamento foi a palavra de ordem do poder público federal, estando presente em todas as políticas nacionais de desenvolvimento. Em outro momento, quando se constata um reordenamento das idéias e práticas urbanísticas, com a menor presença do poder público

²⁴ Cabe aqui destacar que os estudos e as propostas realizadas pela equipe elaboradora do plano está representada no documento final intitulado Plano Diretor, entregue no ano de 1969, entretanto, é somente em 1973 na gestão do prefeito Walter Lemes Soares que se tem a aprovação da referida Lei.

federal, abrindo caminho para outros agentes sociais. O reflexo dessas fases do planejamento e gestão urbanos repercutiu em maior ou menor grau na escala local, sobretudo na municipal. Encontra-se aí a interface que procuramos estar contemplando entre as diferentes escalas geográficas e sua influência nos instrumentos urbanísticos. No capítulo quatro, procuramos demonstrar em que medida a atual lei de zoneamento urbano e de parcelamento do solo tem ratificado uma situação de desigualdade sócio-espacial, em reflexos de segregação sócio-espacial e exclusão social.

2.3.1 A Lei de Zoneamento Urbano de 1973.

A primeira Lei de Zoneamento é parte integrante do primeiro Plano Diretor da cidade, como já foi destacado. Esse Plano Diretor resultou de um convênio realizado entre a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente, a Associação dos Engenheiros e Arquitetos da Alta Sorocabana e o CEPEU – Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, no contexto maior de uma política de descentralização industrial no período.²⁵

Apesar do Plano ter uma característica de ser um plano de desenvolvimento, visto sugerir diretrizes de desenvolvimento econômico e social para a cidade, é no aspecto físico-territorial que tem sua maior ênfase, sendo também esse aspecto que foi absorvido pelo poder público local em sua política urbana, através da Lei de Zoneamento incorporada pelos técnicos e servindo como o principal instrumento urbanístico adotado.

Esse Plano representa, em sua composição, as teorias urbanísticas disseminadas em todo o território nacional nesse período, assemelhando-se aos PDDIs, por conter uma integração vertical e horizontal dos seus elementos²⁶. Contudo, diferiu na metodologia adotada para sua elaboração, em que se privilegiou a participação da comunidade local, seguindo a metodologia adotada pelo CEPEU.

²⁵ Em Marisco (1997) encontra-se uma análise detalhada do processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor, destacando os principais agentes desse processo.

²⁶ O modelo de planejamento integrado da era SERFHAU privilegiou nos planos a denominada “integração vertical” que deveria existir entre o município e as outras esferas de governo (estadual, regional e nacional), e a “integração horizontal”, que seria os estudos dos aspectos sociais, econômicos, físico-territoriais e institucionais. Esse novo modelo propôs superar os tipos de planos feitos até o momento, com uma ênfase maior nos aspectos físico-territoriais (notadamente no sistema viário, no embelezamento e estética das cidades, ao mesmo tempo que eram planos localizados e não faziam referência a outras escalas de análise) A integração vertical e horizontal sugerida e colocada em prática atenderia a superação do modelo praticado até então.

Nos estudos para Presidente Prudente, ficou evidente a ênfase significativa dada à escala intra-urbana das diretrizes de planejamento, uma vez que, de acordo com a equipe, é nessa escala que as mudanças mais significativas a médio e longo prazo demandam uma ação de planejamento. As declarações abaixo atestam os motivos que levaram a equipe elaboradora do Plano a dar uma ênfase maior aos aspectos urbanos.

O grau de aceleração do processo de urbanização e o crescimento dos setores secundário e terciário deslocou a problemática central do planejamento no Município para a cidade de Presidente Prudente. Não só é a população aí concentrada absolutamente majoritária no contexto municipal, como também as faixas da problemática que demandam intervenção planejada afim de sustentar o processo de desenvolvimento econômico-social prudentino acham-se inseridas no âmbito urbano. O Plano Diretor do Município teve, pois, com base nesses fatores, de ocupar-se mais minuciosamente dos aspectos urbanos, empreendendo pesquisas e levantamentos específicos bastante detalhados na cidade Presidente Prudente. (PLANO DIRETOR, 1969, p. 287-288, Vol,3)

No plano, os estudos denominados de urbanização subdividiram-se nas seguintes partes: perímetro urbano, áreas urbanizadas, áreas de ocupação efetiva, áreas de expansão caracterizadas, áreas de expansão ou agregação projetadas, uso do solo, zoneamento espontâneo, índices urbanísticos, valor dos terrenos urbanos e distribuição espacial da população. Constata-se nos volumes 3, 4 e 5 a ênfase dada aos levantamentos em nível urbano.²⁷

A análise de sua estrutura revela a complexidade desse documento, caracterizado pela grande quantidade de diagnósticos e prognósticos produzidos. Consta de cinco volumes. No Volume I, trata da apresentação, introdução e a inserção do município no contexto regional, no Volume II, apresenta o município em seus diversos aspectos (físico-naturais, demografia, infraestrutura urbana e equipamentos sociais, estrutura organizacional da prefeitura), o Volume III faz uma análise da cidade nos aspectos físico-territoriais, sociais e econômicos, e traça a Política de Desenvolvimento do Município, Proposições e Diretrizes Básicas, e as Diretrizes Específicas de Implantação nas quais estão inseridas as Diretrizes de Organização Espacial. Essas diretrizes propõem, entre outros, os princípios de zoneamento. Os Volumes IV e V compõem-se dos estudos realizados que resultaram em mapas, plantas, gráficos do município e da cidade.

²⁷ Queremos destacar a importância do material produzido (dados de campo e material cartográfico) pelo CEPEU/FAU/USP, em parceria com a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente, visto que representa a mais completa pesquisa em nível municipal e intra-urbana da cidade na década de 1960. Estes estudos ilustram as primeiras representações do uso e ocupação do solo, sendo marco importante no entendimento da atual estruturação da cidade.

A metodologia adotada para a elaboração do Plano constituiu-se em duas fases. A primeira compreendeu o levantamento de dados junto a órgãos da prefeitura e outras entidades, e cobriu todos os aspectos dos equipamentos e serviços urbanos e das condições naturais do sítio. A segunda fase compreendeu toda a área urbana de Presidente Prudente, por meio da qual foram obtidos os dados de uso do solo atual, condições e índices da urbanização, edificações e distribuição espacial da população. (PLANO DIRETOR, p.288, vol.3)

Para a definição do zoneamento urbano proposto, foram considerados os limites do perímetro urbano, ou seja, as áreas legalmente incorporadas à zona urbana. Aquelas áreas que embora já apresentavam processos de urbanização, mas que não estavam incorporadas ao perímetro urbano, não foram consideradas para efeito de zoneamento.

É no volume III que constam as Políticas de Desenvolvimento do Município subdivididas em Política de Desenvolvimento Econômico, Social e Físico-Territorial. Os estudos de uso e ocupação do solo urbano, tanto no que se refere a diagnóstico quanto a proposições, estão inseridos na Política e Diretrizes de Desenvolvimento Físico-Territorial que se desdobrou em dois níveis: em nível municipal e urbano. Em nível municipal, os estudos detiveram-se nos aspectos de infra-estrutura (abastecimento de água, energia elétrica, transportes, comunicações) e equipamentos sociais (rede escolar, de saúde pública, assistenciais etc). As diretrizes em nível urbano foram denominadas de Plano de Massa, no qual o objetivo seria estabelecer para a cidade “uma estrutura, um princípio de crescimento e de ocupação do sítio urbano”.²⁸

Foram apresentados estudos e proposições do sítio urbano, estrutura urbana atual, localizações pré-existentes-zoneamento, rede viária, sentido de expansão: alternativas e prioridades, estrutura urbana proposta, princípios de zoneamento etc. Essas diretrizes estabeleceram “uma divisão em áreas integradas para a cidade, divisão essa que compreende todas as áreas atualmente urbanizadas e de urbanização prevista”²⁹. Foram adotadas as seguintes divisões: a) área urbana; b) área de expansão urbana residencial prioritária; c) área de expansão urbana; d) área de reservas para expansão urbana.

Para o Plano de Massa alguns elementos urbanísticos foram determinantes para sua proposição, como os estudos do sítio urbano, da estrutura urbana atual, das localizações pré-existentes-zoneamento, da rede viária e da massa de edificações-paisagismo.³⁰ Ao afirmarem que “no nível da cidade impõe-se a elaboração de um verdadeiro projeto de expansão, no qual

²⁸ Plano Diretor. Presidente Prudente. São Paulo: CEPEU/FAUUSP, 1969. p.378

²⁹ Plano Diretor, p.429

³⁰ As análises empreendidas a partir destes critérios constam das pgs 387 a 392 do Plano Diretor.

estejam devidamente equacionadas a alocação de áreas para os diversos usos segundo demandas previsíveis”, fica expresso o privilegiamento da intervenção na escala local, e a organização territorial da cidade fundamentada em uma nítida divisão dos espaços conforme seus usos. “O Plano Diretor vai propor uma racionalidade urbana, onde fica evidente as diferentes formas de uso do solo bem como sua apropriação, ou ainda servirá como o instrumento ideal para a proposição de políticas de desenvolvimento e crescimento do município. É neste enfoque que se enquadra o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente, o de propor diretrizes gerais para uma “adequada” ocupação e uso do solo urbano, visando à nova situação alcançada pelo município no contexto estadual.”(MARISCO, 1997: 119)

Os primeiros estudos das localizações pré-existentes estabeleceu as zonas residenciais, zonas comerciais, zonas industriais e zonas de uso especial. De acordo com a Lei, o zoneamento se dividiu em zoneamento de uso e zoneamento de massa, sendo definido como:

Entende-se por zoneamento de uso o conjunto das prescrições relativas aos usos permitidos e aos usos proibidos em cada zona, ficando estabelecido, desde logo, que os usos não incluídos em nenhuma das duas prescrições estão condicionados automaticamente à deliberação do Escritório Técnico do Plano. O zoneamento de massa compreende as edificações relacionadas a área mínima dos lotes, aos afastamentos a serem observados na locação das edificações em relação às divisas dos lotes, e os índices urbanísticos máximos admitidos”.³¹

O resultado da primeira pesquisa direta de uso do solo realizada na cidade constatou a predominância do uso residencial com cerca de 86,0% sobre os demais usos, seguido do uso comercial (9,9%), uso industrial (2,7%), e dos equipamentos (1,4%), conforme apresentado na Tabela 0 1.

³¹ Ibid, p.431

Tabela 01 - Uso do Solo – Resumo Geral por Títulos – Presidente Prudente

Nº DE ORDEM	USO	FREQÜÊNCIA	% SOBRE O TOTAL DE TÍTULOS
01	Residencial	12.600	86,0
02	Comercial	1.447	9,9
	Varejista	1.125	
	Vicinal	723	
	Geral	402	
	Atacadista	160	
	Financeiro	262	
03	Industrial	400	2,7
	Pesada	13	
	Artesanal	387	
04	Equipamentos	201	1,4
	Cultural	120	
	Escolas	39	
	Nível elementar	27	
	Nível médio	08	
	Nível superior	04	
	Recreação	10	
	Custo	49	
	Associações	22	
	Áreas verdes	12	
	Reservas	02	
	Parques	05	
	Inst.Esportivas	05	
	Básico	09	
	Transportes	21	
	Médico-hospitalar	91	
Inst. e serviços públicos	48		
05	Total	14.648	100

Fonte: Plano Diretor de Presidente Prudente (1969, vol.3)

Na década de 1960, os estudos preliminares apontaram cinco subdivisões territoriais: perímetro da área onde é proibida a construção de casas de madeira; zona de silêncio; perímetro da área onde é proibida a construção com menos de dois pavimentos; faixa não edificável e perímetro urbano

Uma pesquisa de uso do solo mais detalhada, denominada de zoneamento espontâneo, possibilitou a constatação de sete tipos de zonas funcionais: residencial; de polarização; industrial; hospitalar; áreas verdes; recreação; esportes; educacional e agrícola. “Tais zonas

apresentam-se ou determinadas por algum dos usos levantados na pesquisa isoladamente (residencial, comercial, industrial, equipamento) ou pela superposição de vários dentre esses usos". (PLANO DIRETOR, p.317)

Constata-se, portanto, nessas representações, uma nítida divisão funcional das atividades urbanas.

Antes da Lei de Zoneamento de 1973, não havia nenhum estudo em nível local com o objetivo de dividir a cidade em zonas diferenciadas e estabelecer índices urbanísticos de uso e ocupação do solo. A estruturação da cidade não seguia nenhum princípio de organização baseada nos usos e funções urbanas. Esse aspecto é destacado no Plano Diretor pelos responsáveis por sua elaboração quando afirmam que "o princípio de composição da urbanização em Presidente Prudente, pela agregação de áreas loteadas, deu origem à ausência notória de espaços perfeitamente caracterizados de acordo com sua função e utilização". (PLANO DIRETOR, p.389)

Nas primeiras diretrizes de zoneamento do uso e ocupação do solo predomina a visão funcionalista da cidade preconizada na Carta de Atenas, dividida em suas funções básicas principais: trabalhar, habitar, circular e recrear. Esta noção traz a idéia de cada coisa em seu devido lugar, "esse método de análise proporciona os princípios da organização urbana, levando ao planejamento uma ênfase à classificação das funções urbanas e sua localização na cidade segundo ordens de importância e interações principais". (GONZÁLES, 1976, p.13)

É a primeira legislação urbanística objetivando um ordenamento territorial, e fundamentada em uma divisão funcional da cidade por zonas (residencial, comercial, industrial e especial). As razões para esse ordenamento é indicado nos objetivos da Lei:

- I – Estimular o uso mais adequado dos terrenos, tendo em vista a saúde, a segurança e o bem estar da população;
- II – Regular o uso de edifícios e construções e dos terrenos para fins residenciais, comerciais, industriais e outros;
- III – Regular a área das construções, sua localização e a ocupação dos lotes". (Art. 1º - LEI 1583/73)

A partir desse momento, podemos afirmar que Presidente Prudente passou a contar com um instrumento urbanístico no controle do uso e ocupação do solo, o que até então inexistia. Podemos dizer que essa experiência foi um importante marco que ajudou a difundir no poder público local, principalmente junto aos técnicos ligados à Secretaria de Planejamento a consciência da importância do ordenamento no processo de reprodução do espaço urbano.

Esse foi um importante legado deixado pela era do planejamento local integrado e que teve repercussões em todos os municípios brasileiros. Em sua maior parte, as experiências foram mal sucedidas, por considerar uma série de fatores que a vasta crítica já feita pela literatura brasileira mostra sobre esse período. Entretanto, serviu para difundir a prática planejadora em muitos municípios que nunca tiveram contato com os princípios do urbanismo e do planejamento urbano. Com base em Oliveira (1993:62-63), divulgamos alguns dos aspectos positivos deixados por essa política nas décadas 1960-1970, e que em alguns aspectos também se aplicam à Presidente Prudente:

- abriu campo de trabalho para diversas categorias profissionais, fortalecendo o quadro técnico ligado a problemas urbanos;
- divulgou amplamente a idéia do planejamento urbano, criando uma consciência de sua necessidade e tendo conseguido introduzir a mentalidade de planejamento em alguns municípios;
- ao nível intra-urbano, valeu pela implantação de proposições e medidas específicas, tendo deixado importantes trabalhos, tais como: cadastramento, mapeamento, diagnósticos e legislação urbanística, tendo contribuído também para a melhoria da administração municipal e dos serviços prestados;
- deixou um acervo que contribuiu para a formação de uma *memória* do desenvolvimento urbano brasileiro;
- influenciou a introdução de equipes interdisciplinares do planejamento na administração pública nos níveis estadual, metropolitano e municipal.

Na lei 1.583 de 1973 fica explícita a organização espacial proposta. A cidade é dividida por setores, onde cada um constitui uma zona, e para cada zona têm-se estabelecidos os usos ou funções, encontrando-se nessa proposta os princípios do zoneamento funcionalista, preconizado na Carta de Atenas (trabalhar, habitar, circular e recrear). Tem-se desse modo a seguinte divisão por zonas, integrantes das áreas urbanas e de expansão urbana da cidade:





- I – Zonas de uso predominante residencial;
- II – Zonas de uso predominantemente comercial;
- III – Zonas de uso predominantemente industrial;
- IV – Zonas de uso especial.

A partir dessa classificação funcional, as zonas subdividem-se em: zonas residenciais de alta, média e baixa densidade; as zonas de uso comercial, em comercial central, comerciais secundárias, zona comercial atacadista; as de uso industrial, em zona do Distrito Industrial Diversificada, zona do Distrito Industrial Especializada, e as zonas industriais localizadas na área urbana; as zonas de uso especial em zona destinada ao Centro Educacional, zona

destinada ao Parque Municipal, zonas de proteção paisagística, zona de uso proibido para a construção de indústrias e a zona de exposição agropecuária (Lei 1583/73). Esse zoneamento é representado no Mapa 02.

Mapa 02
PRESIDENTE PRUDENTE - 1973
Zoneamento de uso e ocupação do solo*

Legenda

-  Zona Residencial
-  Zona Comercial
-  Zona Industrial
-  Zona Especial
-  Perímetro Urbano - 1978**

Escala 1 : 50000

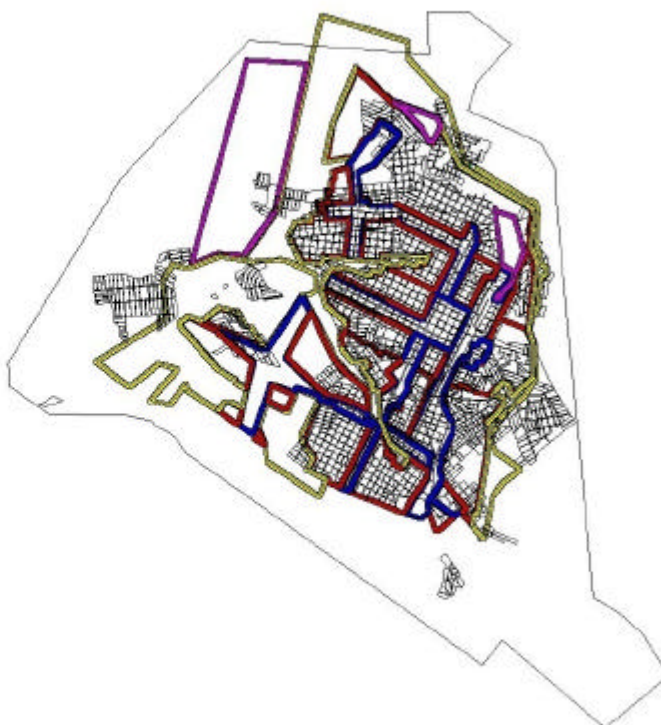
0 500 1000 m

Organização: Luciane M. de Oliveira Marisco
Orientação: Prof. Dr. Raul Borges Guimarães
Fonte: Planta de Zoneamento de Uso
e Ocupação do Solo - Prefeitura Municipal (1973)
Base Cartográfica: Planta Geral da Cidade - 2000

Layout: Rose Maria do Nascimento
Apio: Grupo SIMESPP - Sistema de Informação
e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas
Financiamento: CAPES

* Para a delimitação do zoneamento urbano proposto segundo o estado do Plano Diretor foram consideradas as áreas efetivamente ocupadas. As áreas que embora já apresentavam processo de urbanização, mas que não estiveram incorporadas ao perímetro urbano não foram consideradas para efeito de zoneamento.
atualizado de Spósito (1995)

N



São definidos ainda para cada zona os parâmetros urbanísticos ou índices urbanísticos, que estabelecem todos os elementos reguladores do uso e ocupação do solo, especificado na Tabela de Parâmetros Urbanísticos que acompanha a lei

Esses parâmetros são definidos por zona e estipula a taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, densidade demográfica, área mínima do terreno, afastamentos.

De acordo com Souza (2002:220), “os parâmetros urbanísticos consistem em grandezas e índices (relações entre duas grandezas) que medem aspectos relevantes relativos à densidade e à paisagem urbana”. Este mesmo autor destaca que os parâmetros urbanísticos se integram ao zoneamento, definindo regras claras no uso e ocupação do solo urbano, podendo servir para a manutenção e promoção de uma boa qualidade de vida ou seu contrário, isso dependendo da forma como foram idealizados e postos em prática.

No período de 1973 a 1996, foram solicitados sete projetos de alteração na lei de zoneamento, relacionados às solicitações de mudanças de uso do solo, de residencial para especial, à autorização para funcionamento de indústrias não poluentes e micro-empresas em zona residencial, à liberação de áreas para construção de dois centros de compras (shopping centers), às mudanças nos índices urbanísticos quanto a recuos das edificações residenciais, comerciais e industriais e à mudança de zona de média densidade para alta densidade, conforme consta no Quadro 03.

Algumas dessas solicitações sugerem uma adaptação da lei à dinâmica territorial em curso na cidade, tais como o processo de verticalização da cidade analisada por Sposito (1990), e as novas dinâmicas territoriais do setor de comércio e serviços representados pelos shopping-centers, analisada por Montessoro (1999)

Quadro 03 - Alterações no Uso do Solo - Lei de Zoneamento nº 1.583/73

PROJ. DE LEI	LEI ALTERADA	ANO APROVAÇÃO	ASSUNTO	MOTIVO DA ALTERAÇÃO	VEREADOR	GESTÃO
355/8	2.156	1981	Modificação do artigo 33 Inclusão parágrafo único	Autorização para o funcionamento de estabelecimentos industriais não poluentes	Ivan Nogueira de Almeida	Paulo Constantino
371/8	2.180	1981	Inclusão parágrafo único artigo 4	Autorização para funcionamento de estabelecimentos industriais não poluentes nas ZR1, ZR2, e ZR3	Ivan Nogueira de Almeida	Paulo Constantino
220/9	2.385	1984	Revogação da Lei que declara áreas de utilidade pública	Liberação de áreas para construção do Shopping Eldorado e Lojas Americanas	Nivaldo Grígolli Giácomo	Virgilio Tiezzi Junior
316/9	2.491	1986	Inclusão de um item no artigo 12	Autorização para funcionamento de indústrias na zona residencial (micro-empresa)	Nivaldo Grígolli Giácomo	Virgilio Tiezzi Junior
406/10	3.136	1991	Alteração ZR2(Média Densidade) para ZR1 (Alta Densidade)	Não consta	Dirceu Matheus	Paulo Constantino
952/10	3.578	1993	Alteração ZR3 para ZE3	Não consta	Temo de Moraes Guerra	Agripino de Oliveira Lima
246/11	3.818	1993	Altera redação dos artigos 10,13, e 27	Nova redação sobre a questão dos recuos das edificações residenciais, comerciais e industriais	-	Agripino de Oliveira Lima

Fonte: Câmara Municipal de Presidente Prudente

Org. : Luciane M. de Oliveira Marisco (2003)

Nesse período, portanto, a cidade passa a ser regulada com base em uma legislação de uso e ocupação do solo. Não se quer afirmar com isso que a lei em si foi uma garantia de um ordenamento sócio-espacial mais eqüitativo e equilibrado, como veremos adiante, pois temos que considerar nesse processo a atuação de outros agentes sociais urbanos, como os promotores imobiliários, os proprietários fundiários e o próprio poder público, que conferiram e conferem através de suas práticas um processo desigual no uso e ocupação desse espaço. Concordamos com Maricato quando diz que “a lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano mas não a substitui como pensam alguns”. (2001: p.113).

2.3.2 A Lei de Zoneamento Urbano de 1996.

Como já vimos, o ideário de planejamento na década de 1990 incorporou novas práticas, idéias de planejamento e gestão nas políticas públicas urbanas em todas as escalas geográficas. Mas é na escala local (município ou cidade) que essas ações têm sido privilegiadas, uma vez que a Constituição Federal de 1988 elegeu essa esfera de atuação como responsável pelas políticas urbanas.

No início da década de 1990, instaura-se o processo de elaboração de um novo Plano Diretor. Ressalta-se que o que está ainda em vigor é a Lei de Zoneamento de 1973, sendo que o Plano Diretor serviu somente para a concessão de empréstimos junto ao governo federal, para o projeto de recuperação dos fundos de vale na cidade.³²

O que tem pautado as ações do poder público no processo de regulação do solo urbano no período de vinte e três anos, que vai de 1973 a 1996, são algumas leis como a de Uso e Ocupação do Solo de 1973, nº 1.583, a de Parcelamento do Solo Urbano - denominada Lei de Loteamento de 1980, nº 2.110, e o Código de Obras de 1980, nº 2.107. É sobre o Plano Diretor de 1996 (Lei Complementar 029/96) que teceremos alguns comentários, dando ênfase à Lei Complementar nº 031/96, de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, ver (URL 01) e a Lei de Parcelamento do Solo nº 032/96, ver (URL 02).

³² Com o Plano Diretor se conseguiram empréstimos federais do Fundo de Desenvolvimento Urbano para o financiamento de obras de recuperação urbana. Em Presidente Prudente, essas obras ficaram conhecidas como projeto “Parque do Povo”. Uma análise desse projeto e implicações na estrutura urbana pode ser encontrada em HORA, Mara F. da e SILVA, Maria J. M. “Produção x apropriação do espaço urbano: o papel exercido pelo poder público no processo de “valorização” de áreas urbanas. O exemplo do Jd. Caiçara e da Vila Matilde Vieira em Presidente Prudente-SP. (1991) ; e SILVA, Maria J. M. O Parque do Povo em Presidente Prudente-SP. A lógica da intervenção do poder público local no processo de (re)estruturação do espaço urbano. (1994)

Embora não seja objetivo desta pesquisa fazer uma discussão do processo de elaboração do Plano Diretor, o contexto em que ocorreu e alguns debates que permearam essa fase são necessários para apresentá-los, pois a Lei de Zoneamento e suas alterações são parte constitutiva daqueles debates. A principal fonte de informação foram as entrevistas realizadas com pessoas que participaram do processo de elaboração do Plano Diretor e do Conselho Municipal de Planejamento, esfera pública onde ocorreram os principais debates sobre esse Plano. A escolha dessas pessoas se deu em função da participação ativa que tiveram nesse processo, seja na esfera técnica de elaboração do Plano Diretor, seja dos debates que ocorreram sobre esse Plano.

Estão, entre as pessoas entrevistadas, Everaldo Santos Melazzo (professor da Unesp e ex-Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal na gestão do prefeito Mauro Bragato – 1997-2000), Maria Encarnação Beltrão Sposito (professora da Unesp e ex-presidente do Conselho Municipal de Planejamento), José Roberto Fernandes Castilho (professor da Unesp e integrante do Conselho Municipal de Planejamento), José Roberto Vieira Lins (Engenheiro da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal e ex-integrante do Conselho Municipal de Planejamento)

De acordo com as pessoas entrevistadas, os debates e as circunstâncias de sua elaboração diferem da adotada pelo primeiro plano. No período de 1960/1970, constataram-se intensos debates de vários segmentos da sociedade em torno da elaboração do primeiro plano da cidade.³³ É claro que o contexto em que o planejamento se inseria na época marcou esses debates, sendo refletida pela imprensa escrita.³⁴

Diferindo-se da prática usual da fase de elaboração dos PDDIs, em que geralmente a elaboração dos planos diretores ficava a cargo exclusivamente da empresa contratada para sua elaboração, o plano de 1973 teve a participação de alguns segmentos da sociedade local e de alguns técnicos da prefeitura. Esse caráter de engajamento da população local como parte integrante na elaboração deveu-se aos objetivos do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da FAU/USP, instituição responsável pela sua elaboração. Entretanto, ressalta-se que a responsabilidade e a gerência ficaram a cargo desta equipe, sendo que os técnicos da prefeitura participaram mais como colaboradores.

Na elaboração do atual plano, foi marcante o engajamento dos técnicos da prefeitura em sua elaboração, sendo apontado pelo engenheiro José Roberto Vieira Lins como a principal diferença que

³³ Isto não quer dizer que houve a participação da população em sua elaboração, somente alguns setores da sociedade civil representados pela Associação dos Engenheiros e Arquitetos, Lions Club, Associação Comercial e Industrial foram convidados a participar da Comissão Técnica de elaboração do plano. O período político que o país vivia, sob um regime autoritário, não dava margens para uma efetiva participação popular nesse processo, o que caracterizou o planejamento nessa fase.

³⁴ Esse debate e divulgação pela imprensa escrita estão retratadas na pesquisa de Marisco (1997).

marcou a elaboração desse plano do anterior (informação verbal)³⁵. Embora, em sua entrevista, afirme que na elaboração do Plano Diretor de 1973 não houve um estudo detalhado da cidade para a elaboração do Plano, discordamos desse posicionamento, pois o documento intitulado Plano Diretor é a evidência da ampla pesquisa realizada. Quanto à participação de técnicos locais, embora difira quanto ao grau de participação destes técnicos, houve, considerando o contexto histórico do período e as peculiaridades que envolveram a contratação dos serviços, o engajamento de alguns poucos técnicos da prefeitura na elaboração do primeiro plano.

A pesquisa nos jornais sobre a elaboração do segundo plano diretor não indicou uma ampla divulgação desse processo como ocorreu na elaboração do primeiro, constando uma matéria de jornal do dia 01 de agosto de 1996 comunicando a aprovação do plano pela Câmara Municipal. (Anexo 01)

Conforme relatou Melazzo, os primeiros debates para elaboração do plano ocorreram em 1991, na gestão do prefeito Paulo Constantino (1989-1992). Mas é somente em 1992 que se resolveu implementar a proposta, sendo solicitado à Universidade Estadual Paulista um pré-projeto de Plano Diretor, no qual alguns professores do departamento de planejamento se engajaram (Marília Libório, Everaldo Santos Melazzo, José Roberto Fernandes Castilho, Roberto Braga e José Caetano da Silva). Essa proposta foi debatida com os técnicos da Prefeitura Municipal, tendo sido apontadas as linhas gerais do que seria um Plano Diretor e a metodologia de sua elaboração, dando ênfase à participação popular por meio de debates e reuniões com representantes de associações de classe. A proposta foi entregue à prefeitura, entretanto, não teve continuidade (informação verbal)³⁶.

Em 1992 é contratada uma empresa de assessoria em planejamento de Londrina para dar apoio aos estudos do plano. Nesse contrato, os técnicos da prefeitura são os responsáveis pela sua elaboração, recebendo somente uma assessoria externa. Entretanto, de acordo com Melazzo, esse plano não foi debatido, nem tampouco teve uma ampla participação da sociedade na sua construção, restringindo-se aos quadros técnicos da prefeitura. (informação verbal)

Foi no Conselho Municipal de Planejamento - órgão consultivo e deliberativo criado em 11 de junho de 1992, com o objetivo de ser um espaço de debates da política pública urbana, e que estava previsto na Lei Orgânica do Município em 1989 - que houve uma publicização do plano diretor, o que não houve no período de sua elaboração. O espaço de suas alterações também foi o do Conselho Municipal de Planejamento, que se revelou como a principal arena do debate a respeito do planejamento urbano, servindo como canal de comunicação entre a sociedade e o poder público sobre a política urbana.

³⁵ Entrevista concedida em maio de 2003.

³⁶ Entrevista concedida em maio de 2003.

Um dado relevante e indicativo foi a reação de alguns setores da sociedade contrários à aprovação do plano diretor (proprietários de terras, especuladores imobiliários), pois viam nesse plano mecanismos de controle sobre o mercado, conforme relatou Melazzo (informação verbal), evidenciando o jogo de interesses que permeou esse processo.

Essa reação contrária foi refletida no Conselho Municipal de Planejamento. Foi nesse espaço que foram explicitadas as divergências quanto ao plano diretor e as leis correlatas. A maior parte das solicitações de modificação na lei de zoneamento será feita para atender aos mais diversos interesses. De acordo com Melazzo “por mais que ele seja plural na sua representação ele acaba tendo a presença permanente de quem tem interesses específicos ali. (...) Os corretores imobiliários, o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Sindicato dos Engenheiros só iam para tentar acabar com o plano ou flexibilizar o plano” (informação verbal), ou ainda no relato do senhor José Roberto de que “quando a lei ficou um pouco dura nós descobrimos que não resolvemos, e aí começaram a cortar a lei achando que ela era um pouco dura” (informação verbal). Esse “cortar a lei” pode ser aqui interpretada como a possibilidade que se abriu de adaptá-la, flexibilizá-la. E foi isso o que aconteceu, uma flexibilização da Lei de Zoneamento, procurando adequá-la aos diversos tipos de demandas.

As opiniões dos entrevistados a respeito da importância do Conselho Municipal de Planejamento na discussão da política urbana são bastante reveladoras do seu papel, e indicam o quanto o planejamento é um processo complexo e ao mesmo tempo, reforça a importância dos conselhos como importantes mecanismos para um debate amplo e democrático do que são planejamento e gestão urbanos. Outro aspecto importante é que retira dos quadros técnicos das prefeituras e das entidades de classe (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, Instituto dos Arquitetos do Brasil) o poder de decisão sobre a esfera técnica do planejamento. Como ficou expresso nas entrevistas, a existência do Conselho por si só não superou a questão do “saber técnico e competente” ficar restrito somente a algumas pessoas, visto que a maior parte dos debates que se deram naquele fórum se restringiram a poucas pessoas representados por aqueles que dominam o saber técnico. Mas abriu também espaço para que outros cidadãos participassem e discutissem, dentro de seu campo do saber, a cidade e sua gestão.

Revelou também que a problemática do planejamento envolve muito mais do que questões técnicas, mas, sobretudo, políticas e de interesses de classe. Os assuntos que mais geraram debates no Conselho dizem respeito à alteração da Lei de Zoneamento relacionados aos parâmetros urbanísticos, tais como taxa de ocupação, coeficientes de aproveitamento, vaga de garagens, recuo das edificações, e ainda alterações de usos (de uso residencial para uso comercial), regularização de loteamentos etc., conforme podemos observar no Quadro 04.

Quadro 04 - Principais Debates do Conselho Municipal de Planejamento

Gestão	Assuntos
1992 - 1993	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração do Plano Diretor (contratação de assessoria técnica); - Definição de parâmetros urbanísticos (tamanho mínimo do lote, frente mínima, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação; - Ampliação do perímetro urbano; - Atualização da Planta Genérica de Valores.
1997-1998	<ul style="list-style-type: none"> - Usos/atividades na zona residencial (dispensa de anuência dos vizinhos para instalação de comércio e serviços-Projeto de Lei Complementar 2/12-Comissão de Fiscalização e Controle de Obras e Serviços Públicos; - Alteração de zoneamento para implantação de conjunto habitacional (de zona especial para residencial). Solicitante: Empresa Empart S/C Ltda e Cimino Imóveis e Empreendimentos Ltda e Secretaria do Meio Ambiente; - Alteração de uso em conjunto habitacional (de uso residencial para comercial); - Regularização de edifícios plurihabitacionais; - Alteração de lei de zoneamento (área mínima do lote) para instalação de conjuntos habitacionais. Solicitante: Secretaria de Planejamento; - Solicitação de restrições de uso e dos gabaritos, para proteção do sistema de comunicação. Solicitante: Globalstar-Marcos Camargo do C. Castro; - Alteração do zoneamento para implantação do cemitério. Solicitante: Amauri Cordeiro das Neves; - Avaliação dos impactos causados pela aplicabilidade das Leis do Plano Diretor (manutenção das normas urbanísticas); - Alteração de zoneamento-Proposta de revisão das taxas de ocupação das ZR1 e ZR6; - Seminário de avaliação do plano diretor e da legislação urbanística; - Regularização de edificações-Projeto de Lei Complementar 33/12.
1999-2000	<ul style="list-style-type: none"> - Regularização de edificações-Projeto Lei Complementar 33/12; - Solicitação de alteração da taxa de ocupação (projeto residencial na ZR1). Solicitante: Eng. José Carlos de Freitas; - Alteração da lei de zoneamento (artigos alterados e incluídos)-Apresentação da proposta elaborada pela Comissão; - Proposta de redução das taxas de ocupação e dos coeficientes de aproveitamento, e a descentralização das construções multifamiliares; - Regularização de loteamento (Sítios de Recreio Arilena I, II, III –Solicitante: Empreendedor (sem nome); - Autorização para microempresas, empresas de pequeno porte e profissionais a funcionarem na residência dos seus titulares. Solicitante: Projeto de Lei Complementar 77/12 de Antonio Luiz Mello.
2001-2003	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração da lei de zoneamento (aprovação de local para implantação de loteamentos). Solicitante: Sodemco; - Solicitação da participação do Conselho Municipal de Planejamento na reformulação da Lei de Zoneamento; - Projeto de instalação de atividades econômicas de pequeno porte e de âmbito doméstico em edificações residenciais. Solicitante: vereador Pastor Nunes.

Fonte: Atas do Conselho Municipal de Planejamento – Período: 1992-2002

Org: Luciane M. de Oliveira Marisco (2003)

Se, por um lado, esse excesso de demandas solicitando alterações na Lei de Zoneamento refletia a necessidade de uma adequação da Lei à realidade prudentina, visto que o processo de urbanização é dinâmico e existe uma necessidade de ajuste às leis elaboradas, por outro lado, em sua maior parte refletia interesses de determinados segmentos de classe envolvidos na produção do urbano. Como foi visto, a reação contrária que gerou em determinados segmentos, particularmente do mercado imobiliário, mostrou que a lei barrou a atuação desses segmentos, não permitindo que eles atuassem como sempre atuaram. Conforme relataram Maria E. B. Sposito e Roberto Castilho, existia um discurso que justificava a prática daqueles segmentos sociais que visavam sempre a flexibilização da lei, e que estava relacionado a idéia de desenvolvimento. Que essas coibições, essas normas que impõem limites aos interesses de quem constrói “atrapalha o progresso da cidade”. Segundo Sposito “o senso comum incorpora esse discurso com muita força, porque ele é um discurso explicativo de tudo, ele é um discurso que diz assim: bom, então é por isso que a gente não está indo bem, é por isso que a cidade não tem dinamismo, é por isso que os setores econômicos não são setores de ponta, é por isso que tem desemprego” (informação verbal)³⁷.

Outro aspecto importante apontado por Sposito, é que não existe uma tradição de planejamento na cidade, uma tradição em que as pessoas procuram seguir as diretrizes estabelecidas no plano e na legislação de modo geral. Enfim, não existe uma tradição de se obedecer as normas.

Nesse contexto, o Conselho Municipal refletiu esse jogo de interesses, ao mesmo tempo que expôs a ausência de uma cultura de planejamento e de participação popular, uma vez que, anteriormente, não havia um espaço de interlocução entre esfera pública, setor privado e entidades de classe, publicizando e expondo os problemas e diretrizes da política urbana em nível local.

³⁷ Entrevista concedida em 10-06-2003

Na primeira gestão do prefeito Agripino de Oliveira Lima (1993-1996), pode-se observar a existência de atividades do Conselho no primeiro ano de mandato. No período de 1994 a 1996 não se constataram atas de atividade do Conselho, sendo esvaziado seu papel. Todas as decisões foram centralizadas no prefeito. De acordo com Sposito, ele tomou para si o papel do Conselho, toda vez que havia uma polêmica ele autorizava ou ele não autorizava, ele tem o de acordo ou ele não tem o de acordo, enfim matérias da secretaria do planejamento iam direto para o gabinete”. (informação verbal)

Esse período coincide com a fase de elaboração do Plano Diretor e que, de acordo com Melazzo, foi a razão oficial dada pelo secretário de planejamento para o seu esvaziamento. Ainda segundo Melazzo, “a razão oficial que o secretário dava é que os trabalhos do Plano Diretor absorviam de uma tal maneira a secretaria que eles não tinham pernas para ativar o Conselho, mas na verdade eu não entendo dessa maneira, eles não deram importância ao Conselho, fizeram o Plano Diretor, fizeram uma audiência pública na Câmara, questionando basicamente isso. Como é que se faz o Plano Diretor sem debate, sem participação, sem comunicação?”. (informação verbal)

O período de 1997 a 2000 compreende a gestão do prefeito Mauro Bragato, e o ano seguinte, da aprovação do Plano Diretor, justificando a fase de intensa participação do Conselho, e do motivo pelo qual os assuntos giraram em torno das normas urbanísticas. Nessa fase, qualquer solicitação de alteração na Lei era motivo de debates no Conselho. Melazzo aponta duas razões pelas quais as discussões do Conselho se restringiram aos parâmetros urbanísticos: primeiro, porque essa foi a primeira vez que a cidade contava com uma legislação urbanística de fato, e não remendos, havendo a necessidade de se impor um padrão de ocupação na cidade, o que nunca teve. O segundo motivo é que o Conselho, apesar de ser um espaço aberto na sua representação, não deixou de ter uma representatividade enviesada, uma vez que as solicitações que surgiam era sempre no sentido de flexibilizar a lei, atender determinados interesses particulares. Desta forma, “a maior parte do tempo das reuniões ficou muito preso à política pública do ponto de vista urbanístico, mas ele poderia ter cumprido e pôde cumprir um papel muito maior do que esse” (informação verbal).

Nesse sentido, as constantes solicitações de alterações nos parâmetros urbanísticos (tamanho mínimo do lote, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, etc) mostraram a busca por parte de setores ligados à produção do urbano, de uma flexibilização da lei, pois, como assinalado anteriormente, até então não se tinha um controle efetivo do processo de reprodução da cidade (mesmo havendo uma lei de uso e ocupação do solo), permitindo com que esses segmentos sociais atuassem na representação das principais demandas de sua categoria.

- A estrutura da Lei de Zoneamento

A Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (nº031) propõe uma organização espacial com base na divisão funcional da cidade. A cidade é dividida por zonas e para cada zona estipulam-se os usos e funções específicas, preconizando os mesmos princípios do urbanismo modernista que fundamentou as diretrizes de zoneamento de 1973.

Essa lei apresenta um maior nível de detalhamento nas subdivisões por zona, seja quanto às atividades estabelecidas para cada zona regulamentando seus usos permitidos, permissíveis, tolerados e proibidos, quanto à classificação hierárquica desses usos. Os usos permitidos são definidos como os usos adequados à zona; os permissíveis são usos passíveis de serem admitidos nessas zonas e com anuência obrigatória de 75% de, no mínimo, (8) oito vizinhos lindeiros e imediatos ao imóvel em questão, e os usos tolerados são usos passíveis de serem admitidos nessas zonas, mediante relatório circunstanciado, elaborado pelo órgão competente de Planejamento do Executivo Municipal, de conclusão favorável e com anuência obrigatória de 75% de, no mínimo (16) dezesseis vizinhos lindeiros ou imediatos ao imóvel em questão. (Cap. II –Seção I, art. 3º)

No artigo 6º foram definidos os seguintes usos:

Residencial - Edificação destinada a servir de moradia a uma ou mais famílias.

Comercial - Atividade pela qual fica caracterizada uma relação de venda, compra ou troca de mercadorias.

Serviço - Atividade pela qual fica caracterizado o préstimo de mão-de-obra ou assistência de ordem técnica, intelectual ou espiritual.

Industrial - Atividade pela qual fica caracterizada a transformação de matéria-prima em bens de consumo, ou de produção ou extração de matéria-prima ou bens de consumo da natureza. (Cap. 2-Seção II)

Para cada uso tem-se uma hierarquização. O uso residencial é dividido em residencial unifamiliar, edificação constituída de uma única unidade habitacional, destinada a abrigar uma só família, unidade autônoma e isolada; em multifamiliar horizontal, conjunto de unidades residenciais, com mais de uma unidade de moradia, não superpostas, geminadas ou isoladas e com acesso coletivo; em multifamiliar vertical, edificação destinada a servir de moradia a mais de uma família, em unidades autônomas, superpostas (prédios de apartamentos).

O uso comercial e de serviço foi dividido em: comércio e serviço vicinal, caracterizado por comércio varejista e por serviços diversificados, de necessidades imediatas e cotidianas da população local, não incômodos, nocivos ou perigosos ao uso residencial; comércio e serviço de bairro,

caracterizado por comércio varejista e por serviços diversificados, não incômodos, nocivos ou perigosos, e que visam atender a população do bairro ou região; comércio e serviço geral, caracterizado por comércio atacadista e serviços diversificados; comércio e serviço específico, caracterizado pela singularidade. Cada um destes usos demanda análise específica.

O uso industrial em indústria não poluitiva caracteriza-se pela indústria, não nociva ou perigosa. Por sua vez, a indústria potencialmente poluitiva caracteriza-se pela indústria, potencialmente nociva ou perigosa. (Lei 032/96-Cap. 2-Seção 3).

Com base nesses usos, a cidade foi dividida por zonas conforme sua função: a) zonas residenciais; b) zonas comerciais e de serviços; c) zonas industriais; d) zonas de preservação e proteção ambiental; e) zonas especiais. E para cada zona estabeleceu-se a seguinte subdivisão:

ZR1 - Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de Ocupação horizontal.
 ZR2 - Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de Ocupação horizontal.
 ZR3 - Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de Interesse social e ocupação horizontal.
 ZR4 - Zona Residencial de Média Densidade Populacional, de Interesse social e ocupação horizontal.
 ZR5 - Zona Residencial de Média Densidade Populacional, de Ocupação vertical.
 ZR6 - Zona Residencial de Alta Densidade Populacional, de ocupação vertical.
 ZCS1 - Zona de Comércio e Serviço Central, de ocupação vertical.
 ZCS2 - Zona de Comércio e Serviço de Eixos Viários Estruturais, de ocupação vertical.
 ZCS3 - Zona de Comércio e Serviço de Vias Principais de bairro e Região.
 ZCS4 - Zona de Comércio e Serviços de Vias Secundárias de bairro.
 ZI1 - Zona de Indústrias não Poluitivas;
 ZI2 - Zona de Indústrias potencialmente poluitivas.
 ZPPA – Zona de Preservação e Proteção Ambiental
 ZE – Zona Especial (Lei 031/96,Cap.4).

Essa classificação hierárquica dos usos e ocupação resultou no zoneamento urbano proposto e que apresentamos no Mapa 03.

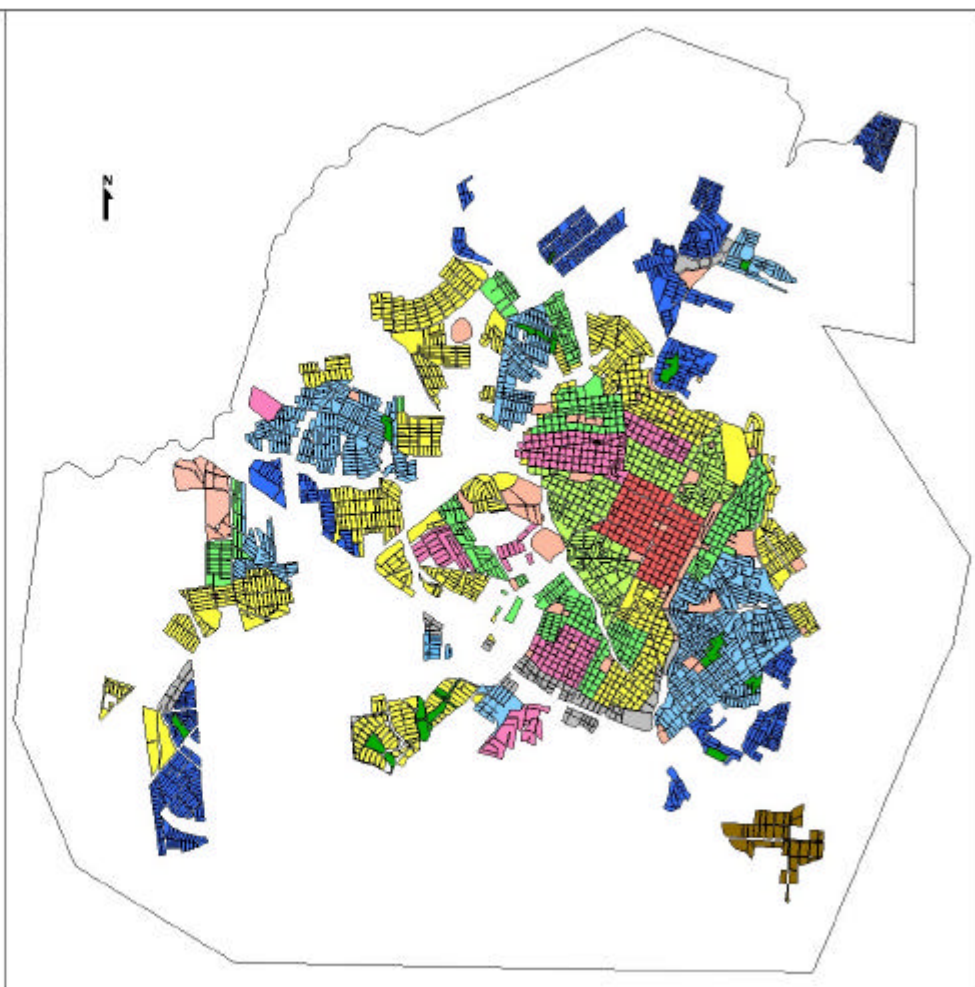
Mapa 03
PRESIDENTE PRUDENTE - 1997
Uso e ocupação do solo urbano

Legenda

- ZR1 - Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional
- ZR2 - Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional
- ZR3 - Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional
- ZR4 - Zona Residencial de Média Densidade Populacional
- ZR5 - Zona Residencial de Média Densidade Populacional
- ZR6 - Zona Residencial de Alta Densidade Populacional
- ZC81 - Zona de Comércio e Serviço Central
- ZI - Zona de Indústrias não Poluídas
- ZI - Zona de Indústrias Potencialmente Poluídas
- ZPPA - Zona de Preservação e Proteção Ambiental
- ZE - Zona Especial
- Perímetro Urbano - 2000

Escala 1: 50000
500 0 500 1000 m

Organização: Luciano M. de Oliveira Marico
Orientação: Prof. Dr. Raul Borges Guimarães
Fonte: Câmara Municipal de Presidente Prudente
Base Cartográfica: Plano Geral de Cidade - 2000
Layout: Rose Maria do Nascimento
Apoio: Grupo SIMESPP - Sistema de Informação e Mapeamento da
Exclusão Social para Políticas Públicas
Financiamento: CAPES



A lei estabelece ainda os parâmetros urbanísticos incidentes sobre esses usos para cada zona conforme se observa no Anexo 02. Concordamos com Feldman (1996, p.100) quando afirma que a articulação de vários índices (uso, altura, área) numa mesma zona define o padrão do bairro e, conseqüentemente, da classe social a que se destina. Para Presidente Prudente, essa afirmativa também é procedente. Utilizando-se como referencial os índices urbanísticos estabelecidos para cada zona residencial (Anexo 02) e o Mapa da Inclusão/Exclusão Social³⁸ (Anexo 03) elaborado pelo grupo de pesquisa SIMESPP – Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas, podemos entender como que se dá essa articulação.

A Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional de ocupação horizontal, classificada como ZR1, é a que estabelece os índices mais restritivos no uso e ocupação do solo, como por exemplo, o tamanho mínimo do lote que é de 420 m², frente mínima de 14 metros e taxa de ocupação máxima de 50%, assim como a ZR6 classificada como Zona Residencial de Alta Densidade Populacional, de ocupação vertical como podemos ver no Anexo 07.

As ZR1 e ZR6 situam-se nas áreas de inclusão social com base no Mapa da Inclusão/Exclusão, nas parcelas mais valorizadas da cidade e também onde se concentra uma parte dos condomínios fechados (Jardim João Paulo II, Central Park Residence e Jardim Morumbi). É indicativo que essas zonas recebam índices mais restritivos, pois visa proteger os terrenos e garantir uma seletividade da população a que se destina, notadamente de média e alta renda.

No extremo oposto temos a Zona Residencial de Média Densidade Populacional, de interesse social e ocupação horizontal, classificada de ZR4, na qual o tamanho mínimo do lote é de 160m², frente mínima 8 metros e taxa de ocupação máxima de 70%.

Essa zona é especificada de interesse social, e os parâmetros mostram estar reservada a uma população de baixa renda. Em uma análise mais atenta do mapa de zoneamento, dois aspectos se destacam. Em primeiro lugar, essas áreas localizam-se na periferia da cidade. Em segundo, é onde SE localiza parte dos conjuntos habitacionais ocupados por esse segmento social. O Mapa da Inclusão/Exclusão indica essas áreas como de exclusão social. A Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de interesse social e ocupação horizontal – ZR3, também se enquadra na categoria de zonas reservadas à uma população de baixa renda, onde o tamanho mínimo do lote é de

³⁸ Este mapa foi elaborado por um grupo de professores/pesquisadores da Unesp de Presidente Prudente, através do grupo de pesquisa SIMESPP e teve por objetivo servir como instrumento de planejamento das ações do governo municipal no âmbito das políticas públicas. Para a construção deste mapa foram utilizados indicadores sociais, econômicos e ambientais, sendo escolhido sete indicadores: chefes de família com nenhum ou com menos de um ano de instrução, número total de analfabeto, total de crianças de seis a catorze anos analfabetas, domicílios com canalização interna de água, domicílios ligados à rede de esgoto, domicílios com lixo jogado em terreno baldio e mortalidade infantil. (Sposito, 2000)

250m², frente mínima 8 metros e taxa de ocupação de 60%, situando-se também como área de exclusão social.

A Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de ocupação horizontal – ZR2 distribui-se em todos os setores da cidade (norte, sul, leste e oeste). O tamanho mínimo do lote é de 360m², frente mínima de 12 metros e taxa de ocupação máxima de 60%. Esta zona abrange tanto os setores da cidade considerados de inclusão, como de exclusão social, conforme nos mostra o Mapa da exclusão/inclusão. Neste caso, constata-se a existência de loteamentos de inclusão social, como por exemplo, o condomínio fechado Damha I e II, situado na porção sul da cidade, e de exclusão social, como o Jardim Novo Bongiovani na porção norte.

A Zona Residencial de Média Densidade Populacional, de ocupação vertical – ZR5, apresenta os mesmos índices urbanísticos da ZR2 – com exceção para o coeficiente de aproveitamento que é 2 e o gabarito de altura que é livre. Essa zona também abrange áreas de inclusão e exclusão social, como por exemplo, o loteamento Cidade Universitária na porção sul, e a Vila Furquim, na porção leste.

Percebe-se um mesmo tratamento da ZR2 e ZR5 pela legislação quanto aos parâmetros urbanísticos e as características de uso do solo como estabelece o Anexo I da Lei de Zoneamento (Anexo 04). Contudo, um olhar mais atento ao Mapa de Zoneamento e uma comparação com o Mapa da Inclusão/Exclusão Social revela um paradoxo, em que se têm realidades distintas. Com exceção dos demais usos residenciais (ZR1, ZR3, ZR4, ZR6), por meio dos parâmetros urbanísticos da Lei podemos delinear uma nítida diferenciação sócio-espacial. Na ZR2 e ZR5 existe um tratamento igual para o que, na realidade é diferente. A legislação busca dar um “verniz de legalidade” e homogeneização no uso e ocupação do solo urbano. Porém, os dados levantados no campo permitem afirmar que na essência a lógica é outra, a de ratificar padrões de segregação sócio-espacial e exclusão social. Veremos no Capítulo 4 que, se o mapa de zoneamento reflete uma neutralidade na legenda, uma vez que estipula padrões de uso e ocupação iguais no que define a legislação, na realidade, as ações do poder público e outros agentes sociais têm impresso padrões diferenciados nessas parcelas do território.

Entendemos que alguns fatores são responsáveis por esses padrões diferenciados, em que o principal mecanismo se dá através de duas lógicas. Por um lado, o desrespeito à legislação municipal (Lei de Uso e Ocupação do Solo e de Parcelamento do Solo Urbano), e por outro, o total cumprimento às leis. Isso se dá por meio de algumas ações tais como: i) ações de políticas públicas que têm promovido determinadas regiões em detrimento de outras, principalmente por meio de obras e serviços urbanos, ii) alterações nas leis para atendimento de determinados segmentos de classe, iii) a proteção

de determinados usos/atividades pelas camadas de média e alta renda ou seu contrário, nos loteamentos destinados à população de baixa renda.

A elaboração da lei se deu com base na experiência local dos técnicos da prefeitura, que partiram da análise *in loco* de como a cidade estava organizada territorialmente. Ou seja, quais os setores da cidade em que se concentravam o comércio e serviços, indústrias, áreas de recreação e lazer, uso residencial etc. Isto indica que a lei foi uma adequação ao que já existia na cidade, não rompendo com a atual lógica de estruturação intra-urbana. Na elaboração da lei, também ficou explícita a proteção a determinadas áreas da cidade, como, por exemplo, a ZR1 onde estão concentrados os loteamentos fechados na cidade e uma parcela dos segmentos de alta renda.

É notório quando se analisa o mapa e os parâmetros urbanísticos o privilegiamento que foi dado a essa zona, ficando clara a intenção de proteção dessas áreas da cidade. Conforme relato do senhor José Roberto, durante a elaboração do plano, segmentos de classe se uniram objetivando uma adequação do plano aos diversos interesses.

O relato de Melazzo também é esclarecedor desse aspecto que envolveu a elaboração da lei de zoneamento. Segundo ele, esta lei foi elaborada tendo em vista uma realidade já estabelecida, e não a de uma nova proposição de organização territorial, quando afirma que “o zoneamento que está no plano diretor em vigor, este de 1996 na verdade é um zoneamento que ratifica o existente, ele não propõe um sentido para a mudança, então ele simplesmente põe no papel aquilo que já tem na realidade.(...) ele pega o que já existe e transforma em zoneamento, então ele não projeta uma cidade para o futuro.”(informação verbal). Pesquisa desenvolvida pelo mesmo autor, em que analisa os efeitos da nova lei de zoneamento sobre os usos do solo e os preços dos terrenos (2001), comprovou que a lei reforçou um padrão preexistente de ocupação do solo urbano. Segundo ele:

(...) áreas ocupadas por frações da população com rendimentos elevados e que já dispõem de amenidades urbanas e qualidade de vida, tiveram na lei uma espécie de proteção para mantê-los assim, na medida em que força para cima o mercado, impedindo que desmembramentos sejam feitos, que as densidades aumentem e que o preço da terra caia relativamente a outras porções da cidade. Pelo contrário, nos bairros já ocupados por classes de renda menores, onde a qualidade de vida é menor, os investimentos públicos são historicamente menores e considerados como de exclusão social, os parâmetros de lotes mínimos força uma adaptação para baixo do mercado. Ou seja, é possível diminuir o tamanho do lote, é possível o adensamento populacional e construtivo. (MELAZZO: 2001, p.6)

2.3.3 A Lei de Parcelamento do Solo Urbano

A lei de parcelamento do solo urbano regulamenta todos os processos de parcelamento do solo urbano - seja loteamento ou desmembramento de terrenos³⁹ - traça diretrizes básicas para a elaboração de projetos de loteamentos, ao mesmo tempo em que especifica as condições mínimas em que se deva instaurar o loteamento urbano, definindo obrigações do loteador. Especifica, por exemplo, o tamanho mínimo dos lotes, frente mínima, largura e declividade das ruas, a percentagem da área do loteamento destinada aos usos institucionais, de recreação e lazer, estipula os serviços de infraestrutura básica que deve conter o loteamento, entre outros requisitos.

Historicamente, é de 1937 a primeira lei brasileira que objetivou a regulamentação de loteamentos urbanos, representado pelo Decreto-Lei nº. 58/37, de autoria do deputado Waldemar Ferreira, apresentado ao Congresso Nacional em 1935, mas transformando-se em decreto-lei somente em 1937, em razão do Estado Novo. De acordo com Fernando Walcacer, ao longo de quarenta anos, essa lei foi descumprida por loteadores e cartórios de registros de imóveis. Com o avanço do processo de urbanização brasileira, tornou-se preemente uma adequação da lei anterior, que regulamentava os loteamentos urbanos, e desse modo foi proposto pelo governo federal, através do jurista Hely Lopes Mirelles em 1966, a elaboração de uma nova lei sobre loteamentos para fins urbanos, o Decreto-Lei 271 de 1967. (WALCACER). De acordo com esse autor, a lei representava algum avanço em relação à legislação de 1937, destacando-se entre esses avanços “a conceituação de loteamento urbano, desmembramento e zona urbana; determinava que, desde a data de inscrição do loteamento, as vias e praças e as áreas destinadas a equipamento urbano passariam a pertencer ao poder público, admitia que o loteador e que os vizinhos seriam partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições urbanísticas do loteamento ou da legislação municipal, entre outras (Ibid., p.154-155).

Em 19 de dezembro de 1979, é aprovada a Lei 6.766 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano, que estipula os requisitos básicos para todo processo de parcelamento do solo urbano, seja loteamento ou desmembramento. Esta lei passa a ser a referência nacional na legislação urbana para fins de parcelamento do solo, e os municípios adaptam as leis municipais com os preceitos desta lei, preservando as peculiaridades regionais e locais como define a lei federal. É composta de dez

³⁹ A Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano 9.785, de 29 de janeiro de 1999, em sua disposições preliminares, coloca que o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento. Considera *loteamento* a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, e *desmembramento* a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

capítulos: capítulo 1 – disposições preliminares; capítulo 2 - requisitos urbanísticos para loteamentos; capítulo 3 - do projeto de loteamento; capítulo 4 - do projeto de desmembramento; capítulo 5 - da aprovação do projeto de loteamento e desmembramento; capítulo 6 – do registro do loteamento e desmembramento, capítulo 7 – dos contratos, capítulo 8 – disposições gerais; capítulo 9 – disposições penais e capítulo 10 – disposições finais (LEI 6.766/79).

Walcacer afirma que essa lei “traz para cada parte envolvida no processo de crescimento urbano através de loteamentos-loteadores, poder público e compradores de lotes urbanos, alterações de maior importância e necessidade, num quadro histórico marcado pela quase absoluta ausência de normas eficazes de controle.”(p.156)

Entre os principais requisitos da lei, são estipuladas as zonas onde será permitido o parcelamento do solo, em zonas urbanas ou de expansão urbana; as áreas proibidas ao parcelamento do solo (terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, terrenos aterrados com material nocivo à saúde pública, terrenos com declividade igual ou superior a 30%, terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação, áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis até a sua correção. Entre os requisitos urbanísticos, destacamos o tamanho mínimo dos lotes (área mínima de 125m² e frente mínima de 5m), deixando em aberto para o poder público municipal estipular esses valores, e quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais em que estipula, por exemplo, o tamanho mínimo do lote em 135m² e frente mínima de 6m, define a percentagem de áreas públicas previstas nos loteamentos para uso público, que não poderá ser inferior a 35% (áreas destinadas a equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares), bem como as áreas destinadas aos equipamentos urbanos: abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. Entre outros requisitos, a lei estipula como devem ser apresentadas às prefeituras os projetos de loteamento e/ou desmembramento, a sua aprovação, do registro no cartório de imóveis e dos contratos de compra e venda.

Essa lei, portanto, passa a ser o parâmetro do poder legislativo e executivo municipal no controle do processo de implantação de loteamentos nas cidades.

A pesquisa da legislação municipal revelou que, na década de sessenta, Presidente Prudente aprova a primeira lei de Parcelamento do Solo Urbano, a - Lei 1.164 de 1966, na gestão do prefeito Watal Ishibashi. Essa lei regulamentava todos os processos de parcelamento do solo urbano em nível municipal. Entre os requisitos estava a necessidade de apresentação de documentação dos proprietários de terras rurais ou de terrenos urbanos que pretendiam dividi-los em lotes junto à prefeitura; normas para a apresentação do projeto de loteamento, estabeleciam a largura das ruas,

área mínima do lote, área mínima reservada aos espaços públicos, definiam as áreas da cidade em que não eram permitidos os loteamentos, e estipulavam a obrigatoriedade de colocação de guias e sarjetas, e extensão de rede de luz a todas as ruas do loteamento (LEI 1.164/66). No projeto de lei são explicitados os motivos da necessidade da lei para o município.

A Prefeitura Municipal tendo em vista o crescimento do perímetro urbano da cidade, não dispõe ainda de instrumento legal para coibir os abusos de loteamentos indiscriminados, os quais em regra geral não obedecem um levantamento técnico e exigido conforme as normas urbanísticas em vigor. Para regulamentar esse problema de grande interesse para a Administração e para o município, foi elaborado o presente projeto de lei, que corporifica todos os dispositivos sobre a matéria e dá a Prefeitura Municipal os meios legais para disciplinar os loteamentos futuros nesta cidade. (...) Trata-se evidentemente de um diploma normativo e disciplinador que virá contribuir para a melhoria do sistema urbanístico, bem como, oferecerá condições aos empreendedores para melhor resultado do investimento. (PROJETO LEI S/N)

Entretanto, a existência dessa legislação não significou que os loteamentos implantados na cidade seguissem os preceitos da lei. Sposito (1983) confirmou que a década de 1970 representou uma fase de intensa proliferação de loteamentos irregulares na cidade. Também uma lei aprovada em 1979 – Lei 2.065 - dispunha da adição de novos dispositivos à Lei 1.164, obrigando os loteadores a implantação dos serviços de infra-estrutura. De acordo com essa lei, 50% da área destinada à venda de lotes no plano de loteamento, excetuando a área reservada aos espaços públicos, ficam vinculados à prefeitura municipal. O artigo 2º expressa que “a área vinculada, conforme o disposto no artigo anterior, terá a denominação de “área preservada” e sua liberação dar-se-á na medida em que forem executados, pelo proprietário ou proprietários do loteamento, os serviços de infra-estrutura exigidos nos incisos I, II, III e IV do artigo 25 da Lei Municipal número 1.164, de 04 de novembro de 1966.”

Na exposição de motivos, fica evidente o descumprimento por parte dos loteadores dos requisitos exigidos na lei de parcelamento do solo, conforme a justificativa demonstra:

O presente projeto de lei, visa única e exclusivamente obrigar a execução dos serviços de infra-estrutura por parte dos responsáveis pelo loteamento, preferencialmente de colocação de guias e sarjetas e extensão de rede de luz a todas as ruas do loteamento. Vinculando-se a metade da área à Prefeitura Municipal, reserva-se a si o direito de liberá-la após a conclusão dos serviços enumerados no artigo 25 da Lei Municipal número 1.164, que trata da regulamentação de loteamento. É de se compreender que é comum os proprietários após a aprovação de loteamento colocarem imediatamente a venda os lotes, descuidando-se completamente do cumprimento de suas obrigações para a Prefeitura Municipal. (PROJETO DE LEI S/N)

Essa lei também é reveladora de como era comum a desobediência à legislação municipal, com isso gerando um quadro de desigualdade territorial na cidade, com parcelas da cidade sendo priorizadas no atendimento de serviços de infra-estrutura em detrimento de outras.

No mesmo mês, é aprovada a Lei 2.066 dispendo sobre a aprovação de projetos especiais de parcelamento do solo e de construções de conjuntos e outras alternativas habitacionais, estipulando outros requisitos no projeto de loteamento, tais como tamanho mínimo do lote, largura das ruas, recuos, infra-estrutura abrangendo saneamento básico e drenagem, entre outros requisitos.

No início da década de 1980, na gestão do prefeito Paulo Constantino, aprovam-se duas leis de caráter urbanístico. A lei 2.107, de 10 de junho de 1980, que dispõe sobre o novo Código de Obras do Município (que disciplina toda construção, reconstrução, demolição ou reformas realizadas no município), revogando a antiga lei Nº 49, de 1949 que tratava do mesmo assunto, e a lei 2.110, de 10 de junho de 1980, que dispõe sobre loteamento urbano, revogando a lei anterior 1.164, de 1966, vigente até então, vindo a contemplar, portanto, as diretrizes da Lei Federal 6.766, aprovada em dezembro de 1979.

Esta lei é composta de quatro capítulos, e sua estruturação segue a lei federal 6.766/79. Capítulo 1 – disposições preliminares, Capítulo 2 – Seção I - Da documentação e aprovação, capítulo 3 – Seção II – Das normas técnicas – 1. Normas gerais, 2. Vias de Circulação, 3. Quadras e Lotes, 4. Áreas de uso público, 5. Obras e serviços exigidos, Capítulo 3 – Do desmembramento, Capítulo 4 – Das disposições gerais sobre o loteamento e desmembramento de imóveis urbanos. A diferença entre as duas leis está nos requisitos urbanísticos definidos. Enquanto a lei federal estipula tamanho mínimo do lote de 125m² e frente mínima de 5 metros, a lei municipal determina tamanho mínimo do lote de 252m² e frente mínima de 12 metros. A área pública do loteamento, destinada ao uso institucional, de recreação e lazer mantém os mesmos 35% no mínimo, mas a lei municipal estipula que 20% será reservado para sistema viário, 10% para sistema de recreação (áreas verdes) e 5% para uso institucional ou equipamentos comunitários.

Do capítulo que trata da documentação e aprovação do projeto de loteamento, no artigo 6º são recomendados pela prefeitura os serviços de infra-estrutura:

VI - as obras de infra-estrutura que deverão ser projetadas e executadas pelo interessado, as quais, caso ainda inexistam, compreenderão, necessariamente, sistemas de abastecimento de água potável, de escoamento de águas pluviais e águas servidas e respectivas redes, pavimentação incluindo os respectivos meios fios, iluminação pública e arborização.(LEI 2.110/80)

Essa nova lei de parcelamento do solo constitui um avanço em relação à primeira legislação de 1966, pois acrescenta obrigações ao loteador no que tange à dotação de infra-estrutura básica.

Em relação à Lei 2.110, ao longo da década de 1980 e parte da década de 1990, constatamos onze projetos de lei solicitando alterações, sendo oito na década de 1980 e três na década de 1990

(entre os anos de 1992 e 1993). Do total dos onze projetos de lei de alteração, sete se referem ao mesmo assunto. Apontaremos a seguir as principais mudanças nessas leis.

O projeto de lei 322 de 1980 – Lei 2.133/80 dispõe sobre acréscimo de parágrafos nos artigos 3º e 6º da lei 2.110. Acrescenta parágrafo único vedando a município a aprovar projeto de loteamento no anel de isolamento da zona de uso estritamente industrial. A lei 2.110, no que se refere a esse artigo, não contemplava essa proibição. No artigo 6º que se refere ao projeto apresentado pelo loteador à prefeitura municipal para aprovação do loteamento, a lei 2.110 não estipulava o prazo para a prefeitura aprovar ou rejeitar o projeto de loteamento. O referido projeto estipula um prazo de sessenta dias para que o poder público aprove ou rejeite o projeto.

Em 1982, a Lei 2.222 solicita dispensa por tempo determinado dos requisitos dos artigos 26 e 27 da lei 2.110/80. Esses artigos referem-se à área mínima do lote e frente mínima. A Lei 2.110 estipula área mínima de 252 m² e frente mínima de 12 metros e a Lei Federal 6.766, área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros. O projeto de lei solicita a dispensa por tempo determinado desses dois artigos, para o caso de desmembramento de imóveis urbanos, ficando excluídos do benefício os loteadores de terrenos. Na exposição de motivos, é destacada a necessidade de adequação dos casos que ocorrem de fato na cidade: imóveis urbanos que possuem a metragem da área menor que a estipulada em lei municipal, buscando com esse projeto de lei regularizar esses imóveis. As leis 2.291, de 1983, lei 2.410, de 1985, lei 2.475, de 1986, lei 2.615, de 1988 da gestão do prefeito Virgílio Tiezzi Junior, lei 3.395, de 1992 da gestão do prefeito Paulo Constantino, e a lei 3.713, de 1993, da gestão do prefeito Agripino de Oliveira Lima, referem-se ao mesmo assunto da Lei 2.222. Entre os motivos que justificam essas alterações, além do destacado acima, comparece a encaminhada pelo vereador Sérgio Roberto Mele, com base na justificativa de que sua finalidade “é social e além do mais beneficiará a prefeitura municipal em termos de arrecadação de tributos”. Dentre as justificativas apresentadas, também cabe destaque àquelas apresentadas pelo vereador Walter Mário Quizini. Segundo ele, como em razão “da política habitacional que visa o incentivo às construções de moradias em razão do déficit existente, o desmembramento de terrenos é uma medida humana e de interesse social”.

A lei 2.292, de 1983 dispõe sobre a modificação do artigo 39 da lei de loteamento 2.110, o qual estipulava que somente nas áreas C (C1, C2, e C3) os interessados estavam desobrigados da execução dos serviços de pavimentação e meio-fios, excetuando-se as vias especiais previamente determinadas nas diretrizes. A lei 2.292 desobriga os interessados de serviços de pavimentação e meio-fio também na área B (B1, B2 B3). O projeto de lei nº 748, de 1992, do vereador Telmo de Moraes Guerra, referente à lei 3.360 de 1992, dispõe sobre a mudança de redação ao §2º do artigo 6º

e 9º da lei 2.110 e revoga o artigo 40. Na lei anterior, as diretrizes expedidas vigorariam por um prazo de um ano, passando para dois anos. Na lei anterior, o parágrafo 9º dispunha sobre a necessidade de apresentação de um cronograma de execução das obras do loteamento aprovado com duração máxima de dois anos, a lei 3.360, retira essa necessidade, forçando uma flexibilização na lei. Isto é um aspecto negativo pois, que não fixa prazos para execução de obras nos loteamentos, incluindo aí a infra-estrutura.

O projeto do vereador Walter Mario Quizini, referente à lei 2.387, de 1984, dispendo sobre a regularização de casas residenciais com até 70m² de construção, visa regularizar habitações clandestinas (sem alvará e aprovação de plantas pela prefeitura). Alega a necessidade dessa regularização para fins de arrecadação fiscal, em virtude da “evasão de rendas municipais”. O projeto de lei 271, de 1990, do vereador Sérgio Roberto Mele, referente à lei 3.052, de 1990, dispõe sobre a aprovação de loteamentos e desmembramentos irregulares existentes, antes do advento da Lei Federal 6.766/79. Na exposição de motivos, foi alegado que “inúmeras famílias de baixa renda, que normalmente habitam estes loteamentos, não conseguem documentar a titularidade de loteamentos existentes antes da lei federal 6.766”.

Em 1996, com a aprovação do Plano Diretor, é aprovada a Lei Complementar 032 de Parcelamento do Urbano, revogando a Lei 2.110, de 1980. De modo geral mantém a mesma estruturação da lei anterior, com um capítulo a mais regulamentando sobre o parcelamento do solo em área de interesse urbanístico especial.⁴⁰

Apresenta a seguinte estruturação: Capítulo 1 – Das disposições preliminares, Capítulo 2 – Do parcelamento do solo por loteamento – Seção I – Dos requisitos gerais para aprovação, Seção II – Da aprovação do local, das diretrizes e aprovação para os projetos de loteamento e arruamento, Seção III – Da aprovação do plano de urbanização e do alvará de arruamento e urbanização, Seção IV – Das vias de circulação, Seção V – Das quadras e lotes, Seção VI – Das outras obras, serviços e áreas exigidas, Capítulo III – Do parcelamento do solo por desdobro ou desmembramento – Seção I – Dos requisitos gerais para aprovação, Capítulo IV - Do parcelamento do solo em área de interesse urbanístico especial- Seção I – Dos requisitos gerais para aprovação, Capítulo V – Das disposições gerais.

No capítulo 2 – seção 1 dos requisitos para aprovação do loteamento, o artigo 12 determina a obrigatoriedade das obras de infra-estrutura com a arborização de vias; pavimentação de vias; rede de abastecimento de água; rede de coleta de esgoto; rede de energia elétrica e iluminação pública e rede de drenagem de água pluvial.

⁴⁰ A zona de interesse urbanístico especial está incluída na lei de zoneamento na categoria das zonas especiais sendo destinada exclusivamente ao uso residencial, sítios ou chácaras de recreio.(Capítulo IV – do zoneamento, Artigo 19)

O aspecto positivo da lei é que ela mantém os 35% destinados às áreas públicas para fins institucionais (5%) de áreas verdes para recreação e lazer (10%) e para sistema viário ou arruamento, descontadas as áreas de preservação (Lei 032/96). Mantém, porque a atual lei federal de parcelamento do solo urbano em vigor, a Lei 9.785, aprovada em 29 de janeiro de 1999 na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, retira essa obrigatoriedade, o que, do ponto de vista do professor Roberto Castilho, é um retrocesso por ser um índice urbanístico importante e que valia para todo o território nacional. A nova redação desse artigo flexibilizou os requisitos mínimos recomendados para todo projeto de loteamento. É sobre esse aspecto que ele assinala:

Porque a Lei Federal foi modificada em 1999, não exige mais 35%, isso passou no governo Fernando Henrique, foi proposta do executivo, isso foi uma coisa péssima porque pelo menos quando a Lei 6.766 estava em vigor em sua integralidade, ou seja, antes de 99, você tinha dois índices urbanísticos fixos que valiam para o Brasil inteiro, ou seja, a área do lote, e a questão das áreas públicas que o loteador deveria deixar. Bem, essa segunda foi eliminada porque agora se fala o seguinte, que as áreas públicas serão proporcionais, é esse o termo que a lei usa ao adensamento da área, ou seja, de acordo com o plano diretor, como a maior parte dos municípios brasileiros não tem plano diretor, então na verdade a lei de parcelamento do solo permitiu que no limite as áreas públicas nem fossem mais deixadas porque ela diz que as áreas públicas seriam proporcionais ao adensamento populacional desde que de acordo com o plano diretor do município, bem esses municípios que não têm plano diretor como é que fica? (CASTILHO –informação verbal)⁴¹

A atual Lei Federal em sua composição segue a mesma estruturação da lei de 1979, composta de dez capítulos, mas sofreu nova redação sendo que alguns artigos são excluídos e outros inseridos. Não é objetivo desta pesquisa fazer a análise dessa revisão, mas apontar para a sua atualização e ao fato destacado por Castilho, com o que concordamos, que acaba sendo um aspecto negativo nessa nova redação.

De acordo com o engenheiro José Roberto, a atual lei municipal de parcelamento do solo veio atender a uma necessidade local de um maior controle no processo de implantação de loteamentos na cidade, pois “a idéia principal dela era tentar obrigar o empreendedor a fazer, porque a prefeitura tinha cada presente (sic) aqui ninguém fazia nada, aprovava uns loteamentos ninguém executava nada, então a cada dois ou três anos você tinha que tomar conta” (informação verbal). Isso reforça o grande distanciamento entre o que a lei determina e sua aplicabilidade.

⁴¹ Entrevista concedida em 23-05-2003.

CAPÍTULO 3

A ESTRUTURAÇÃO URBANA DE
PRESIDENTE PRUDENTE-SP NAS DÉCADAS DE
1970 E 1990 E TRANSFORMAÇÕES
SÓCIO-ESPACIAIS

3. A estruturação urbana de Presidente Prudente nas décadas de 1970 e 1990 e as transformações sócio-espaciais.

Analisar a cidade de Presidente Prudente no seu processo de urbanização e no âmbito das políticas locais de planejamento urbano requer que entendamos como se estruturou a cidade, visto que esse resgate histórico nos fornece os subsídios para entender as ações e práticas que fundamentaram as políticas locais de desenvolvimento urbano.

A intenção aqui não é fazer uma análise da origem e do processo de estruturação de Presidente Prudente, visto que outros pesquisadores já se ocuparam disso. Abreu (1972) discute a origem e formação histórica da cidade em seu contexto histórico, político, social e econômico. Sposito (1983) aborda a estruturação da cidade a partir do processo de implantação de loteamentos e Sposito (1990) faz uma análise enfocando o papel da renda fundiária urbana. Melazzo (1993), por sua vez, aborda a expansão territorial e as transformações intra-urbanas na perspectiva do mercado imobiliário, e mais recentemente (2001) faz um estudo dos reflexos da legislação urbanística, em particular, a Lei de Zoneamento Urbano e impactos no mercado imobiliário. Guimarães (1997), juntamente com a equipe de pesquisadores do Laboratório de Geografia Humana – LAGHU, produziu o Mapa da Inclusão/Exclusão Social de Presidente Prudente, servindo de instrumento básico para as ações de planejamento em âmbito local, entre outras pesquisas que têm como análise a cidade de Presidente Prudente.

O objetivo aqui é apresentar algumas das características que podemos apontar como determinantes para entendermos o processo de reestruturação da cidade, considerando também nessa análise a perspectiva do planejamento municipal nas ações do poder público.

3.1 O processo de estruturação da cidade e o planejamento na política urbana local.

A geografia da cidade hoje é reflexo e produto de ações que se deram no passado. Como nos aponta Milton Santos, é preciso estar atento às *rugosidades*, pois essas são produtos de tempos e espaços passados, que se revestem de conteúdos com significados e histórias. Ignorá-las é esquecer e perder o seu sentido.

A região da Alta Sorocabana, na qual está inserida Presidente Prudente, foi uma região de expansão cafeeira no Estado.

Esse aspecto é importante, pois foi o demarcador de algumas das características fundamentais que hoje reveste o processo de urbanização da cidade, visto que a ocupação do espaço urbano foi diferenciada refletindo as características de seus fundadores: o Coronel Francisco de Paula Goulart e o Coronel José Soares Marcondes. A colonização empreendida pelo Coronel Francisco de Paula Goulart foi marcada pelo pioneirismo, pelo individualismo e pela ausência de capital financeiro investido, a não ser a própria terra herdada, como afirma Abreu. A colonização empreendida pelo Coronel José Soares Marcondes apresentava um caráter empresarial e suporte financeiro, representando “a fase da especulação capitalista, das grandes companhias de colonização”. (Ibid., p.80)

As diferentes formas empreendidas na ocupação da cidade resultaram em reflexos na configuração espacial de Presidente Prudente, consolidando formas de produção e apropriação do espaço diferenciada. Por tais razões, Sposito (1983:69) afirma que “a bipolaridade da origem urbana de Presidente é uma herança que até hoje se manifesta na expansão territorial da cidade”.

Apoiando-se em estudo da mesma autora, podemos estabelecer alguns marcos temporais, situando os eixos de expansão da cidade. Na década de 1930, o crescimento da cidade é orientado em função do espigão ocupado pela ferrovia; nas décadas de 1940 e 1950, essa tendência se manteve. A segunda metade da década de 1950 foi marcada por uma paralização no processo de implantação de loteamentos. Na década de 1960, alguns loteamentos estabeleceram-se, mas foi especificamente na década de 1970 que Presidente Prudente teve um impulso sem precedentes em sua expansão territorial.

Estudos do sítio urbano do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, efetuados pela equipe de trabalho do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, também corroboram essa posição ao afirmarem que “durante toda a evolução, o crescimento do tecido urbano deu-se sempre por agregação de loteamentos às áreas urbanizadas”. (Plano Diretor, 1969, p.300)

Utilizando a pesquisa de Sposito (1983), apontaremos algumas características básicas no processo de implantação de loteamentos em Presidente Prudente.

O expressivo número de implantação de loteamentos irregulares na cidade foi a característica mais marcante até a década de 1970, devido, em grande parte, às particularidades de que se revestia o poder público local na forma personalista de administrar a cidade. A partir da década de 1970, com uma administração pública empresarial e legalista, adota-se uma nova postura quanto à prática de

implantação de loteamentos na cidade, passando às incorporadoras imobiliárias. Essas medidas, segundo Sposito, foram determinantes no processo de acentuação da segregação sócio-espacial na cidade, visto que estimulou a introdução do capital imobiliário na cidade, através da implantação de loteamentos regularizados, elevando-se os preços dos terrenos, assim como a expansão do perímetro urbano ao incorporar essas novas terras, beneficiando o grande capital imobiliário em detrimento dos pequenos proprietários de terras.

Outra característica marcante diz respeito à proliferação de loteamento sem benfeitorias e ao aumento de aquisições de terras urbanas para fins de investimentos, ou seja, como valor de troca.

O que podemos apreender dessa primeira análise do processo de estruturação urbana de Presidente Prudente é que houve dois processos paralelos de ocupação de terras urbanas, com reflexos na configuração espacial. O processo de estruturação deu-se a partir da implantação de loteamentos urbanos, caracterizando-se em cada fase um eixo de expansão com particularidades próprias.

Neste sentido, a pesquisa de Melazzo (1993) assinala a presença marcante do mercado fundiário no processo de estruturação do espaço intra-urbano prudentino, confirmando que os negócios imobiliários estão centralizados no elevado número de transações com terrenos, em oposição ao de casas e apartamentos. Outra conclusão relevante trata que a demanda por terra não significa, necessariamente, uma demanda por habitação, ou seja, o processo de expansão territorial e de estruturação intra-urbana em Presidente Prudente está fortemente ancorado no processo especulativo, processo característico de um mercado capitalista.

A atividade de planejamento, como uma sistemática e um método de ação no âmbito da administração pública de Presidente Prudente, não se constitui em uma tradição. Marisco (1997), a partir da análise histórica do papel desempenhado pelo planejamento municipal especificamente nas décadas de 1960 e 1970 (1960-1973), no que se refere à política de desenvolvimento urbano local, concluiu que essa prática não foi usual e nem incorporada pelo poder público. As primeiras tentativas referiram-se à aprovação de dois planos de caráter setorial, ambos elaborados na administração do prefeito Watal Ishibashi (1965-1968).

O primeiro tratou-se do PLAME (Plano Mínimo de Educação), a partir da aprovação da Lei no. 1.153, de 16 de setembro de 1966. Teve por objetivo a definição de uma política educacional para o município. O segundo foi o Plano Sanitário e de Promoção Social (Lei No. 1.340, de 12 de dezembro de 1968), e teve por objetivo promover políticas públicas municipais no atendimento da área da saúde e assistência social. Os planos foram implantados apenas em parte devido à mudança administrativa não foi dada continuidade aos mesmos.⁴²

⁴² Para maior detalhamento desse processo, ver Capítulo 4 da pesquisa realizada por Marisco (1997).

No âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, podemos afirmar que inexistia em Presidente Prudente, até a década de 1960, um órgão que cuidasse dessa questão, seja no nível público (da Prefeitura Municipal) ou privado (empresa de assessoria e ou consultoria). Será somente na década de 1960 que se tem conhecimento das primeiras tentativas por parte do poder público local de elaboração de um instrumento capaz de propor diretrizes de desenvolvimento urbano, pautado em ações sistematizadas e de regulação urbanística – o Plano Diretor.⁴³

O que permeou a elaboração do primeiro Plano Diretor da cidade foi a política de descentralização industrial relacionada à “criação de pólos de desenvolvimento”, promovida pelo governo federal. Esta política tinha como objetivos promover e estimular uma urbanização em sentido oposto ao das metrópoles brasileiras, agora no sentido do interior. Com isso, acreditava-se, estimularia processos migratórios e o desenvolvimento para outros espaços e regiões do país.

Pesquisas de Joseph Le Bret (1954) e Ernesto Groth (1968) apontam os objetivos dessa política regional e o papel da CIBPU - Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, que constituiu o elemento principal para entender a implantação do Distrito Industrial de Presidente Prudente e a elaboração do Plano Diretor.

É a partir dos estudos efetuados da elaboração do Plano (na fase de diagnóstico) e na fase de diretrizes de implantação, que é elaborada a primeira proposta de Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo para a cidade. Até então, as práticas usuais de uso e ocupação do solo estavam ao sabor dos proprietários fundiários e empreendedores imobiliários, desvinculado de uma Lei que regulasse essa ocupação e uso.

Alguns trechos da entrevista concedida pelo ex-prefeito municipal, Sr. Walter Lemes Soares (1973-1977) atestam como era esse processo: “(...) o que se fazia em Presidente Prudente estava fora, quer dizer crescia a cidade, a prefeitura aprovava projeto aleatoriamente, (...) aprovava-se um loteamento distante um, dois Km as vezes do último núcleo habitacional e não havia exigência nenhuma pro loteador” (informação verbal). O Sr. Alfredo Morishita, integrante da equipe técnica da prefeitura municipal, à época de aprovação do Plano Diretor reitera o acima exposto quando afirmou: “(...) Os próprios políticos aprenderam a andar na linha, como se diz, não da maneira que eles achavam que devia ser. (...) O plano diretor foi uma linha de muita importância para a cidade, os políticos, para toda a cidade. Porque o povo tava (sic) mal acostumado também. Queria fazer um salão de discoteca, num bairro residencial. (...) A partir da aprovação desse plano diretor, as pessoas passaram a respeitar mais a cidade” (informação verbal).

⁴³ Em Marisco (1997), encontra-se detalhadamente o processo histórico de constituição e elaboração do primeiro Plano Diretor do Município.

Das constatações expostas, podemos aferir que as características que marcaram o processo de ocupação da cidade, a atuação do poder público local através de medidas intervencionistas no espaço urbano, ou ainda como mediador de interesses locais diversos, o papel exercido pelo capital imobiliário local e a ausência de uma cultura de planejamento urbano no âmbito da administração são fatores determinantes na configuração espacial da cidade e de seu processo de reestruturação.

A seguir, procuraremos identificar o papel dos diversos agentes responsáveis no processo de expansão e reestruturação urbana e desdobramentos sócio-espaciais para as décadas de 1970 e 1990.

3.2 A configuração sócio-espacial de Presidente Prudente nas décadas de 1970 e 1990.

O objetivo desse sub-item é apresentar alguns fatores do processo de reestruturação e expansão urbana da cidade de Presidente Prudente nas décadas de 1970 e 1990, que indiquem os principais agentes nesse processo, quais elementos são explicativos da distribuição da população e que caracterizam uma segregação sócio-espacial e exclusão social.

O recorte temporal para a década de 1970 justifica-se pelo fato de ser nesta década o período de aprovação do primeiro Plano Diretor, que juntamente com a Lei de Zoneamento Urbano (Lei nº 1583/73) constituem-se dois importantes instrumentos de regulação urbana. O outro recorte temporal analisado será a década de 1990 e que corresponde à aprovação do segundo Plano Diretor e Lei de Zoneamento (Lei Complementar 031/96), aprovados em 1996. Para isso, faz-se necessário entender a estruturação urbana nesses dois períodos.

3.2.1 A configuração sócio-espacial de Presidente Prudente na década de 1970.

Constatou-se que Presidente Prudente apresenta desde sua formação histórica e processo de expansão urbana, um claro processo de diferenciação interna ou, como destaca Sposito (1983), uma bipolaridade que sempre dividiu a cidade. Essa diferenciação interna tem rebatimento na distribuição da população no espaço, condicionando a alocação da mesma de acordo com o seu poder de compra da mercadoria-habitação.

Pesquisa de Abreu (1972) e de Sposito (1983), a primeira abordando a origem da cidade de Presidente Prudente e a segunda abordando o processo de expansão territorial, mostram em que

medida a instalação do núcleo urbano foi orientado em função da estrada de ferro da Alta Sorocabana, e que repercutiu na ocupação do solo, imprimindo um padrão de urbanização com reflexos sócio-espaciais até os dias atuais. Outras pesquisas indicam claramente como, a partir da década de 1970, Presidente Prudente começa a configurar um processo de urbanização marcadamente segregacionista no interior da cidade. Mais do que as décadas anteriores, será a partir dessa década que a cidade inicia um intenso processo de expansão urbana, no qual os agentes responsáveis, (poder público local, incorporadores imobiliários, proprietários fundiários), agem direcionando o sentido dessa expansão e deixando clara os locais destinados à população de baixa e alta renda na cidade. Melazzo (1993) confirma a forte presença do mercado fundiário no processo de expansão e estruturação da cidade. A década de 1970 indica que o período de 1975 e 1977 foi o que apresentou a maior elevação dos preços dos terrenos, assim como o da atuação de pessoas jurídicas no processo de sua comercialização, conforme indica a Tabela 02. Esses dados corroboram o de Sposito (1983), que indicam esse período como o de incremento da expansão do processo de implantação de loteamentos na cidade.

Tabela 02 - Triênios de maior comercialização de terrenos e de maior atuação de pessoas jurídicas e percentuais.

Microrregião	Comercialização de terrenos		Atuação de pessoas jurídicas	
	Triênio de maior comercialização de terrenos	% de terrenos negociados no triênio	Triênio de maior atuação de pessoas jurídicas	Percentual de atuação no triênio
01	1988/1990	41,9	1988/1990	41,8
02	1988/1990	44,1	1988/1990	42,9
03	1982/1984	31,8	1981/1983	35,5
04	1986/1988	44,3	1986/1988	49,5
05	1983/1985	28,0	1982/1984	39,5
06	1975/1977	32,7	1975/1977	60,0
07	1979/1981	32,9	1979/1981	30,6

Fonte: Melazzo (2001).

O mercado é determinante como o principal mediador do processo de expansão e estruturação interna da cidade.

O aumento progressivo de implantação de loteamentos em descontínuo à malha urbana, criando os chamados “vazios urbanos”, as medidas tomadas pelo poder público local para a expansão

do perímetro urbano e a regularização dos loteamentos foram algumas das medidas que, no decorrer da década de 1970, promoveram, paulatinamente, a expulsão de parcelas da população das melhores localizações urbanas. Essa população de baixa renda foi levada a ocupar as extensas áreas periféricas da cidade, notadamente a porção oeste da cidade, seja através da implantação de loteamentos, seja através da implantação dos conjuntos habitacionais dos programas habitacionais COHAB, CECAP e PROFILURB, como atestam os trabalhos de Torrezan (1992), Souza (1999), Fernandes (1998), Almeida, Paz e Cortez (1988).

Essas pesquisas mostram os reflexos sócio-espaciais da implantação dos conjuntos habitacionais na cidade. É Torrezan (1992) quem chama atenção para o impacto causado a partir da implantação desses conjuntos na estruturação da cidade:

Quanto à localização, percebe-se claramente que a maioria dos conjuntos habitacionais (1976 a 1980) foi implantada em locais distantes da área central da cidade.(...) Observa-se também que a maior parte deles encontra-se na porção oeste da cidade. Isto traduz-se num afastamento social e funcional para a população, pois os conjuntos foram implantados em locais distantes da malha urbana. (...) No período de 1977 a 1983 deu-se um reaquecimento na comercialização do solo com o aparecimento de 59 novos loteamentos. Um dos aspectos interessantes a ser notado reside no fato de dez dos vinte conjuntos habitacionais ora em análise terem sido implantados durante este período, e sete deles no ano de 1980. (TORREZAN, 1992, p.58)

Esses dados apontam também que a faixa de classes de rendimentos de parcelas da população, atendidas pelos conjuntos habitacionais, são destinadas à população de baixa renda: a partir de três salários mínimos, na maior parte dos conjuntos habitacionais implantados na cidade, e no conjunto habitacional Jardim Itapura, localizado na zona leste da cidade, na faixa de cinco a sete salários mínimos. (Ibid., p.56)

A pesquisa de Almeida, Paz e Cortez (1988) corroboram os demais trabalhos realizados sobre os reflexos sócio-espaciais da implantação dos conjuntos habitacionais na cidade de Presidente Prudente e o papel exercido pelo poder público local, com destaque para uma análise pormenorizada do Conjunto Habitacional COHAB. Ito e Beltrão (1987), ao estudarem a dinâmica do processo de ocupação do solo residencial em Presidente Prudente por meio de alguns exemplos de ocupação regularizada, não regularizada e clandestina, fornecem indicadores importantes para uma análise da situação do processo de uso e ocupação do solo na cidade em três bairros, situados em porções diferenciadas da cidade, em que podemos entender a formação desses bairros e sua inserção na malha urbana no período analisado da década de 1970. Um dado relevante da pesquisa apontou o elevado número de ocupações de terrenos públicos municipais, demonstrando que as ações colocadas em prática pelo poder público, em associação com a iniciativa privada, intensificaram o

processo de segregação sócio-espacial e de exclusão social. De acordo com Ito e Beltrão, o bairro Jardim Paulista foi implantado em 1946 e seu prolongamento foi regularizado em 1967. Os primeiros lotes foram vendidos a famílias de baixa renda, “constituía-se então, numa área distante do centro, mal servida de infra-estrutura e serviços públicos. Foi só no começo da década de 70 que este loteamento começou a se configurar como uma área melhor (mais aparelhada), com relação à infra-estrutura e vias de acesso, para ocupação de classes com elevado poder aquisitivo. A Vila Brasil teve seu loteamento regularizado somente em 1972. Antes dessa data, o loteamento desenvolveu-se sem qualquer critério legal.”(Ibid., p.14).

Os dados recolhidos sobre as classes de rendimentos desses dois bairros apontam que as faixas salariais na Vila Brasil estão entre 1,0 e 5,0 salários mínimos e no Jardim Paulista, de 5,0 a 20,0 salários mínimos. (Ibid., p.25)

As autoras, ao descreverem a origem do processo de ocupação clandestina nos bairros analisados, demonstram a conivência do poder público local com tal situação e, ao mesmo tempo, a falta de ações visando à superação dos problemas. Segundo elas:

A ocupação dos terrenos públicos municipais do Parque Furquim, uma das mais antigas de Presidente Prudente, teve início a partir de autorizações efetuadas pelo ex-prefeito Pedro Furquim, no início da década de 60. Já na Vila Brasil o processo de ocupação clandestina é mais recente. Em 1972, iniciou-se a ocupação de tais terrenos a partir de autorizações dadas verbalmente pelo prefeito da época, Walter Lemes Soares. (...) A ocupação dos terrenos públicos municipais do Jardim Belo Horizonte teve início a partir de 1973 também com autorização do então prefeito, Sr. Walter Lemes Soares. Ao analisar a renda mensal dos chefes de família observamos que a grande maioria não recebe mais que 1,0 salário mínimo (na Vila Brasil, 78%, no Parque Furquim, 69% e no Jardim Belo Horizonte, 77%). (ITO E BELTRÃO, 1987, p. 30-32)

Essa pesquisa é relevante na medida em que apresenta um perfil das condições sócio-econômicas e das condições dos meios de consumo coletivos em três loteamentos da cidade com características diferenciadas. Apresenta um perfil dessas ocupações para a década de 1980, entretanto, aponta a origem desses loteamentos na década de 1970.

Ao analisarem a ação do poder público municipal na valorização de áreas urbanas, Hora e Silva (1991) e Silva (1994) demonstram como a obra de canalização do Córrego do Veado, na porção sudoeste da cidade de Presidente Prudente, repercutiu no uso e ocupação do solo com reflexos sócio-espaciais, evidenciando um padrão de segregação espacial na cidade. Discutem como ocorreu a revalorização da referida área, e substituição da população de baixa renda por uma população de renda média e alta. “(...) As áreas atingidas pelo programa CURA (ao contrário do previsto) sofreram uma grande “valorização”, dinamizando assim a especulação imobiliária, fato este, que pode ser exemplificado com a implantação do Parque do Povo.(...) Lenta e gradualmente, vem ocorrendo o

processo de segregação sócio-espacial no bairro. Onde aqueles que ainda permanecem são alvo de preconceito de nova demanda.”(Ibid., 1991, p.52-58)

As obras analisadas ocorreram no final da década de 1970, a partir de 1976, com o denominado Projeto Parque do Povo, e reconfiguraram essa porção da cidade, pois até a década de 1970 a porção sudoeste da cidade não apresentava índices de expansão urbana visto que um dos maiores entraves para essa expansão eram os fundos de vale. Portanto, até essa década, a porção sudoeste da cidade apresentava baixo índice de urbanização, sendo que a parcela da população que ali habitava pertencia a camadas de baixa renda.

A partir da implantação do referido Projeto, este perfil se altera, sendo atualmente a porção da cidade, juntamente à porção oeste, que assiste aos índices mais elevados de expansão urbana, entretanto, destaca-se que, ao contrário da porção oeste, a sudoeste é habitada por uma população majoritariamente de média e alta renda.

As pesquisas revelam como através da ação do poder público o espaço urbano é reestruturado para atender determinados segmentos da população, ou ainda, como esses segmentos se apropriam das melhorias urbanas através do que Milton Santos (1994) chamou de socialização capitalista. Assim:

Em função das formas sob as quais se produziu o espaço urbano em Presidente Prudente, da mesma maneira como se dá em outras cidades do mundo capitalista, e dos mecanismos e processos que interagindo determinam as modalidades de consumo desta mercadoria, efetiva-se o espaço urbano produzido. O produzido manifestou-se em Presidente Prudente numa acentuação da segregação social no espaço. A progressiva valorização de algumas áreas da cidade impetrada sobretudo pela alocação de benfeitorias, serviços públicos, e de todas as externalidades advindas desta alocação, promoveu na década de 70 um destacável processo de afastamento espacial dos extratos sociais de renda mais baixa. (...) O reverso deste processo de consumo das melhores localizações por aqueles que podem pagar o maior tributo fundiário urbano, é o surgimento dos núcleos habitacionais, a partir de 1978. (SPOSITO, 1981, p.217)

Como vimos, um conjunto de ações na década de 1970 foram determinantes para a conformação de um padrão de uso e ocupação do solo urbano seletivo e excludente, como a implantação dos conjuntos habitacionais e loteamentos na periferia oeste e norte da cidade, investimentos públicos localizados na porção sudoeste, a forte atuação do mercado fundiário no processo de expansão e estruturação urbana, assim como do mercado imobiliário, a implantação de loteamentos em descontinuo a malha urbana, entre outras ações.

O Mapa 04 indica as porções da cidade em que se deram algumas das ações públicas nas décadas de 1960 e 1970 e que repercutiram em uma acentuação de padrões segregativos e excludentes nas décadas seguintes.

Mapa 04
PRESIDENTE PRUDENTE
Década de 1960 e 1970
Ações de Políticas Públicas
na estruturação urbana

Legenda

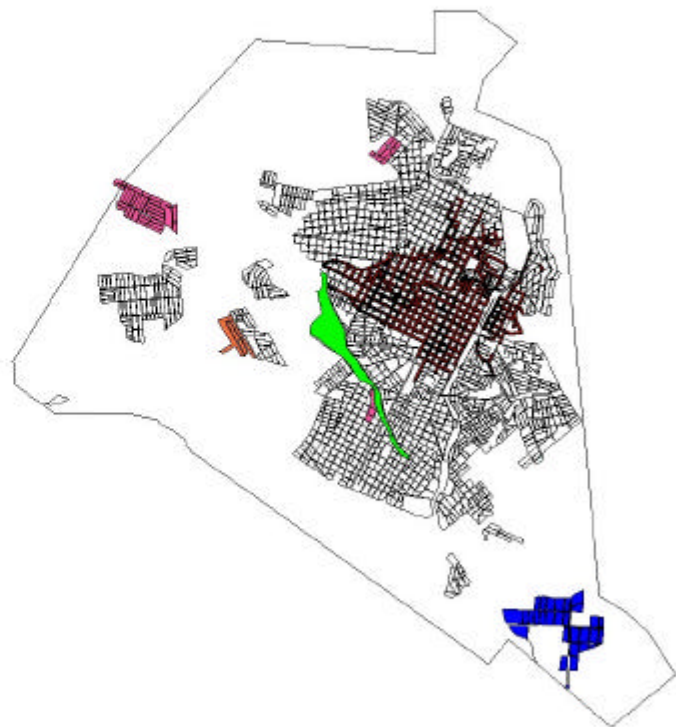
-  Conjuntos Habitacionais
-  Condomínio Residencial Fechado
-  Parque do Povo
-  Rede de esgoto existente
-  Distrito Industrial
- Perímetro Urbano - 1978*

Escala 1 : 50000

500 0 500 1000 m

Organização: Luciana M. de Oliveira Marico
Orientação: Prof. Dr. Raul Borges Guimarães
Fonte: FERNANDES, S. A. S. (1995); SILVA, M. J. M. (1994);
SILVA e HORA (1991); INIB, O.S. (1999);
PLANO SANITÁRIO E DE PROMOÇÃO SOCIAL (1968-1972)
Base Cartográfica: Planta Geral da Cidade - 2000
Layout: Rose Maria de Nascimento
Apoio: Grupo SIMESPP - Sistema de Informação e Mapeamento da
Exclusão Social para Políticas Públicas
Financiamento: CAPES
adaptado de *Sposito (1995)

N



3.2.2 A configuração sócio-espacial de Presidente Prudente na década de 1990.

A década de 1990 pode ser considerada como um período de intensificação do processo de segregação sócio-espacial no interior da cidade, como reflexo de um processo que teve seu início na década de 1970, com a proliferação de loteamentos irregulares como bem apontou Sposito (1983), da atuação expressiva do mercado fundiário no processo de expansão e estruturação da cidade, apontado por Melazzo (1993), da implantação dos conjuntos habitacionais analisados por Torrezan (1992), Souza (1999), Fernandes (1998), Almeida, Paz e Cortez (1988), e da ação do poder público municipal na valorização de áreas urbanas, conforme descrito por Hora e Silva (1991) e Silva (1994).

A configuração sócio-espacial de Presidente Prudente na década de 1990 é, portanto, produto e reflexo das ações de diversos agentes responsáveis pela reprodução do espaço urbano ao longo de décadas. Portanto, para a caracterização desse período, serão contemplados algumas das variáveis extraídas de pesquisas realizadas, e que constituem uma rica fonte de dados já sistematizados e produzidos.

Essas variáveis recaem no entendimento da dinâmica do processo de implantação dos Conjuntos Habitacionais, destacando-se os períodos de implantação e localização desses conjuntos, processo iniciado na década de 1970 como já foi assinalado, e do entendimento do processo de favelização, que também teve seu início na década de 1970. Também será considerada na análise pesquisa realizada por Minõ (1999) que trata dos loteamentos horizontais em Presidente Prudente, ratificando cada vez mais um processo seletivo e excludente no uso e ocupação do solo urbano. Outra rica fonte de dados refere-se à pesquisa realizada pela equipe de pesquisadores da Unesp, através do Laboratório de Geografia Humana – LAGHU, em parceria com a Prefeitura Municipal no ano de 1997, que produziu o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente, conforme já foi mencionada no capítulo anterior. Em Fernandes (2000) iremos encontrar uma análise detalhada das políticas habitacionais em Presidente Prudente. Nesse trabalho, pode-se verificar que as décadas de 1980 e 1990 foram as mais expressivas na implantação dos conjuntos habitacionais. Destaca, para a década de 1980, a implantação de dez conjuntos habitacionais e, para a década de 1990⁴⁴ um total de doze.

De acordo com dados da mesma autora, o período que compreendeu o maior dinamismo na implantação dos Conjuntos Habitacionais correspondeu à gestão do prefeito Paulo Constantino (1977-1982 e 1989-1992), com a implantação de nove conjuntos na primeira gestão e nove conjuntos na segunda gestão. Considerando, ainda, a administração do prefeito Benedito Ap. P. do Lago (maio-1982-jan-1983), que assumiu nos últimos meses de mandato, dando continuidade à gestão de Paulo

⁴⁴ Destaca-se que a análise empreendida por FERNANDES, para a década de 1990, corresponde até o ano de 1997. A partir dessa data, não houve a implantação de Conjuntos Habitacionais na cidade.

Constantino, concluiu-se que o percentual de unidades produzidas pela referida administração correspondeu a 84,9%. De acordo com Dundes (1998), a primeira gestão do prefeito Paulo Constantino foi a continuidade do discurso desenvolvimentista, iniciado por Walter Lemes Soares (1973-1977), e a segunda gestão caracterizou-se com propostas ligadas à indústria e à habitação.

Para uma melhor ilustração do papel exercido pelo poder público, na determinação de uma política de expansão urbana, baseada na implantação de Conjuntos Habitacionais na cidade, a Tabela 03 ilustra o número de Conjuntos Habitacionais implantados, por período de implantação:

Tabela 03 - Conjuntos Habitacionais por período de implantação

Período	Nº de conjuntos	Percentual	Nº de unidades	Percentual
1968- 1979	03	12.50	1.347	16.41
1980	07	29.17	679	8.28
1982	01	4.17	776	9.46
1987- 1988	02	8.33	535	6.52
1990- 1992	09	37.5	4.309	52.51
1997	02	8.33	560	6.82
TOTAL	24	100.0	8.206	100.0

Fonte: Silvia Ap. de Sousa Fernandes (2000).

A maior parte dos Conjuntos Habitacionais está localizada na porção norte e oeste da cidade. Entretanto, as porções leste, sul e sudoeste também foram atendidas por essa política, mas comparecendo em menor frequência.

Destaca-se que, na porção sul da cidade, o primeiro Conjunto Habitacional - Jardim Bongiovani foi implantado em 1968, período em que essa porção da cidade ainda não se encontrava inteiramente urbanizada, e o Córrego do Veado constituía uma barreira física para a expansão da cidade nesse setor. Foi somente com a implantação do projeto Parque do Povo, em 1976, que começam a mudar as suas características de urbanização, como já foi apontado por Sposito (1983), Hora & Silva (1991) e Silva (1994). Na porção sudoeste, houve a implantação de três conjuntos no ano de 1992: Ana Jacinta, Ana Jacinta II, Jardim Jequitibás II e Mario Amato.

A caracterização da localização desses conjuntos comprova a intenção da política urbana local para a expansão da cidade nas suas porções norte, oeste e leste, destinadas a camadas de baixo e médio poder aquisitivo, e na porção sul/sudoeste destinada a camadas de maior renda. É importante

destacar que, após a implantação do Conjunto Habitacional Jardim Bongiovani, em 1968, nenhum outro conjunto foi instalado nessa porção da cidade, ficando clara a atitude da administração local no privilegiamento dessa parcela da cidade para as camadas sociais de maior poder aquisitivo.

Outro fator determinante na reestruturação da cidade, e que teve impactos sócio-espaciais expressivos, diz respeito ao processo de favelização a partir do final da década de 1950, sendo, entretanto, na década de 1970 e 1980 que esse processo se intensifica, de acordo com pesquisa de Carvalho & Ismael (1994). Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal para a referida pesquisa, sobre o ano de surgimento das áreas favelizadas na área urbana, apontam o seguinte quadro: a primeira favela na cidade surge em 1959 no Parque Furquim, situada na zona leste da cidade; na década de 1960 foi registrada a ocorrência de cinco favelas, entretanto, será nas próximas décadas (1970 e 1980) que esse processo se acelera e intensifica-se, registrando-se para a década de 1970 dezenove favelas e para 1980 um total de quarenta e nove. Para a década de 1990⁴⁵, este número fica em torno de cinco áreas ocupadas irregularmente. A Tabela 04 sintetiza esses números, por setor da cidade e número de ocupações.

As ocupações juridicamente irregulares estão localizadas em todas as porções da cidade, sendo registrado para o período de 1959-1992 um total de trinta e sete ocupações na zona leste, doze na zona oeste, dezoito na zona norte e doze na zona sul. A zona leste destaca-se como o setor que registrou o maior número de ocupações nesses anos, corroborando os dados que indicam este setor da cidade como o de maior exclusão social.

Tabela 04 - Número de ocupações irregulares por setor

Setor da cidade	Nº de ocupações	Nº de habitações	Nº de famílias	Nº de habitantes
Zona Leste	37	305	331	1.352
Zona Oeste	12	53	56	228
Zona Norte	18	141	141	615
Zona Sul	12	24	25	98
Total	79	523	553	2.293

Fonte: Carvalho e Ismael (1994), adaptado por Luciane M. Oliveira Marisco.

Em 1989, o poder público local implanta o Projeto de Lotes Urbanizados e Desfavelamento, que previa a relocação das famílias que ocupavam áreas favelizadas, em particular as que ocupavam áreas de risco. Fernandes (2000:195-201) destaca que este Programa, em sua primeira fase, consistiu na remoção das famílias para lotes urbanizados, sendo criadas duas áreas para esses assentamentos: o Jardim Morada do Sol e Brasil Novo, na porção norte da cidade. Nessa fase também ocorreu o

⁴⁵ Na década de 1990 os dados referem-se até 1992, período de realização da pesquisa.

assentamento de famílias em seus locais de origem, através da reurbanização das áreas ocupadas, sendo em sua maior parte localizada na zona leste (Parque Furquim, Parque Alvorada, Jardim Planaltina). Na segunda fase do Programa, predominou a implantação de lotes urbanizados em grandes glebas não loteadas: Jardim Humberto Salvador, Augusto de Paula e Pedro Rotta, localizados nas porções norte e leste.

As áreas escolhidas para a remoção dessas famílias localizaram-se em áreas cada vez mais periféricas, longe do centro e em sua maior parte sem infra-estrutura, denotando mais uma vez a intenção do poder público no direcionamento da expansão da cidade e sua reestruturação, com uma nítida divisão dos espaços para segmentos de maior e menor renda.

Na pesquisa que analisou o impacto sócio-espacial da implantação dos loteamentos horizontais fechados em Presidente Prudente, Minõ (1999) apontou a forte atuação das empresas incorporadoras, dos proprietários fundiários e do papel do Estado representado pelo poder público local, como os principais agentes responsáveis na produção desses loteamentos. Por parte do poder público local, destacam-se três ações legais que foram determinantes na consolidação deste padrão de ocupação na cidade: A Lei Municipal 2.187, de novembro de 1981, que regularizou esse tipo de empreendimento, procurando resolver o problema da ilegalidade desses loteamentos fechados; a Lei Municipal 3.913, de 1994, que concede isenção do imposto territorial urbano para o loteador, pelo prazo de oito anos, nos loteamentos dotados de infra-estrutura; e a Lei Municipal 032, de 1996, de Parcelamento do Solo, que legitima esse tipo de empreendimento imobiliário.

O Estado atua como um verdadeiro mediador dos interesses de classe, através da aplicação de uma legislação urbanística em que ficam evidentes os interesses em jogo, redefinindo os espaços produzidos na cidade e, ao mesmo tempo, os espaços reservados para a localização dos diferentes segmentos sociais. A pesquisa apontou, ainda, que o setor da cidade que tem sido preferido para a implantação desses loteamentos situa-se na porção sul, confirmando e consolidando essa porção da área urbana destinada às camadas de maior renda.

A pesquisa apontou, ainda, o progressivo aumento desse tipo de empreendimento na cidade, caracterizando-se, também, pelo aumento constante do tamanho dos mesmos. A Tabela 05 indica esses números.

Tabela 05 - Loteamentos fechados e período de aprovação

Loteamentos	Ano de aprovação do loteamento	Superfície (m2)	%
Jd. Morumbi	1975	90.600.00	4,8
Jd João Paulo II	1980	175.723.44	9,3
Central Park Residence	1991	286.159.23	15,1
Pq. Residencial Damha	1996	711.534.00	37,5
Pq. Residencial Damha II	(**)	631.620.00	33,3
Total	----	1.895636.67	100,0
(**) Ainda nas obras iniciais			

Fonte: Minõ (1999).

A produção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente, como apontado anteriormente, teve por objetivo central servir como um importante instrumento de planejamento e de orientação, no âmbito da política pública urbana local. A conclusão do Mapa apontou “que existe uma significativa porção da área urbana avaliada como área de inclusão, (...) os setores de inclusão e exclusão parcial encontram-se dispersos, (...) e as áreas prioritárias para o enfrentamento da exclusão social localizam-se quase que integralmente nos limites periféricos norte e leste da malha urbana”. (SPOSITO, 2000, p.74-75). Esses resultados mostraram uma clara separação sócio-espacial na cidade, tornando nítidas as áreas de exclusão e inclusão social da população, caracterizando-se em um espaço cada vez mais segregado.

Esse conjunto de trabalhos a respeito de Presidente Prudente nos fornece uma caracterização geral do processo de reestruturação e expansão urbana da cidade nesses dois períodos, e nos indica os principais agentes e condicionantes que foram determinantes de uma acentuação das desigualdades espacialmente reproduzidas.

Podemos afirmar que o processo de favelização, dos Programas de Desfavelamento e Loteamentos Urbanizados, de implantação dos Conjuntos Habitacionais e dos loteamentos horizontais fechados contribuíram, sobremaneira, na consolidação de um padrão de segregação sócio-espacial e exclusão social na cidade e que reflete a desigualdade intra-urbana. A localização dessas ações são demonstradas no Mapa 05 revelando a estruturação sócio-espacial decorrente dessas práticas.

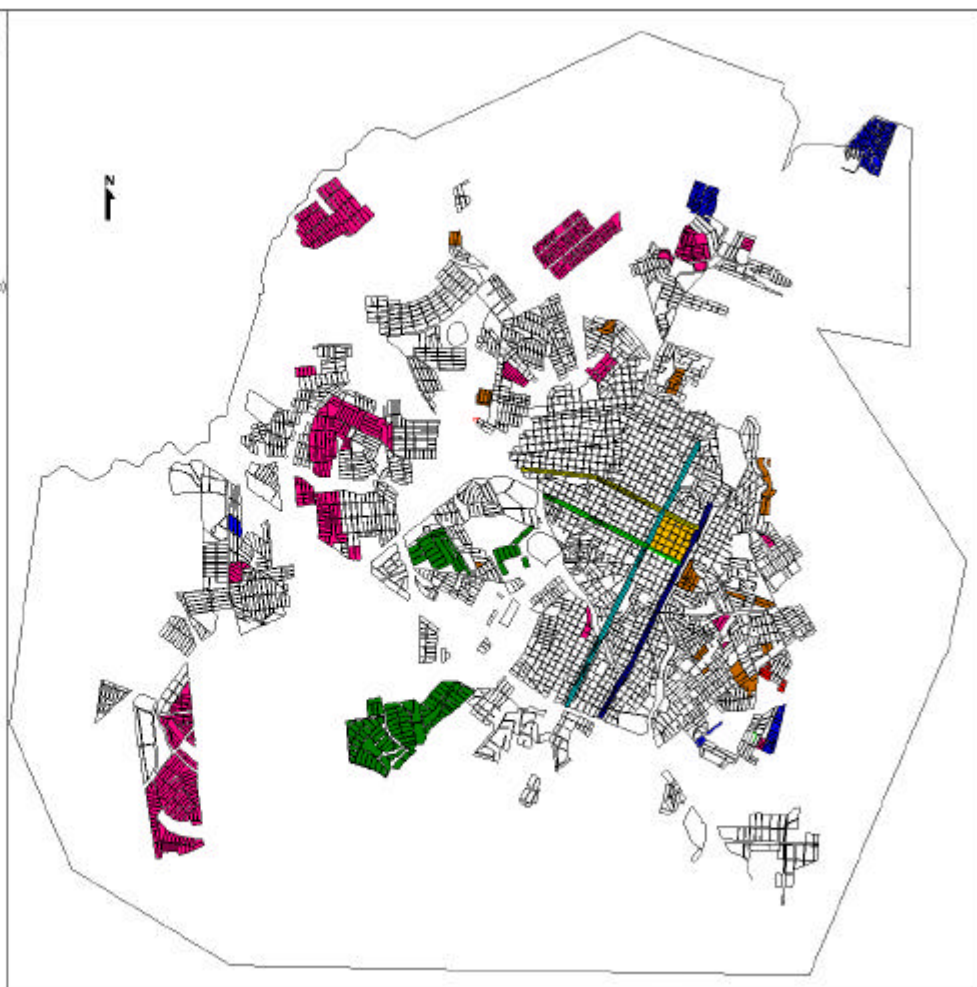
Mapa 05
PRESIDENTE PRUDENTE - década de 1990
Estruturação socioespacial

Legenda

- Áreas de ocupação por resistência (Programa de Desfavelamento)
- Áreas para deslocamento (Loteamentos Urbanizados)
- Áreas para deslocamento (Programa de Desfavelamento)
- Condomínios Horizontais Fechados
- Conjuntos Habitacionais
- Centro Comercial Principal
- Avenida Washington Luiz
- Avenida Brasil
- Avenida Cel. José Soares Marcondes
- Avenida Manoel Goulart
- Patrimônio Urbano - 2000

Escala 1 : 50000
500 0 500 1000 m

Organização: Luciene M. de Oliveira Mérico
Orientação: Prof. Dr. Raul Borges Guimarães
Fonte: IKUTA, F.K. (2002); FERNANDES, S.A.S. (1998);
MINO, O.A.S. (1999); WHITACKER, A.M. (1997).
Base Cartográfica: Planta Geral da Cidade - 2000
Layout: Rose Maria do Nascimento
Apoio: Grupo SIMESPP - Sistema de Informação e Mapeamento de
Exclusão Social para Políticas Públicas
Financiamento: CAPES



O processo de urbanização da cidade de Presidente Prudente é análogo ao verificado em todas as cidades que se originaram e desenvolveram-se sob o modo de produção capitalista. As melhores localizações da cidade estão destinadas à parcela da população que pode pagar pelo preço da mercadoria *terra*, sendo vedada essa condição àqueles setores da população que não podem pagar pelos preços estipulados pelo mercado imobiliário local, ou estão totalmente excluídos dessa condição. Para esse segmento, o poder público, em parceria com os proprietários fundiários e promotores imobiliários, destinam as piores localizações, geralmente os locais mais distantes das áreas centrais e piores servidas em infra-estrutura e meios de consumo coletivo.

O processo de expansão urbana e reestruturação da cidade vai, desse modo, se realizando sob essa lógica, confirmando a assertiva de Milton Santos (1994) que existe, sob o modo capitalista de produção, uma socialização capitalista da cidade, e um processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e firmas. Existe uma reprodução coletiva da cidade, entretanto, sua apropriação é privada, seletiva e cada vez mais excludente.

CAPÍTULO 4

A NORMA E O FATO NA APLICAÇÃO DOS
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E EM PROCESSOS
DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL E EXCLUSÃO
SOCIAL

4 – A norma e o fato na aplicação dos instrumentos urbanísticos e em processos de segregação sócio-espacial e exclusão social.

4.1 Sobre a delimitação teórico-metodológica da pesquisa.

O debate hoje presente no âmbito acadêmico, nas esferas públicas responsáveis pelas políticas urbanas e na imprensa escrita e falada, tem demonstrado a grande visibilidade da problemática da desigualdade social, com reflexos na estruturação das cidades. Várias pesquisas têm se pautado na busca do entendimento e reflexão dessas novas questões que se colocam para a sociedade brasileira. A exclusão e segregação sócio-espacial não estão restritas aos grandes centros urbanos, expandindo-se também nas cidades médias e pequenas, como se tem verificado em diversos estudos. Dentre estes, cabe destacar a pesquisa desenvolvida por Rolnik (1998) sobre o impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado São Paulo. Nesse trabalho, Rolnik busca a relação entre os instrumentos urbanísticos e impactos territoriais, apontando como se encontra a aplicação desses instrumentos nos municípios paulistas.

Algumas das conclusões a que chegou a autora é de que existe uma relação entre regulação urbanística e precariedade urbana. A existência da lei não significou a permanência de cidades mais equilibradas social e ambientalmente. Os dados da pesquisa para o município de Presidente Prudente apontaram que a existência de uma legislação municipal não resultou em um padrão de uso e ocupação do solo mais equilibrado. Como atestaram Cymbalista e Rolnik (1999), os instrumentos urbanísticos tradicionais resultaram sobre as cidades brasileiras uma morfologia urbana dividida: a cidade regular e a cidade irregular.

No primeiro caso, uma porção da cidade que se encontra em conformidade com os parâmetros exigidos por lei (infra-estrutura básica, recuos frontais e laterais, tamanho mínimo dos lotes etc.), e no segundo caso, o uso e ocupação do solo residencial que não se encontram em conformidade com a legislação.⁴⁶

A regulação urbanística é aplicada em sua íntegra quando se trata de porções da cidade legal, em que, na maior parte dos casos, essas parcelas do espaço geográfico são ocupadas por uma população de renda média e alta. Por sua vez, quando se trata de porções da cidade consideradas ilegais ou irregulares e que são ocupadas por uma população majoritariamente de baixa renda, essa

⁴⁶ Maricato (1996) afirma que “o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, se considerarmos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação”. (p.21) Para o caso de São Paulo, a autora afirma que a ilegalidade atinge 70% dos imóveis do município.

legislação em sua maior parte não é seguida; por um lado, devido aos rígidos padrões estabelecidos e que não condizem com a realidade de vida dessas populações, e por outro, o próprio poder público representado pelo legislativo e executivo agem no intuito da sedimentação dessa condição de irregularidade e ilegalidade como, por exemplo, por meio da omissão quanto a projetos urbanísticos fora da lei.

De acordo com Souza ((2002, p.263-264), “as *ocupações ilegais* caracterizam-se por áreas que demandam uma regularização fundiária, mas que também correspondem a características sócio-econômicas (pobreza) assim como quanto à precariedade das habitações, carência de infra-estrutura etc.), mas a principal característica que define essas ocupações relaciona-se ao status jurídico do acesso à terra, por exemplo, as favelas; por sua vez os *loteamentos irregulares* possuem a propriedade da terra, mas os loteamentos não estão em consonância com a legislação urbanística, não preenchem os requisitos mínimos exigidos em lei, como os da lei de Parcelamento do Solo Urbano, do Código de Obras, do Plano Diretor”. (grifos do autor)

Nesta pesquisa os loteamentos analisados se enquadram na última categoria, embora também são encontradas ocupações ilegais no loteamento Parque Furquim e que foram considerados nessa análise. Entendemos que somente a existência de instrumentos urbanísticos não são garantidores de uma inclusão social, pois na esfera do planejamento e gestão urbanos temos alguns condicionantes que são determinadores nesse processo tais como: os condicionantes políticos, técnicos, administrativos e econômicos. Nesse sentido, concordamos com Jan Bitoun quando afirma que “a lei é um quadro normativo onde se movem os atores, e define um espaço de negociações. Não é somente a lei em si que produz a cidade, mas os atos concretos, os jogos de interesse que estão por trás no âmbito das políticas públicas” (informação verbal).⁴⁷ Enfim a lógica de reprodução do espaço urbano transcende a normativa legal.

Para esta pesquisa partiu-se da hipótese de que os instrumentos de regulação urbana colocados em prática em Presidente Prudente não têm servido para uma democratização do direito à cidade, entendido aqui como o direito ao conjunto de bens e serviços urbanos produzidos coletivamente, consolidando assim práticas segregacionistas e excludentes. O que vemos é uma cidade dentro de outra cidade, coexistindo no mesmo espaço urbano, entretanto, havendo uma enorme barreira entre essas partes.⁴⁸ O processo de reprodução do espaço urbano prudentino comporta processos de segregação sócio-espacial das camadas de alta renda (auto-segregação) e

⁴⁷ Debate do Exame de Qualificação realizado em 30-11-2002.

⁴⁸ A lei de zoneamento urbano, por exemplo, é destacada por Rolnik (1999) como uma barreira invisível na cidade que opõe as camadas sociais, instituindo regras nítidas das porções da cidade que são ocupadas pelos diferentes segmentos sociais.

exclusão social das camadas de baixa renda, como já comprovado em pesquisas anteriores de Minõ (1999) e Mapa da Exclusão/Inclusão Social (1997).

As análises sobre processos de segregação sócio-espacial e exclusão social têm sido feitas através de várias abordagens, que procuram entender os processos e dinâmicas envolvidos. A adotada nesta pesquisa busca essa compreensão no âmbito dos estudos do planejamento e gestão urbanos pela perspectiva da regulação urbanística. Queremos, dessa forma, contribuir para esse debate na esfera de atuação do planejamento, visando também colaborar nas pesquisas já sistematizadas e em andamento sobre essa temática em Presidente Prudente.

A análise dos instrumentos urbanísticos foi feita no entendimento dessa relação entre o que a lei estipula e a realidade, entre a norma e o fato, identificando e mostrando quais os critérios estipulados na legislação que indicam ratificação de processos excludentes e segregacionistas.

Nesse sentido, podemos afirmar que as características do planejamento urbano de Presidente Prudente, analisadas em nossa pesquisa, não se tratam de fenômeno isolado. Pelo contrário, a compreensão das relações entre o processo de urbanização da cidade de Presidente Prudente, a legislação municipal e o padrão de uso do solo urbano podem servir de parâmetro para a discussão da política urbana, especialmente em cidades de porte médio do interior paulista. Procuraremos retomar esta questão mais adiante. Por ora, o foco central deste capítulo é a correlação entre os dados levantados na pesquisa de campo (levantamento do uso do solo, infra-estrutura), a fonte documental nos órgãos públicos (Prefeitura municipal, Sabesp), e a legislação urbanística municipal.

Para os objetivos desta pesquisa foram escolhidas duas leis urbanísticas: a Lei de Uso e Ocupação de Solo de 1996 (nº. 031) e a Lei de Parcelamento do Solo de 1980 (nº 2.110), pois os projetos de loteamentos ora analisados foram regidos por essas leis. Esses instrumentos também foram escolhidos por constituírem-se em uma legislação com objetivos nítidos de ordenação e regulação do uso e ocupação do solo urbano. Para essa análise foram escolhidas sete áreas de estudo e que apresentamos a seguir.

O recorte empírico

A escolha das áreas da pesquisa foi determinada com base em uma observação mais atenta do Mapa de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (Mapa 02), o qual entendemos expressar uma neutralidade na legenda, pois é definido para a zona residencial usos e ocupações iguais, apesar dos fatos evidenciarem que existem outras lógicas inerentes.

A dinâmica urbana imprime uma organização espacial diferenciada que, a nosso ver, a legislação oculta. Desvendar o que está oculto na legenda é a tarefa dessa pesquisa, procurando revelar os paradoxos existentes entre a norma e o fato.

Para a comprovação dessas hipóteses, a análise empírica recaiu sobre os loteamentos Damha I, Jardim Caiçara, Vila Liberdade, Cidade Universitária e Jardim Alto da Boa Vista (localizados na porção sul), o Jardim Novo Bongiovani (localizado na porção oeste) e a Vila Furquim (localizado na porção leste), conforme é ilustrado no Mapa 06.

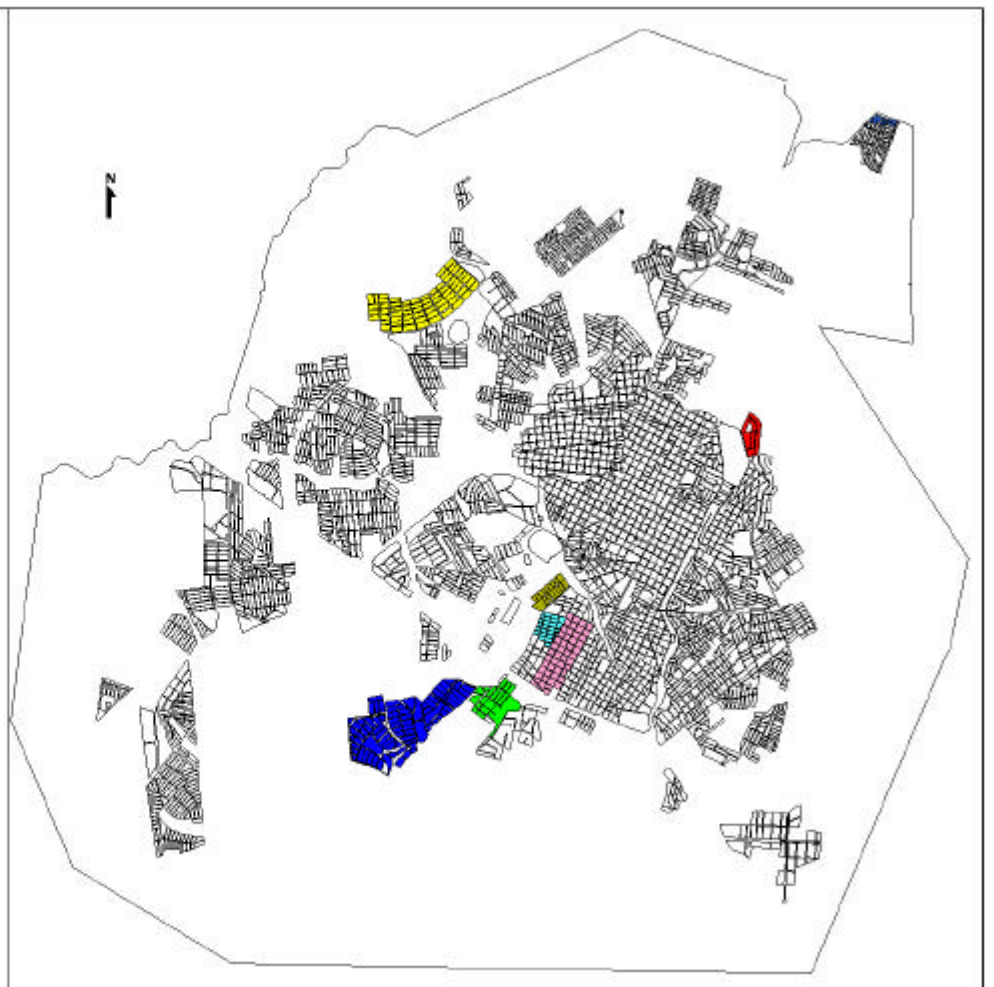
Mapa 06
PRESIDENTE PRUDENTE - 2003
Áreas de estudo

Legenda

-  Parque Furquim
-  Vila Liberdade
-  Jardim Caiçara
-  Jardim Novo Borgiovani
-  Jardim Alto da Boa Vista
-  Parque Residencial Damha
-  Cidade Universitária
-  Perímetro Urbano - 2000

Escala 1: 50000


Organização: Luciano M. do Oliveira Mônico
Orientação: Prof. Dr. Raul Borges Guimarães
Base Cartográfica: Plano Geral da Cidade - 2000
Layout: Rose Mata do Nascimento
Apoio: Grupo SIMESPP - Sistema de Informação e Mapeamento da
Exclusão Social para Políticas Públicas
Financiamento: CAPES



O levantamento dos dados deu-se em fontes primárias e secundárias, sendo parte dessas informações disponibilizadas pelos órgãos públicos e instituições públicas, (Universidade Estadual Paulista, Prefeitura Municipal e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-Sabesp), através dos seguintes materiais: estudos já sistematizados (monografias, relatórios de pesquisa, dissertações, teses, Atlas gerado pelo grupo Simespp sobre os indicadores sociais, com base nos dados do Censo Demográfico de 2000, Mapa da Inclusão/Exclusão Social), legislação municipal, jornais, produtos cartográficos (Mapa de Uso e Ocupação do Solo, Mapa de Infra-Estrutura–rede de água, rede de esgoto). Procedeu-se também à pesquisa de campo para mapeamento dos usos do solo (comercial e de serviços), registro fotográfico e entrevistas com os representantes da Associação de Moradores dos loteamentos escolhidos. Optamos por entrevistar os presidentes da Associação de Moradores uma vez que, esses agentes são os principais interlocutores entre a população e o poder público.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo classifica os loteamentos estudados pertencentes a ZR2 – Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional e ZR5 – Zona Residencial de Média Densidade Populacional. Dessa forma optamos por trabalhar com o uso residencial, tendo em vista que a característica principal dos loteamentos analisados é para esse fim.

Outro indicador urbano selecionado para essa Lei recaiu sobre os usos de comércio e serviços que se estabeleceram nas zonas residenciais selecionadas (ZR2 e ZR5), os quais a Lei define na Seção III como “Classificação Hierárquica de Usos” (Anexo 04), estabelecendo os diversos tipos de atividades que se enquadram nos usos permitidos, permissíveis, tolerados e proibidos para cada zona (residencial, comercial e serviços, industrial), e que objetiva uma adequação de usos e atividades conferindo um equilíbrio físico e ambiental ao loteamento e ao conjunto da cidade. (Art. 7º).

A análise dos indicadores de uso comercial e de serviços se deu pela possibilidade em se detectar se determinados segmentos sociais se “protegem” de determinados usos/atividades, e/ou se estão se estabelecendo usos incompatíveis ao que determina a Lei nas zonas estudadas. Acreditamos poder estabelecer a relação existente desses indicadores a processos excludentes e segregacionistas.

Para a elaboração dos mapas de uso do solo, utilizou-se a Planta dos Loteamentos em formato digital disponibilizada pela Prefeitura Municipal. Fez-se uma plotagem das plantas dos loteamentos que serviram de base para a coleta dos dados em campo. As informações coletadas em campo foram lançadas na base cartográfica, utilizando-se o software MicroStation (Cad). Essas informações estão apresentadas nos Mapas 07, 08, 09, 10, 11 e 12.

Após o levantamento dos dados em campo, procedeu-se a sua agregação em um banco de dados (Microsoft-Access) que serviu para a emissão de relatórios e consultas por loteamentos dos

usos cadastrados. Esse Relatório Circunstanciado consta no Anexo 10 desta pesquisa, podendo ser consultado para a verificação dos usos que foram encontrados por lote, nos Mapas de Uso e Ocupação do Solo e que estão representados através de uma numeração.

Os Mapas de Uso e Ocupação do Solo de 1973 e 1996 (Mapa 02 e Mapa 03) são uma adaptação dos mapas em formato analógico fornecidos pela Prefeitura Municipal. Esses mapas foram gerados através do software - MapInfo. A base cartográfica utilizada para a geração desses mapas foi a Planta Geral da Cidade do ano de 2002 em formato digital fornecida pelo Grupo de Pesquisa SIMESPP da Unesp - Faculdade de Ciências e Tecnologia. Para os Mapas 02 e 04, foi feita uma adaptação da base cartográfica do ano de 2000, com o objetivo de adequar essa base ao período de análise pretendida (década de 1970). Para isso utilizamos a pesquisa desenvolvida por Sposito.

Os demais mapas apresentados no Capítulo 3, Mapas 05 e 06 também foram gerados utilizando-se a mesma base cartográfica e o software MapInfo.

A Lei de Parcelamento do Solo (nº. 031/96) determina para todo processo de aprovação de loteamento urbano a obrigatoriedade da instalação de uma infra-estrutura básica (rede de água, rede de esgoto, rede de energia elétrica, iluminação pública, pavimentação e arborização), e os 35% da área do loteamento destinada à sistema de recreação (áreas verdes) e uso institucional (escolas, creches, postos de saúde).

Esses indicadores são considerados em todo processo de implantação e regularização de loteamentos. Portanto, visamos entender em que medida esses requisitos urbanísticos se aplicam aos loteamentos estudados, pois são requisitos que possibilitam a aferição do grau de inserção ou exclusão da população quanto a esses indicadores.

Visitas a campo foram realizadas para constatação entre o que determina a legislação e a realidade quanto aos indicadores de sistema de recreação (áreas verdes), arborização, pavimentação, energia elétrica e iluminação pública. Para o indicador de rede de água e de esgoto, foram obtidos dados através da companhia responsável pela prestação desse serviço (Sabesp).

Na pesquisa coordenada por Rolnik, adotou-se uma caracterização de padrões de edificação encontrados na paisagem urbana brasileira, que, segundo Renato Cymalista (1998), podem ser utilizados como critério geral pois, “embora cada cidade apresente características específicas, uma abordagem genérica pode ser feita, pois as normas adotadas pelo planejamento tradicional originaram uma certa homogeneidade da paisagem.”(1998, p.78)

Esses autores classificaram os mercados residenciais de acordo com a situação de legalidade dos empreendimentos, classificando esses padrões residenciais quanto à cidade regular e à cidade irregular. A cidade regular, ou seja, que está em conformidade com as normas urbanísticas, foram

caracterizadas quatro formas de ocupação: o padrão vertical, o padrão horizontal, os conjuntos de interesse social e os condomínios fechados. A cidade irregular foi agrupada em dois grupos: os loteamentos irregulares e as favelas.⁴⁹

Entretanto, queremos chamar atenção para um aspecto que é destacado por diversos estudiosos que vêm desenvolvendo pesquisas relacionadas à regulação urbanística, que trata da grande complexidade que é trabalhar no Brasil esta temática. De acordo com Cymbalista (1998), “Praticamente inexistem a total ilegalidade, assim como a total legalidade, nas edificações urbanas. Edifícios em loteamentos da cidade regular apresentam usos em desacordo com o zoneamento, reformas não aprovadas pela Prefeitura, licenças e ‘habite-se’ obtidos mediante corrupção, terrenos totalmente impermeabilizados. Da mesma forma, edifícios em loteamentos ilegais vão aos poucos obtendo permissão para instalação de redes de infra-estrutura, reconhecimento de ruas abertas informalmente, anistias e usucapião para regularização da posse urbana”. (p.79)

Considerando esse quadro complexo em que se deve estar atento às especificidades de cada caso analisado, embora os loteamentos escolhidos para a presente análise se enquadrem dentro dos padrões da legalidade do empreendimento junto ao poder público, ocorrem casos no Parque Furquim em que as ocupações são ilegais, devido a ausência do status jurídico da propriedade da terra. Com exceção dessas ocupações ilegais, queremos destacar que, se por um lado, os loteamentos ora analisados estão legalizados, nem sempre estão regulares perante as normas que regem a legislação urbanística, sendo neste aspecto que esta pesquisa se detém.

Considerando essa observação, os loteamentos desta pesquisa enquadram-se em alguns dos padrões habitacionais descritos por Cymbalista (1999), sendo o padrão horizontal, os condomínios fechados, os loteamentos irregulares e as favelas.

A seguir, apresentamos essa caracterização que adotamos para subsidiar a análise feita a seguir dos loteamentos em Presidente Prudente. A adoção dessa caracterização não quer dizer que estamos adotando como modelo, pois estamos consideramos as especificidades locais dos empreendimentos ora analisados, mas somente como uma caracterização geral, visto os loteamentos se enquadrarem em algumas dessas características.

Padrão Horizontal - Trata-se do modelo de baixa densidade, de residências unifamiliares isoladas nos lotes, obedecendo a recuos exigidos em 3 ou 4 dos lados da edificação. Neste caso, a paisagem resulta de uma legislação restritiva, que visa a proteção da qualidade de vida daqueles que vivem nos bairros. O grande ganho imobiliário se dá pelo loteamento, enquanto a edificação das

⁴⁹ Uma caracterização completa desses padrões consta no artigo “Regulação Urbanística e Morfologia Urbana”. In: Rolnik, Raquel. *Regulação urbanística e exclusão territorial*. São Paulo, Polis, 1999. p. 75-82.

residências é, em geral, feita por empreiteiras de menor porte. As residências separam-se das ruas pelos recuos ou por cercas e muros.

Condomínios Fechados – Forma urbana que ganha força a partir dos anos 80, consistindo de grandes territórios, apropriados pelos mais ricos, que se isolam do tecido urbano e impedem o acesso público às áreas. (...) revelam uma postura anti-urbana, contrária a qualquer mistura de usos ou classes, e muito dependente do transporte individual. O resultado da implantação dos condomínios na paisagem urbana é devastador, já que eles representam descontinuidades na estrutura urbana e voltam-se inteiramente para dentro de seus territórios, virando as costas ao espaço público.

Loteamentos Irregulares - Porção em geral mais consolidada da cidade irregular. Consiste em bairros, muitas vezes antigos, cujo arruamento é realizado, e em geral contando, com infra-estrutura mínima. Nesses bairros, encontram-se subdivisões de lotes, convivência de mais de uma família por lote, desobediência aos recuos e índices previstos por lei. A paisagem é horizontal, as casas em geral assumem uma relação de maior proximidade com a rua, que é muitas vezes utilizada como área de lazer (já que as áreas verdes e de lazer são escassas). As casas, em função do processo de autoconstrução progressiva, assumem uma forma eternamente inacabada.

As favelas – São em geral ocupações mais precárias, fruto de invasões de áreas públicas ou privadas, ou de expansões de comunidade de assentamentos anteriores à regulação. Apresentam altas densidades, lotes de difícil definição, ruas desalinhadas e becos. As edificações em geral não apresentam recuos frontais ou laterais, compondo elas mesmas os desenhos das ruas (sendo raros muros ou cercas). Como o tamanho das unidades é reduzido, muito da convivência se dá na rua. (CYMBALISTA, 1999, p.78-79)

Neste capítulo, procuramos fazer a articulação entre a legislação urbanística e o padrão de uso e ocupação do solo estabelecido em alguns loteamentos, buscando com isso entender em que medida a normativa legal pode se constituir em instrumentos legitimadores e ratificadores de processos excludentes e/ou segregacionistas.

4.2 - A zona sul – Legitimando padrões segregativos.

4.2.1 Os loteamentos Damha I, Jd. Caiçara, Vila Liberdade e Cidade Universitária.

Como já vimos no Capítulo 3, a década de 1990 foi um período de intensificação da desigualdade territorial em Presidente Prudente, representado por padrões de segregação sócio-espacial e exclusão social. A favelização, a implantação dos conjuntos habitacionais e os loteamentos fechados são alguns dos processos que acentuaram essa situação.

A porção sul da cidade tem se consolidado como um setor voltado ao atendimento das camadas sociais de renda média e alta, sendo uma das áreas que os agentes imobiliários têm privilegiado seus investimentos.

Os loteamentos Damha I e II representam um tipo de empreendimento que confere especificidades em relação aos demais tipos de loteamentos implantados na cidade, e que em conjunto ao Jardim Morumbi, Jardim João Paulo II e Central Park Residence, vem consolidando inclusive um novo padrão de uso residencial. São empreendimentos voltados ao atendimento das camadas sociais da classe média e alta, e insere-se na categoria de loteamento fechado.

A abordagem feita por Miño (1999) a respeito da segregação sócio-espacial de Presidente Prudente, sob a perspectiva dos loteamentos horizontais fechados, revela a expressividade que tais empreendimentos têm adquirido:

Em Presidente Prudente, desde sua aparição no mercado em meados da década de 70 até hoje, sofreu um processo de evolução que na atualidade estaria alcançando níveis de “maturidade”, como um produto consolidado, de grande porte, com projetos urbanísticos refinados, infra-estrutura cada vez mais farta e sofisticada, e com regulamentações mais estritas sobre a convivência interna. Estas características se traduzem, na realidade, na ampliação do processo de diferenciação sócio-espacial dos condomínios em relação ao resto do espaço urbano, e conduzem para a criação de condições para o desenvolvimento de práticas sociais auto-segregativas que são contrárias à convivência social que deveria caracterizar a cidade. (MINÕ, 1999)

Esse tipo de loteamento representa a nova tendência nos padrões de uso e ocupação do solo urbano, conformando até mesmo um novo padrão na estruturação das cidades brasileiras.⁵⁰

⁵⁰ Uma análise sobre essa tendência na urbanização brasileira pode ser vista em Caldeira, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, Editora 34, 2000; O'Neill, Maria Mônica V. Caetano. Condomínios Exclusivos: um estudo de caso. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, n.º 48, Vol. 1, jan./mar, 1988. p.63-79 e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997, 352 p.

Os loteamentos Damha I e II ⁵¹ (Mapa 06) são loteamentos horizontais fechados lançados no mercado entre 1995 e 1998, sendo responsável pelo processo de incorporação e comercialização a empresa AD Empreendimentos Imobiliários Ltda, também proprietária dos terrenos (MIÑO, 1999). De acordo com Miño, os principais agentes na produção deste tipo de empreendimento são as empresas incorporadoras, às vezes, associadas aos proprietários fundiários e ao Estado, representado pelo poder público local.

Do ponto de vista legal, a promulgação de algumas leis reforçam e legitimam esse padrão de empreendimento na cidade. Miño (1999) destaca a lei 2.187 - de 1981 - que institui os condomínios e loteamentos fechados, a Lei 3.913 - de 1994 - que concede isenção do imposto territorial urbano pelo prazo de oito anos para o loteador dos loteamentos dotados de infra-estrutura completa e a Lei 032 - de 1996 - que institui o Parcelamento do Solo.

O projeto de lei Nº 384 de 1981 que precede a lei aprovada (nº 2.187/81) e dispõe sobre a instituição de condomínios e loteamentos fechados é bem explícito a respeito da necessidade de assegurar o bem estar da população, particularmente quanto a sua privacidade e segurança, dando a entender que esse tipo de empreendimento, pela sua característica fechada e separada do restante da cidade, atende a essa necessidade.

Algumas frases mostram o caráter segregativo da lei, por exemplo, quando se refere à necessidade de “separação” do loteamento em relação à malha viária da cidade, quando deixa clara a necessidade de “vedar a presença de estranhos” e “a privatização da área limitada pelos muros”. Vejamos como isso comparece na justificativa do projeto de lei.

Considerando a constante necessidade de aperfeiçoamento da legislação municipal atinente ao uso do solo, urbano ou rural, do município, e as prementes necessidades de assegurar o bem estar da população, mormente no que afeta à *sua privacidade e segurança*.
 (...) A questão principal a ser resolvida interessa, a rigor, *ao conceito de privacidade*, que os mencionados empreendimentos exigem, circunscritas, as áreas, *limitadas e separadas da malha viária do município*, mas, apenas, com elas interligadas. O aspecto favorece, em tudo, e por tudo, à administração pública, quer quanto à segurança dos seus habitantes, quer quanto ao exercício de polícia, quer quanto à prestação de serviços públicos. Assim, *a privacidade exige o fechamento do loteamento, ou condomínio*. Quanto a este último, nenhum óbice existe, pois que as artérias e vias internas, bem como as áreas de recreação continuam de uso aos condôminos, vedada *a presença de estranhos* pela própria natureza da forma de propriedade. (PROJETO LEI 384/81 – grifos do autor)

Como comprovou Minõ (1999) que o primeiro loteamento fechado de Presidente Prudente (Jardim Morumbi) é de 1975, seguido do João Paulo II, em 1980, este projeto de lei tinha o objetivo claro de dar legitimidade a um fato que já estava ocorrendo na cidade. Fica também evidente no projeto de lei a necessidade de comparação desse tipo de empreendimento com os de mesmo padrão

⁵¹ Nesta pesquisa estaremos analisando o Damha I visto que sua ocupação já está consolidada.

que estão ocorrendo no Estado de São Paulo, como é o caso da Granja Viana e Granja Violeta, em São Paulo. (PROJETO LEI 384/81). Com base nessas argumentações, a Lei 2.187/81 é aprovada, deixando clara a intenção de separação deste loteamento do restante da cidade e, conseqüentemente, da população a que se destina:

Art. 1º - Os loteamentos ou condomínios em áreas urbanas ou rurais poderão adotar a forma fechada, que se caracteriza pela separação da área utilizada, da malha viária urbana, ou da área rural adjacente, por meio de muro ou de outro sistema de tapagem admitido pela autoridade municipal.

Art. 3º - Nos loteamentos fechados, as áreas referidas no artigo 2º desta lei, desde que incorporadas ao domínio público, nos termos do artigo 45 da Lei nº. 2.110, gozam de destinação ao uso especial de seus habitantes. (LEI 2.187)

Por sua vez, a Lei nº. 3.913 - de 1994 - concede isenção de imposto territorial urbano por um prazo de oito anos para o loteador, nos loteamentos dotados de infra-estrutura básica (pavimentação das vias públicas com assentamento de guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, sistema de abastecimento de água potável, sistema de captação e escoamento de águas pluviais e sistema de esgoto, com suas respectivas redes, arborização).

No projeto de lei nº 17/94, consta na justificativa que essa medida visa “incentivar novos núcleos urbanos”, e estimular a aplicação de empreendimentos em nível local. A isenção do imposto estimularia empreendedores na aplicação de investimentos na cidade, ao mesmo tempo que “estimula a implantação de loteamentos dotados de determinada infra-estrutura”.

Minõ destaca que “ainda que esta lei transfira para os loteadores os custos da manutenção da infra-estrutura pelos mesmos oito anos, converte-se numa disposição legal que incentiva a especulação imobiliária, especialmente aquela associada aos condomínios, já que estes caracterizam-se por sua completa infra-estrutura inicial”.

A Lei nº 4.003, de 1994, altera o artigo 11 da Lei 2.187/81 que institui os loteamentos fechados. O artigo 11º delibera que todos os processos de aprovação dos empreendimentos previstos na lei de loteamentos fechados se aplicam às disposições da Lei de Parcelamento do Solo nº. 2110//80, salvo nas hipóteses em que, com ela, conflitarem. Na nova redação da lei 4.003, o artigo 11º estipula a largura das vias de circulação no loteamento. É importante destacar que esses parâmetros diferem dos estabelecidos pela Lei de Parcelamento, que nos seus artigos 14º e 16º estipulam que “as ruas não poderão ter largura total inferior a 14 m, nem leito carroçável inferior a 8 m. (...) As ruas com características de via principal terão largura não inferior a 16 m e leito carroçável de 10 m, no mínimo.”

A lei 4.003 estipula outros valores, sendo que “as vias consideradas secundárias e locais não poderão ter largura inferior a 12m e nem leito carroçável inferior a 7metros, e as vias consideradas

principais não poderão ter largura inferior a 12 m, nem leito carroçável inferior a 8 metros.” É nítida, portanto, a alteração na lei ao atendimento de casos particulares de empreendimentos. O projeto de lei nº 660/11, que solicita alteração na lei de loteamentos fechados, considera como justificativa que “vias com os referidos padrões tendem convenientemente à demanda de tráfego no interior dos supraditos empreendimentos, trata-se, pois, de providência absolutamente racional, conquanto o tráfego nos mencionados loteamentos é de característica predominantemente local”.

Esse tipo de empreendimento é reafirmado no artigo 58 da lei de parcelamento do solo nº 032 de 1996. Nesse artigo, o loteamento fechado é admitido, desde que atenda aos requisitos contidos na Lei de Zoneamento quanto aos parâmetros urbanísticos, e aos requisitos da própria lei de parcelamento.

O parágrafo único estipula que “os usos institucionais deverão estar localizados fora da área do loteamento fechado, em local de acesso por via pública e escolhido a critério do órgão competente do Município”.

Esses usos institucionais, a que refere a lei, compreendem as escolas, creches, postos de saúde. Destaca-se, contudo, que a população residente nesses loteamentos recorrem à prestação de serviços particulares (escolas, serviços médicos, berçários, etc.), não se estabelecendo nestes locais equipamentos urbanos públicos.

Podemos entender essas leis como “jogos de manobras legais”, que visaram, em sua essência, garantir esse padrão de empreendimento, com um discurso de estímulo ao desenvolvimento local e, ao mesmo tempo, favorecendo os empreendedores voltados a esse ramo de negócios.

Na justificativa do projeto de lei que expõe os motivos referentes à isenção do imposto territorial urbano aos loteadores, podemos identificar essa argumentação.

(...) Parece-me demasiadamente penoso, além de desestimulante, onerar o empreendedor com uma sobrecarga tributária incidente sobre os lotes que não foram absorvidos pelo mercado comprador, pelo menos durante um prazo razoável.

(...) Sabe a Administração que há no Município empresários laboriosos e respeitados interessados na implantação de loteamentos urbanos. Alguns loteamentos contam, inclusive, com a prévia aprovação do Município, tratando-se, pois, de parcelamento de porte, capazes de transmutar o fenômeno urbanístico local. Os projetos preliminares prevêem expressiva quantidade de obras de infra-estrutura e, bem por isso, com custos elevados. A par do desenvolvimento urbano que proporcionará a cidade, tais obras também significarão importante oportunidade de empregos para grande contingente de trabalhadores desta localidade, principalmente para o pessoal da construção civil, setor assaz combatido pela crise econômica entre nós instalada”. (PROJETO DE LEI. nº 17/94)

É sintomático que tal discurso presente na justificativa da lei compareça no mesmo período das obras dos loteamentos fechados Damha I e II. Como a aprovação dessa lei ocorreu em 1996, há de supor a sua estreita relação com a viabilidade deste tipo de empreendimento imobiliário.

Para o segmento social a que se destina, é óbvio que esses tipos de empreendimentos são lançados no mercado com todas as obras básicas de infra-estrutura. Por outro lado, existem loteamentos na cidade que até hoje não constam com toda a infra-estrutura prevista quando do seu lançamento no mercado.

Partimos agora para uma análise da legislação urbanística e como se dá sua aplicabilidade no espaço geográfico.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano denominada Lei de Loteamento nº 2.110, de 1980,⁵² no capítulo dois, referente à documentação e aprovação de projetos de loteamentos, especifica no artigo 6º, entre outras determinações, que “as obras de infra-estrutura que deverão ser projetadas e executadas pelo interessado, as quais, caso ainda inexitem, compreenderão, necessariamente, sistemas de abastecimento de água potável, de escoamento de águas pluviais e águas servidas e respectivas redes, pavimentação incluindo os respectivos meios-fios, iluminação pública e arborização”.

No loteamento Damha I, pela característica do empreendimento imobiliário, essa rede de infra-estrutura está plenamente contemplada (rede de água, rede de esgoto, rede de energia elétrica e iluminação pública, pavimentação e arborização).

A Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo (nº 031/96) estabelece diretrizes dos usos possíveis de existirem nessa zona (residencial, comercial e de serviços), quanto aos parâmetros urbanísticos (tamanho mínimo do lote, gabarito de altura, taxa de ocupação) e que, portanto, todo e qualquer empreendimento deve seguir.

Na lei, esse loteamento faz parte da Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de ocupação horizontal, denominada de ZR2, como podemos observar no Mapa 03. Nas características de uso é permitido o uso residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal⁵³, excluindo-se a possibilidade de verticalização.

Quanto aos parâmetros urbanísticos, estipula um dos índices mais restritivos no uso e ocupação solo, juntamente a ZR1, ZR5 e ZR6, com tamanho mínimo do lote de 360m², frente mínima de 12 metros, coeficiente de aproveitamento 1, taxa de ocupação de 60%, recuo frontal mínimo de 4

⁵² A análise da legislação urbanística de Parcelamento do Solo, feita nesta pesquisa, compreende a Lei aprovada em 1980 (Lei 2.110).

⁵³ Unifamiliar: edificação constituída de uma única unidade habitacional, destinada a abrigar uma só família, unidade autônoma e isolada; multifamiliar horizontal: conjunto de unidades residenciais, com mais de uma unidade de moradia, não superpostas, geminadas ou isoladas e com acesso coletivo. (Lei 031/96)

metros, área mínima do terreno por unidade habitacional de 360 metros, taxa de permeabilidade mínima de 10% e gabarito de altura máxima de 2 pavimentos.

O Mapa da Inclusão/Exclusão Social de Presidente Prudente indica que esse loteamento situa-se na área de inclusão social da cidade. (Anexo 03)

Em 2003, foram gerados pelo Grupo de Pesquisa Simespp, novos mapas com base nos dados de demografia, economia, educação, meio ambiente, saúde e violência do Censo Demográfico de 2000 que complementaram e reforçaram os indicadores de exclusão e inclusão social para Presidente Prudente. Os indicadores sociais para o loteamento Damha I indicam o alto índice de inclusão social de sua população, com os maiores percentuais de chefes de família (homens e/ou mulheres) com alta escolaridade (mais de 16 anos de instrução); com renda superior a 20 salários mínimos, imóveis com melhores condições de habitabilidade, entre outros indicadores.⁵⁴

O loteamento conta com um total de 746 lotes residenciais, sendo que o tamanho médio desses lotes fica em torno de 426,2 m², um padrão de ocupação alto “em que destaca-se a concentração majoritária, quase total (95,7%), das construções nas categorias “luxo” e “fino”, o que reflete o alto poder aquisitivo dos moradores, que permite-lhes morar simultaneamente em terrenos amplos, em habitações espaçosas e de um alto padrão de construção” (Miño, 1999)). Como o número máximo de pavimentos que podem ser construídos nessa zona é de dois andares, as residências atendem esse requisito, sendo que em sua maioria são sobrados. O fato dos lotes serem de 360m², esta alternativa de construção é bastante utilizada com a possibilidade de maior aproveitamento do terreno. Uma visita ao loteamento mostra que, de modo geral, as edificações estão em conformidade com o que determina a Lei de Uso e Ocupação do Solo, quanto aos parâmetros urbanísticos (recuos frontal e lateral, coeficiente de aproveitamento, gabarito de altura, tamanho mínimo do lote), as residências são unifamiliares com casas isoladas nos lotes, separando-se das ruas em sua maior parte através de recuos frontais. O padrão do empreendimento (fechado) possibilita utilizar o recurso de separação da residência em relação à rua por meio de recuos frontais, excluindo-se a necessidade de construção de muros e ou cercas, sendo predominante a utilização desse recurso pelos moradores. As ruas são destinadas exclusivamente ao uso do automóvel, não sendo utilizadas como espaço de lazer, devido o loteamento contar com uma ampla área destinada a esse fim. A Figura 01 demonstra o padrão habitacional desse loteamento.

⁵⁴ Esses indicadores estão representados no Atlas da Inclusão/Exclusão Social gerado pelo Grupo Simespp (2003).



Figura 01: Uso o solo residencial - Padrão habitacional Damha I

Foto obtida pela autora em março de 2003.

Este loteamento está implantado em uma área onde se localiza um afluente da bacia hidrográfica do Córrego do Cedro, mas como a pesquisa de Piva e et alli (1998) revelou, o emprego da tecnologia e do capital, promoveu transformações nesta área quanto ao processo de apropriação dessa micro-bacia e de seu entorno para a localização desse conjunto residencial. Várias obras de engenharia foram executadas, visando incorporar essa área ao loteamento, como mostra esta pesquisa:

Os engenheiros que projetaram o Conjunto Residencial Damha se preocuparam com que este não sofra os impactos decorrentes das chuvas que costumam cair em grande volume em certas épocas do ano na cidade de Presidente Prudente. Para que isso não ocorra, obras simples como por exemplo o arruamento, não foram projetadas no sentido do córrego que corta o Residencial, as vertentes próximas ao fundo de vale foram 'refeitas' com máquinas tornando-as mais 'planas' com uma declividade inferior a 15%, além de receberem um tratamento especial com a plantação de gramas, e de árvores. Toda essa preocupação tem como objetivo preservar o fundo de vale, tornando-o mais agradável possível e o mais importante resgatando-o para a paisagem local. (...) Quanto à degradação ambiental, verificamos e concluímos que houve uma preocupação constante em todo projeto de construção do condomínio, que foi a qualidade da água. Outros fatores aliam-se à água, além de sua qualidade que são: a capacidade hídrica da micro-bacia, a preservação dos mananciais à montante, a preservação do fundo do vale, não apenas considerando o seu ecossistema local, que foi gradualmente alterado. (PIVA ET ALLI, 1998,06-10).

A reserva de 10% da gleba destinada ao sistema de recreação (área verde), determinada pela Lei de Parcelamento do Solo 2.110/80, artigo 29, parágrafo 1º, localiza-se nessa micro-bacia, "com vertentes planas e com um vale aberto, antropogenicamente transformada e criada sobre a micro-bacia natural, (...) resultando em obras de engenharia para construção imobiliária, que implicaram diretamente na alteração do regime hídrico da micro-bacia e com conseqüências na sub-bacia do Córrego do Cedro e ainda em alterações estéticas na paisagem."(ibdem, p.09)

Essa área de lazer e recreação recebeu um tratamento paisagístico integrando-a ao projeto urbanístico do loteamento, notando-se, portanto, uma preocupação de integração desse espaço ao condomínio. (Figura 02)



Figura 02 – Área de Lazer – Micro-bacia do Córrego do Cedro

Foto obtida pela autora em março de 2003.

Como assinala Miño (1999), “as áreas de lazer significam uma maior proporção da superfície total e a sua incorporação ao projeto residencial dá a elas uma localização mais central, o que nos leva a pensar que estes condomínios, ao menos em teoria, dão mais valor ao ‘lazer comunitário’, ou nas suas estratégias de comercialização, exploram mais as possibilidades de uma vida associada a amplos espaços de lazer e áreas verdes dentro de uma área com segurança garantida, ou ainda, exploram mais o valor paisagístico e de beleza cênica que estes ambientes possuem na atração de compradores”.

Além dessa área reservada à recreação e ao lazer, o loteamento conta ainda com quadras poliesportivas, campo de futebol, quadras de tênis, oferecendo aos moradores várias opções de lazer, sem precisar sair do loteamento.

Queremos destacar aqui que os 35% destinados na Lei de Parcelamento do Solo, incluindo os 10% destinados ao sistema de lazer e recreação, são áreas públicas que qualquer cidadão tem o direito de acesso. Entretanto, na lei que instituiu os condomínios e loteamentos fechados, no artigo 3º, essas áreas foram destinadas ao uso especial de seus habitantes, configurando assim um nítido caráter segregativo, pois restringe a sua utilização por outros habitantes da cidade. Nesse caso, uma lei municipal ratifica um processo de segregação sócio-espacial ao coibir o acesso de outras pessoas ao loteamento e a uma área que deveria por lei, ser pública. Vejamos como isso comparece na lei:

Nos loteamentos fechados, as áreas referidas no artigo 2º desta lei, desde que incorporadas ao domínio público, nos termos do artigo 45 da Lei nº 2.110, gozam de destinação ao uso especial de seus habitantes.”(LEI 2.187/81-art.3º)

A Lei de Zoneamento, que define as características de uso (Anexo 09), determina que aos usos permissíveis é facultada a existência de comércio e serviço vicinal e comércio e serviço de bairro. Estes tipos de comércio e serviços se caracterizam por comércio varejista e serviços diversificados, de necessidades imediatas da população local, não incômodos, nocivos ou perigosos ao uso residencial, e que visam atender também a população do bairro ou região. Enquadram-se nestes usos padaria, farmácia, açougue, mercearia, papelarias, sorveterias, consultório médico etc. (LEI DE ZONEAMENTO -Seção III, art. 7º)

No uso tolerado, é possível o comércio e serviço geral, comércio e serviço específico e indústria não poluente, proibindo-se os demais usos. O comércio e serviço geral, caracterizam-se por comércio atacadista e serviços diversificados, podendo-se instalar boates, gráficas, casas de espetáculos, comércio atacadista e distribuidores, oficinas mecânicas, serralherias, etc.

O comércio e serviço específico caracterizam-se pela singularidade e demanda análise caso a caso, como por exemplo, hospitais, clubes associativos, clínicas médicas, igrejas, faculdades, aeroportos etc. A lei fornece uma relação dos usos estabelecidos para o comércio e serviço, segundo sua hierarquização e que pode ser vista no Anexo 04. No interior do loteamento não se estabeleceu ainda nenhum tipo de comércio e serviço que visa ao atendimento das necessidades imediatas de seus habitantes, mas segundo depoimento de uma moradora, existe um projeto neste sentido. A pesquisa desenvolvida por Miño revelou que o consumo de bens e serviços e de atividades de lazer pelos moradores desses loteamentos se dá fora dos condomínios, e que a “segregação do condomínio projeta-se fora dele, já que trata-se de lugares aos quais nem todos têm acesso e onde concentram-se, fundamentalmente, os grupos de maior poder aquisitivo da cidade: shopping centers, colégios privados e clubes privados de grande prestígio social na cidade”.(Ibidem)

A proteção de determinados usos pela população residente nos loteamentos indica uma prática que visa inibir o estabelecimento de usos que possam depreciar a imagem do loteamento e/ou interferir em aspectos como segurança e tranquilidade do bairro.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, ao estabelecer os usos permitidos, permissíveis, tolerados e proibidos procura fornecer juntamente a outros parâmetros, mecanismos reguladores de usos e ocupações que comprometam o equilíbrio sócio-ambiental da cidade. Entretanto, a existência de uma legislação não garante na prática que não se estabeleçam usos indesejáveis. O que se têm, portanto, são leis que o poder público institui como instrumento regulatório, impedindo que determinados usos se estabeleçam, ou ainda ações dos próprios moradores (quando há interesse) nessa proteção. Essas ações por parte dos moradores revelam a intenção de proteção das características do loteamento,

podendo também se constituir em um processo segregativo a partir do momento que impede que determinados usos se estabeleçam, e com isso ocorra uma mistura de usos comprometendo a qualidade de vida dos habitantes.

A pesquisa de campo procurou identificar em que medida usos incompatíveis ao que determina a lei têm se estabelecido nesses loteamentos, pois acreditamos que esse indicador nos fornece parâmetros para se avaliar processos excludentes ou segregativos do ponto de vista da legislação.

No caso do loteamento Damha I, que ainda não se estabeleceu atividades de comércio e serviços no interior do loteamento, procuramos constatar se em seu entorno estão se estabelecendo usos que podem ou poderão ter impactos negativos ao redor do loteamento, podendo se constituir em externalidades negativas ao empreendimento, prejudicando a população residente ou o próprio valor de mercado do loteamento no conjunto da cidade.

O loteamento próximo ao Damha I é o Jardim Alto da Boa Vista, implantado em 1979. Atualmente, possui completa rede de infra-estrutura. O padrão residencial de início do loteamento caracteriza-se por casas simples, mas que atualmente está mudando para um padrão habitacional mais elevado. Acreditamos que a proximidade da implantação do condomínio fechado é um aspecto que tem contribuído para a mudança de padrão do loteamento, como se observa nas Figuras 03 e 4 .



Figuras 03 e 04 – Uso residencial - Padrão habitacional antigo e atual no Jd Alto da Boa Vista.
Fotos obtidas pela autora em março de 2003.

No loteamento, encontramos estabelecimentos comerciais e de serviços que se inserem nas categorias de comércio e serviços de bairro, vicinal, geral e específico.

Pertencem à categoria de comércio e serviço geral, oficina mecânica, revendedora de automóveis, revendedores e serviços mecânicos autorizados. Entre o comércio e serviço de bairro, verificamos estabelecimentos como hotel, bares, lava-carro, escritório técnico de profissionais liberais, e no comércio e serviço vicinal, que se caracteriza pelo atendimento das necessidades imediatas da população, estão uma padaria e uma farmácia.

Quanto ao comércio e serviço específico constatou-se igreja, Central de Correios, academia de ginástica. Estes e os demais usos podem ser visualizados no Mapa 07 e no Anexo 05 que especificam os usos que foram encontrados nesse loteamento.

(Mapa 07 – Uso do Solo Jardim Alto Boa Vista)

Podemos afirmar que os usos estabelecidos não estão comprometendo a qualidade de vida dos moradores e de seu entorno no que diz respeito a aspecto como tranquilidade do loteamento, por exemplo. Pois a maioria da prestação de serviços que se enquadra no comércio e serviço geral, tais como oficinas mecânicas estão localizadas na principal via de acesso, com característica nitidamente comercial. Assim como não se constataram usos proibidos, como atividades industriais, e comércio e serviços considerados incômodos, nocivos ou perigosos.⁵⁵

A academia de ginástica está situada na avenida principal do loteamento, em frente ao loteamento Damha I, e o padrão do estabelecimento revela que é para atender uma clientela de renda média e alta. Pela sua localização, atende a população do bairro e do loteamento fechado. (Figura 05)



Figura 05 – Uso comercial e de serviços – Academia de Ginástica
Foto obtida pela autora em maio de 2003.

O fato da porção sul da cidade estar se consolidando cada vez mais como uma área voltada às camadas de renda média e alta, acreditamos estar iniciando-se um processo de instalação de determinados tipos de serviços e comércio para o atendimento desses segmentos sociais, que estão escolhendo esta porção da cidade como opção de moradia, entretanto, ainda não conta com uma ampla oferta de serviços em um padrão voltado a essas clientelas.

Observamos que o Jardim Alto da Boa Vista não apresenta uma diversificação do ponto de vista quantitativo de comércio e prestação de serviços. Os que foram constatados são em pequeno número, mostrando que a população recorre a outros pontos da cidade para obter alguns tipos de

⁵⁵ Na lei a seção II - da classificação hierárquica dos usos em seu artigo 8º as atividades de comércio, serviço e indústria ficam caracterizadas pela seguinte natureza: *incômodos*: Os que possam produzir ruídos, trepidações ou conturbações no tráfego, e que venham a incomodar a vizinhança; *nocivos* “os que possam poluir o solo, o ar e as águas, produzir gases, poeiras, odores e detritos, impliquem na manipulação de ingredientes, matéria-prima ou processos que tragam riscos a saúde”; *perigosos* “os que possam dar origem a explosões, incêndios e/ou colocar em risco pessoas ou propriedades circunvizinhas.”, e inócuos “os que não se configuram em incômodos, nocivos ou perigosos.”

serviços e para compras. Para os moradores do loteamento fechado, Miño comprovou que esses utilizam outros pontos da cidade para suas compras e lazer, como por exemplo, os shopping centers.

Na prática, não tem se estabelecido usos incompatíveis nesse loteamento, e que possam promover uma desqualificação dos loteamentos fechados que ali se localizam, podendo comprometer o valor de mercado dos imóveis, ou mesmo a qualidade de vida de seus moradores. Ao contrário, o estabelecimento de alguns serviços específicos nessa região (mesmo que se dê ainda paulatinamente e a longo prazo), voltados ao atendimento desse segmento social revela um processo de qualificação dos condomínios e dos loteamentos ao seu entorno.

Procuramos apontar até aqui, como a conjunção de várias ações (normativa legal, poder público e empreendedores imobiliários) tem promovido na porção sul da cidade uma expansão em que se tem privilegiado o atendimento a determinados segmentos sociais, e em que a auto-segregação tem se configurado também em uma tendência da urbanização prudentina.

Existem outros loteamentos situados nessa porção da cidade, que embora não tenham instituídos modelos de incorporação imobiliária em que fique nítido o caráter auto-segregativo como mecanismos de isolamento de seus habitantes com o restante da cidade, reforçam através do uso e ocupação do solo essa porção da cidade como uma das mais dinâmicas em termos de investimentos por parte do mercado imobiliário. Isso se deve, como já foi apontado, às ações do poder público na década de 1970, que acabou promovendo essa parcela da cidade e atraindo investimentos.

Preservando espaços - Jardim Caiçara, Cidade Universitária e Vila Liberdade.

Com o objetivo de enriquecer a discussão que está sendo feita nesta pesquisa, fazemos também uma caracterização dos loteamentos Jardim Caiçara, Vila Liberdade e Cidade Universitária, adjacentes ao Parque do Povo, do ponto de vista das leis de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo Urbano, procurando mostrar como as ações do poder público no passado e a normativa legal se articulam para manter e preservar essas áreas como espaços privilegiados em relação a outras parcelas da cidade.

Pesquisas de Hora e Silva (1991) e Silva (1994), já destacadas no Capítulo 3 atestam que através do projeto Parque do Povo, também ocorreu um processo de segregação sócio-espacial nessa porção da cidade, (embora com características diferentes), pois, os investimentos feitos pelo poder público em infra-estrutura e serviços valorizaram os loteamentos situados nessa região e promoveram um processo de expulsão dos antigos moradores, (segmentos de menor poder aquisitivo) para outras

parcelas da cidade, atraindo para essa, um novo perfil sócio-econômico de moradores (de média e alta renda). A esse respeito, é Silva (1994) quem assinala:

O Parque do Povo constituiu-se em um projeto que, explicitamente, justificava-se pela necessidade de reurbanização de parcela significativa (área de aproximadamente de 460m²) da cidade de Presidente Prudente. Previa a canalização do Córrego do Veado, no trecho compreendido entre as Avenidas Brasil e Manoel Goulart, no sentido NW-SE, juntamente com a alocação de infra-estrutura, equipamentos de lazer e serviços numa área de fundo de vale, até então degradada. (...) Os projetos do programa CURA ao propiciarem o investimento de forma concentrada e, ao mesmo tempo, maciça, em uma fração do espaço urbano, acentuaram o processo de segregação sócio-espacial, funcionando como mais um mecanismo de reprodução do capital, via transformações territoriais, à medida em que dinamizou a especulação imobiliária, excluindo (ao contrário do que se propunha) a parcela da população de menor poder aquisitivo de uma melhoria na qualidade de vida, e provocando, sobretudo, uma apropriação desigual, diferenciada dos benefícios denominados públicos. (p.07-53)

Por sua vez, Sposito (1990) nos lembra que uma das formas de apropriação da renda do solo nas sociedades capitalistas ocorre através do “recolhimento dos tributos municipais, não no que concerne à parte que se torna pagamento de pessoal, mas na parte que se volta para a produção do espaço através dos projetos de investimentos públicos que vão se localizar em certas áreas da cidade. Ligada à maneira citada acima, está o papel direto dos investimentos públicos na produção da infra-estrutura que provocam o aumento do preço do solo”. (p.221-222)

E foram tais medidas impetradas pelo poder público que esses loteamentos sofreram mudanças sócio-espaciais significativas, e que a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo Urbano constituíram-se em mais um mecanismo de preservação dessa parcela da cidade em detrimento de outras. Vejamos como isso se dá na prática.

O Jardim Caiçara e Cidade Universidade são loteamentos que tiveram seu ano de implantação na década de 1960, o primeiro em 1965 e o segundo em 1960. Já a Vila Liberdade é um loteamento mais antigo, de 1949.

A proximidade geográfica desses loteamentos com o Parque do Povo e junto a uma instituição de ensino superior conferem-lhes características peculiares, e que ao longo do tempo foi se constituindo uma ampla rede de oferta de serviços e de comércio para o atendimento à população local.

A partir da década de 1970, esses loteamentos receberam uma intensa alocação de investimentos públicos, o que provocou uma mudança significativa no padrão dos bairros⁵⁶. Entre as

⁵⁶ Um estudo detalhado dessas transformações é encontrado em Hora e Silva (1991), Silva (1994), Sposito (1981), que destaca dados relativos às transações imobiliárias, mostrando o aumento significativo das vendas e do preço dos terrenos nesse período, e Sposito (1990), que também revela o impacto no preço dos terrenos e a valorização dessas áreas em virtude da aplicação de investimentos públicos.

transformações promovidas pela alocação de infra-estrutura está o aumento do preço do solo nessas áreas, como revelou Sposito (1990, p.179 -180).

Os loteamentos Jardim Caiçara, Cidade Universitária e Vila Liberdade (Mapa 06) pertencem à Zona Residencial de Média Densidade Populacional, de ocupação horizontal e vertical, sendo permitido o uso residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal e vertical, conforme observamos no Mapa 03.

O Mapa da Exclusão/Inclusão Social e o Atlas da Inclusão/Exclusão Social com os dados do Censo Demográfico de 2000, indicam esses loteamentos ocupados por uma população de renda média e alta. O Mapa da Renda Média dos Chefes de Família (Anexo 06) indica para esses setores censitários uma renda que varia de mais de 5 a 10 salários mínimos e mais de 10 a 18,4 salários mínimos. Quanto à escolaridade, os dados também indicam que a maioria possui grau elevado de escolaridade. A agregação desses indicadores sociais aos demais reforçam esses loteamentos na área de inclusão social.

Quanto aos índices urbanísticos definidos é semelhante ao estipulado para a ZR2, diferenciando-se quanto ao coeficiente de aproveitamento (índice 2) e gabarito de altura máxima (Livre), que indicam a possibilidade de verticalização. Mais uma vez, a legislação atendeu o que já estava se consolidando na prática, pois nos últimos anos tem ocorrido um processo de verticalização dessa região, conforme já atestou Sposito (1991).

Observa-se nos Parâmetros Urbanísticos, no Anexo 02, que os índices urbanísticos são tão restritivos quanto para a ZR2, indicando os mesmos valores.

Quanto ao padrão de ocupação, observa-se uma certa mistura de padrões habitacionais. Como já destacado anteriormente, são loteamentos já consolidados e antigos (década de 1940 e 1960), sendo que no final da década de 1970 em diante tem início um processo de substituição da sua população. Entretanto, encontra-se ainda uma população que está resistindo a um processo de expulsão devido à nova dinâmica de reprodução do espaço urbano nessa porção da cidade. As residências remanescentes do período inicial de implantação dos loteamentos, (embora em menor número), ainda são vistas na paisagem, com casas de madeira, recuos e tamanho mínimo do lote, por exemplo, muitas vezes irregulares, existindo também subdivisões de lotes. Essa paisagem reflete o início de implantação dos loteamentos e se mistura ao padrão atual, com residências que atendem as normas urbanísticas e de padrão mais elevado.

Entendemos que essa paisagem que ainda persiste ao padrão atual dos loteamentos reflete a herança de uma cidade que foi sendo produzida à margem de uma legislação urbanística, e que até hoje está impressa no espaço urbano. As Figuras 06 e 07 ilustram essas observações.



Figura 06 e 07 – Habitação remanescente no Jardim Caiçara e atual na Vila Liberdade.

Fotos obtidas pela autora em março e agosto de 2003.

Na caracterização dos usos, é permissível o estabelecimento de comércio e serviço vicinal e comércio e serviço de bairro; nos usos tolerados, o comércio e serviço geral, comércio e serviço específico e indústria não poluitiva, configurando as mesmas recomendações para a ZR2.

O fato desses loteamentos serem próximos ao Parque do Povo, (área em que foi feita a canalização do Córrego do Veado e que hoje possui uma ampla área verde como espaço de recreação e lazer) propicia que tenham uma boa estrutura de recreação e lazer, como observamos nas Figuras 08 e 09.



Figuras 08 e 09 – Áreas de Lazer (Parque do Povo)

Fotos obtidas pela autora em agosto de 2003.

Os loteamentos Jardim Caiçara, Vila Liberdade e Cidade Universitária dispõem de uma completa rede de infra-estrutura básica, contando com rede de água, rede de esgoto, pavimentação, rede de energia elétrica, iluminação pública e arborização.

Contam ainda com uma ampla oferta de comércio e serviço de bairro e comércio e serviço vicinal e que na Lei de Zoneamento estão classificados como de usos permissíveis. Enquadram-se nesta categoria, bares, lanchonetes, restaurantes, papelarias, livrarias, boutiques, institutos de beleza, agências bancárias, consultórios odontológicos, sorveterias, agência do correio, copiadoras, mercado, açougues, postos de gasolina, mercearia, lava-carros, consultórios médicos, consultórios odontológicos, etc . A Figura 10 mostra o principal eixo comercial do loteamento Cidade Universitária.



Figura 10 – Uso comercial e de serviços – Cidade Universitária

Foto obtida pela autora em março de 2003.

Na categoria de usos tolerados, o comércio e serviço geral, são caracterizados pelo comércio atacadista e serviços diversificados, e esses usos aparecem em menor proporção, apresentando os seguintes usos: garagem destinada a veículos de grande porte, boate, oficina mecânica e tapeçaria, editora, gráfica, borracharia, serralheria, depósito de materiais de construção entre outros.

No comércio e serviço específico, constatou-se escola particular, universidade, quartel do exército, clínicas médicas, estação de tratamento de água e retransmissora de Tv. Esses usos podem ser observados nos Mapas 08, 09 e 10 e no Anexo 05 consta a relação desses usos por loteamento.

(Mapa 08 – Uso do Solo – Cidade Universitária)

(Mapa 09 – Uso do Solo – Jardim Caiçara)

(Mapa 10 – Uso do Solo – Vila Liberdade)

Na classificação de indústria não poluente e que a lei caracteriza pela indústria não nociva ou perigosa, não se constatou nenhum tipo de uso que se enquadra nesta categoria.

A caracterização desses usos mostram ainda a concentração do comércio e serviço vicinal e de bairro nos três loteamentos. Esses loteamentos são contíguos ao loteamento Jardim Bongiovani. Esse loteamento tem se consolidado como um subcentro comercial da cidade, com ampla e variada oferta de comércio e serviços para o atendimento da população local como atestou Pereira (2001). A pesquisa comprovou que essa diversidade de serviços e comércio encontrada na região, aliada ao aspecto da infra-estrutura confere uma especificidade ao local e aos bairros adjacentes, promovendo uma maior qualidade de vida aos moradores, assim como a valorização dos loteamentos no mercado imobiliário.

Queremos lembrar aqui que, segundo Roberto Castilho, não existe em Presidente Prudente zona exclusivamente residencial, com exceção dos loteamentos fechados, prevalecendo o uso misto, salvo no Distrito Industrial. Essa “mistura” de usos está muito presente na paisagem dos loteamentos urbanos analisados.

Os usos que se estabeleceram nesses loteamentos não possuem características que interferem na qualidade de vida da população, ou em externalidades negativas que possam ser fatores de depreciação desses loteamentos.

4.3 A zona oeste e leste – Ratificando a exclusão social.

Em oposição à porção sul da cidade, as zonas norte, oeste e leste apresentam uma configuração sócio-espacial mais heterogênea, predominando uma ocupação por uma população de renda média e baixa, com baixa escolaridade, alto índice de imóveis precários, mortalidade infantil, ou seja, um conjunto de indicadores sociais que indicam essas porções da cidade como áreas de exclusão social. A renda média dos chefes de família varia entre 0 a 2 salários mínimos, mais de 2 a 5 salários mínimos e mais de 5 a 10 salários mínimos, conforme observa-se no Anexo 06.

Em final da década de 1960 já se apontava para uma diferenciação futura entre a porção sul da cidade em relação às porções leste, oeste e norte; conforme observamos nos estudos realizados para elaboração do Plano Diretor e Zoneamento Urbano, algumas ações que se efetivaram nas décadas seguintes só vieram a consolidar essa tendência:

Entre as áreas periféricas apresentam valor mais alto as do extremo sudoeste, que se localizam na direção provável do crescimento urbano e que se beneficiam da facilidade de acesso rodoviário. Já as áreas dos extremos noroeste e leste compõem com os valores mais baixos, o que se deve, sem dúvida, às dificuldades de acesso, à topografia acidentada e à sua própria caracterização como áreas de menor prestígio. (PLANO DIRETOR, p.326)

Na Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, os índices urbanísticos menos restritivos quanto à ocupação do solo encontra-se em boa parte nesses setores como as ZR3 -Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, que estipula tamanho mínimo do lote de 250m², frente mínima do lote de 10 metros e taxa de ocupação de 60%, e a ZR4 - Zona Residencial de Média Densidade Populacional, em que o tamanho mínimo do lote é 160m², frente mínima de 8 metros e taxa de ocupação de 70%, conforme observamos no Mapa 02.

Algumas medidas tomadas pelo poder público, como a implantação de conjuntos habitacionais e o Projeto de Lotes Urbanizados e Desfavelamento, e também as ações dos incorporadores imobiliários, através da implantação de loteamentos, ao escolherem essas porções da cidade para o projeto de alocação ou relocação da população de médio e baixo poder aquisitivo, contribuíram sobremaneira para a sedimentação desses setores reservados para esse segmento social.

Os indicadores sócio-econômicos e ambientais utilizados para gerar o Mapa da Exclusão Social confirmaram o grau de precariedade urbanística vivida por essa população e concluíram que “as áreas prioritárias para o enfrentamento da exclusão social localizam-se quase que integralmente nos limites periféricos norte e leste da malha urbana”.(SPOSITO, 2000, p.75).

Neste sub-item, buscamos entender como se dá a aplicabilidade da legislação urbanística na porção oeste e leste da cidade inseridas na categoria da ZR2. Embora a legislação de uso e ocupação do solo e parcelamento urbano, indiquem as mesmas diretrizes queremos fazer uma abordagem de como se dá na prática sua aplicação.

4.3.1 O loteamento Parque Furquim.

Em 1963, é implantado o loteamento Parque Furquim, situado na zona leste de Presidente Prudente. (Mapa 06) Essa região não apresentou o mesmo ritmo de expansão urbana verificada nas zonas oeste, norte e sul, pois os maiores índices de declividade e a localização da estrada de ferro da Alta Sorocabana, que sempre dividiu a cidade, foram fatores que desde o princípio da colonização da cidade impediu e restringiu sua expansão, como afirmou Sposito (1981). O Parque Furquim é, majoritariamente, composto por uma população de baixo poder aquisitivo, com uma renda média dos chefes de família entre mais de 2 a 5 salários mínimos, como se observa no Mapa da Renda Média de Família (Anexo 06), e uma população com baixo grau de escolaridade, como por exemplo, chefes de famílias (homens) com menos de 1 ano de instrução. O Mapa da Exclusão/Inclusão Social (Anexo 03) classifica esse loteamento na área de exclusão social. Esse loteamento faz parte da Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional – ZR2, de ocupação horizontal, sendo permitido o uso residencial unifamiliar e multifamiliar, sem possibilidade de verticalização. (Mapa 02). Os índices urbanísticos estipulam tamanho mínimo do lote de 360m², frente mínima de 12 metros, coeficiente de aproveitamento 1, taxa de ocupação máxima 60%, recuo frontal mínimo de 4 metros, taxa de permeabilidade de 10% e gabarito de altura máxima de dois pavimentos.

O Parque Furquim, por ser um loteamento já consolidado e antigo (início da década de 1960) apresenta uma rede de infra-estrutura já instalada, sendo atendido por rede de esgoto, rede de água, rede de energia elétrica, iluminação pública, pavimentação e arborização como determina a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. O loteamento é ocupado, majoritariamente, por residências unifamiliares e multifamiliares, prevalecendo o padrão horizontal.

Com as visitas a campo constatamos um padrão de ocupação com residências de padrão simples e muito pouco conservadas, com residências em sua maior parte de alvenaria, com cobertura de telhas ou de cimento amianto. Muitas das residências estão passando por reforma, o que dá a impressão de inacabadas. A separação das residências em relação à rua é feita através de muros e cercas. É muito freqüente a subdivisão dos lotes, com convivência de mais de uma família por lote e

desobediência aos parâmetros urbanísticos como, por exemplo, recuos laterais, como se observa na Figura 11.



Figura 11 – Uso residencial - Padrão habitacional no Pq. Furquim
Foto obtida pela autora em março de 2003.

A rua nesse loteamento ainda é o espaço da sociabilidade e utilizada como área de lazer, visto que essas áreas quase inexistem. É muito comum a presença de crianças brincando nas ruas e de pessoas conversando nas calçadas em frente as suas casas.

Da Lei de Uso e Ocupação do Solo, quanto às características dos usos que se estabeleceram foram constatados os usos permissíveis, sendo encontrados comércio e serviço de bairro e comércio e serviço vicinal, e nos usos tolerados, o comércio e serviço geral e comércio e serviço específico.

Na categoria de usos permissíveis, é significativo o número de estabelecimentos de comércio e serviço de bairro. Enquadra-se nessa categoria um número expressivo de bares, num total de treze estabelecimentos, seguido de um mercado e um consultório odontológico.

Destaca-se que estes bares não oferecem uma variedade de oferta de produtos, sendo na sua maioria, bares voltados para a venda de bebidas.



Figura 12 – Uso Comercial - Parque Furquim
Foto obtida pela autora em março de 2003.

No comércio e serviço geral, classificado como uso tolerado, encontramos também um número expressivo de prestação de serviços nessa categoria, como: oficinas mecânicas, num total de cinco estabelecimentos; três funilarias (lataria e pintura de veículos); uma serralheria; três serviços de capas e estofamentos; um depósito de ferro velho, e de materiais para construção (madeiras), conforme observamos na Figura 13. Quanto ao comércio e serviço específico, foram registradas uma faculdade e uma igreja.



Figura 13 – Uso comercial e de serviços – Parque Furquim

Foto obtida pela autora em maio de 2003.

O Anexo 05 identifica a relação dos usos cadastrados em campo para o Parque Furquim, e o Mapa 11 ilustra esses usos.

(Mapa 11- Uso do Solo – Parque Furquim)

Na classificação de indústria não poluente e que a lei caracteriza pela indústria não nociva ou perigosa não se constatou nenhum tipo de uso que se enquadre nesta categoria.

Na planta oficial do loteamento, seis áreas estão reservadas ao sistema de recreação e lazer, correspondentes, aos 10% exigidos pela Lei de Parcelamento do Solo, conforme observamos no Mapa 11. Entretanto, dessas seis áreas somente duas estão efetivamente servindo como áreas de lazer, respectivamente uma área de lazer para crianças e uma praça, conforme observamos nas Figuras 14 e 15.



Figuras 14 e 15 – Áreas de lazer - Parque Furquim

Fotos obtidas pela autora em março de 2003.

De acordo com o presidente da Associação de Moradores do Parque e Vila Furquim, senhor Valdecir Batista Gonçalves, o loteamento é carente de áreas de lazer que atendam a população em suas diversas faixas etárias. Para ele, existe um abandono por parte do poder público nessa porção da cidade, e em particular, no loteamento, pois na sua opinião a maior parte dos investimentos públicos são feitos em outros bairros, do outro lado da cidade. Segundo ele “aqui a gente vê os outros bairros (sic) por aí uma iniciativa do Agripino, o prefeito atual melhorando fundos de vale e aqui para nós não temos nada disso” (informação verbal)⁵⁷.

Uma das reivindicações da população junto à Associação de Moradores relaciona-se à instalação de um centro de lazer entre a Vila Furquim e a Vila Marcondes, onde atualmente localiza-se uma extensa área verde. No passado, essa área serviu como depósito de lixo, sendo que, após o aterramento, não houve nenhum projeto visando aproveitá-la como área de lazer no atendimento da população local e dos bairros adjacentes.

As demais áreas destinadas ao sistema de recreio são hoje ocupadas por imóveis residenciais, localizados nos locais providos de infra-estrutura, conforme se observa na Figura 16.

⁵⁷ Entrevista concedida em 02-09-2003

Essas áreas correspondem ao processo de ocupações individuais de áreas do patrimônio público municipal que teve início na década de 1960 em Presidente Prudente, e a zona leste corresponde a uma das primeiras áreas da cidade onde se deu grande parte dessas ocupações, como assinala Maracci (1999).



Figura 16 – Uso do solo residencial - Áreas públicas ocupadas na década de 1960.

Foto obtida pela autora em março de 2003.

Na gestão do prefeito Paulo Constantino (1989-1992), a Secretaria da Habitação elaborou o “Projeto habitacional para população que reside em áreas públicas municipais”, que tinha entre seus objetivos “a legalização das moradias por fixação ou deslocamento, e melhora nas condições de moradia através da construção de novas habitações e implantação de infra-estrutura (saneamento básico, equipamentos sociais, arruamentos, etc.)”. (MARACCI, 1999, p.83-84)

Paralelo a esse projeto, o executivo propôs o “Programa de Desfavelamento e de “Loteamentos Urbanizados”⁵⁸, que destinava determinadas áreas da cidade ao processo de realocação da população de baixa renda.

Paralelo a essa política pública encaminhada pelo poder executivo, formou-se o Movimento por Moradia de Presidente Prudente, que consistiu num movimento de luta, organizado pelos moradores das áreas de ocupação irregulares, que foram agentes centrais de um processo que redefiniu a lógica de produção do espaço urbano em Presidente Prudente.⁵⁹ Como afirma Maracci, “esse movimento, em certa medida limitou a ação de dominação do Estado local, expressa no

⁵⁸ O Programa de Desfavelamento foi proposto no Projeto de Lei nº. 52 de 1989. “Na exposição de motivos consta que o programa habitacional visava o assentamento das famílias em suas respectivas residências, através da venda por financiamento dos lotes com edificação ou do financiamento da construção de unidades habitacionais do tipo embrião.”(Maracci, p.85) A Lei compreende terrenos situados nos bairros Parque Furquim e Parque Alvorada, entre outros. O Programa de Loteamentos Urbanizados foi proposto através dos projetos de lei nºs 2.998 e 052 de 1990. De acordo com Maracci, este Programa “foi criado com o propósito de atender famílias que não puderam ser beneficiadas pela implantação do conjunto habitacional “Ana Jacinta”.

⁵⁹ Uma análise sobre esse Movimento é encontrado em Maracci, Marilda Teles. *O movimento por moradia e políticas de Estado no contexto da produção do espaço-território urbano em Presidente Prudente (SP)*.” Dissertação (Mestrado) – Unesp, Presidente Prudente, 1999.

“Programa de Desfavelamento”. A ação de ocupar, permanecer no espaço ocupado por anos, como foi o caso da maioria, e a mobilização de resistência contra o deslocamento, redefiniram a espaço-territorialidade de que havia sido projetada pela prefeitura.”(p.111)

Esse movimento resultou num processo de luta pela permanência nos locais de origem, contra uma proposta original encaminhada pelo poder público, que era a erradicação através do deslocamento dessa população para setores mais periféricos da cidade. Desse movimento resultou que “três dos quatro núcleos do Parque Furquim e todos do Jardim Cinquentenário permaneceram nos locais de ocupação, assim como os do Jardim Cobral, Parque Bandeirantes, Jardim Iguaçu, Montalvão, Parque São Francisco, Vila Mendes, Vila Centenário, Vila Rainho, Parque Alvorada, Vila Líder, Jardim Planaltina e Jardim Nova Planaltina, Jardim Santa Mônica e Jardim São Bento.”(Ibidem, p.98).

Portanto, os imóveis residenciais que hoje ocupam as áreas destinadas ao sistema de recreio do Parque Furquim devem ser entendidas a partir de uma perspectiva mais ampla do processo histórico da produção do espaço urbano prudentino, e que se deu, sobretudo, devido à condição de exclusão social que vivia essa população.

Durante anos a condição social dessa população, sujeitou-os à prática do clientelismo, o que possibilitou a permanência nessas áreas. Como destaca Maracci, “o poder público municipal de Presidente Prudente reafirmou estas ocupações nas suas condições de “ilegalidade. Trata-se de uma população com potencial de voto. E é esse potencial que, em Presidente Prudente, vai garantir sua permanência, por anos, nos locais de ocupação, através de práticas de clientelismo por parte dos governantes locais (executivo e legislativo).”(p.70)

Mesmo através da articulação que houve no passado para a regularização da situação habitacional das famílias da zona leste, e em particular do Parque Furquim, atualmente o processo de ocupação irregular em terrenos públicos continua a existir no Parque Furquim. O baixo poder aquisitivo da população não os capacita a adquirir um lote no mercado formal de terras, sedimentando a condição de exclusão social em que vivem e, portanto, tendo como única via de acesso a terra, a ocupação clandestina. Essa área é ocupada, atualmente, de acordo com informações do senhor Valdecir, presidente da Associação de Moradores do Parque e Vila Furquim, por seis famílias que estão lá há quatro anos. Seu relato revelou que houve ação de despejo em relação a essas famílias, mas a Associação de Moradores conseguiu reverter esse processo. Embora os números indiquem seis famílias residindo no local, uma visita ao local mostra que esse número é maior, como pode ser observado nas Figuras 17 e 18.



Figuras 17 e 18 – Uso do solo residencial – Ocupações ilegais – Parque Furquim.

Fotos obtidas pela autora em março e agosto de 2003.

Na categoria de usos permissíveis, o comércio e serviço vicinal voltado ao atendimento das necessidades imediatas da população do bairro é bastante limitado. O mesmo podemos dizer, do comércio e serviço de bairro, que embora seja em maior número, não significa que os tipos de serviços e comércio oferecidos são variados. O Mapa 11 mostra a distribuição desses usos.

Devido ao comércio e serviços oferecidos serem limitados, a população recorre a outros locais da cidade para fins de compras.

É significativa a presença de estabelecimentos que se enquadram na categoria de comércio e serviço geral, como funilarias, oficina mecânica, serviços de capas e estofamentos e serralheria. Esses serviços se encontram distribuídos em todo o loteamento, não havendo uma concentração em uma determinada área, conforme se observa no Mapa 11.

Um traço comum nesse loteamento é a mistura de usos. Na quase totalidade, o uso residencial é utilizado também como uso comercial e de serviços, seja na ampliação do imóvel residencial, seja utilizando-se parte do terreno.

Na classificação de indústria não poluente e que a lei caracteriza pela indústria não nociva ou perigosa, não se constatou nenhum tipo de uso que se enquadra nessa categoria.

De acordo com o relato do senhor Valdecir Gonçalves, algumas das atividades que se estabeleceram no loteamento, como marcenaria e lanches têm promovido incômodo ao conjunto da população, devido ao barulho e emissão de poeira. Embora a legislação faculte a possibilidade de haver estes estabelecimentos, visto se enquadrarem no comércio e serviço de bairro e, no comércio e serviço geral, uma avaliação da população junto à Associação de Moradores é que essas atividades promovem impactos negativos como, por exemplo, em relação a tranquilidade do bairro.

De acordo com o senhor Valdecir Gonçalves, o loteamento apresenta atualmente alguns problemas e demandas imediatas da população. Situam-se entre as principais demandas: segurança

pública; construção de mais uma creche, visto que a demanda atual não atende toda a população; área de lazer; ampliação da rede de atendimento à saúde, uma vez que o único Centro de Saúde Municipal atende atualmente vinte bairros da zona leste, sendo portanto, insuficiente para atender toda a população.

Entre os principais problemas do bairro, foi apontada a poluição dos fundos do vale por esgoto clandestino, sendo que até hoje não foram tomadas medidas por parte do poder público na averiguação dos agentes responsáveis e medidas visando sua recuperação.

O que ficou claro no depoimento do presidente da associação de moradores é a falta de investimentos públicos no Parque Furquim e bairros adjacentes, visando a melhorias, visto que, pelo fato de serem bairros de ocupação antiga, há necessidade de melhorias urbanas, principalmente quanto às áreas de lazer, segurança e equipamentos urbanos (creches, posto de saúde), insuficientes para o atendimento da população de todos os bairros da região.

Seu depoimento revela também uma questão que foi destacada no Capítulo 3, relacionada à bipolaridade que marcou o processo de estruturação da cidade, com diferenças marcantes entre o processo de urbanização que se deu a leste da ferrovia em oposição às porções oeste e sul, sendo ainda muito presente na população essa divisão. Isso é notório na sua afirmação: “Eu acho que tem que ter mais interesse do prefeito, do poder público municipal que nós não temos. Essa região que eles já falam *além linha, abaixo da linha*, hoje está, sempre foi esquecida pelos prefeitos. Sempre eles procuram aquela região para lá, aumentar, fazer melhorias para lá”. (grifo nosso) (informação verbal).

Excetuando-se as atividades acima relatadas, ainda segundo o senhor Valdecir, a maior parte dos usos que se estabeleceram não estão comprometendo a qualidade de vida do bairro e de seus moradores. Contudo, queremos chamar atenção que, pelo fato de serem expressivos no loteamento o comércio e serviço geral, algumas das atividades que se enquadram nessa categoria requererem uma maior fiscalização por parte do poder público ao cumprimento da lei.

Considerando a legislação objeto desta pesquisa, encontraram-se algumas discrepâncias entre o que a lei determina e a realidade, em particular em relação às áreas de ocupações ilegais que persistem nesse loteamento.

Nessas áreas, as edificações não obedecem os índices urbanísticos previstos em lei, recuos (lateral e frontal), tamanho mínimo do lote, área mínima do terreno etc., pois a própria condição social dessas famílias impede que se construa de acordo com a legislação. Aqui a condição de ilegalidade se dá tanto no que se refere ao status jurídico da terra, quanto nas normas urbanísticas.

Por sua vez, na área legal já consolidada, o passado ainda persiste através do padrão das edificações, revelando também a herança de uma produção da cidade que foi sendo feita à margem

da legislação urbanística, com residências que não obedecem, por exemplo, aos recuos laterais, sendo significativo esse padrão de ocupação em oposição àqueles que estão dentro das normas e que correspondem às ocupações mais recentes.

Uma análise do Código de Obras que disciplina toda construção, reconstrução, demolição ou reformas, provavelmente indicaria que a grande maioria dessas edificações não está de acordo com as normas. Embora esta pesquisa não tenha contemplado essa Lei, se constitui em mais uma vertente de pesquisas futuras.

4.3.2 O loteamento Jardim Novo Bongiovani.

Na década de 1990 continua, de modo intensivo, o processo de reprodução do espaço urbano de Presidente Prudente. Os incorporadores imobiliários e o poder público local são os principais agentes nesse processo, seja através da implantação de conjuntos habitacionais, seja através de implantação de loteamentos particulares.

Confirmando a lógica da reprodução capitalista da cidade, a maior parte dos loteamentos da periferia da cidade é implantada sem uma rede de infra-estrutura e serviços urbanos adequados. Com isso, amplia-se a precariedade urbanística em um círculo vicioso, em que o poder público legitima essa expansão e os problemas decorrentes dessas práticas.

O Jardim Novo Bongiovani se enquadra na iniciativa de incorporadores imobiliários locais, a Incorporadora Bongiovani S/A Ltda, a partir da anexação de novos espaços à área urbana. Esse loteamento foi aprovado em 1990 e localiza-se a noroeste da cidade conforme o Mapa 06.

É uma ocupação de vertente e parte do fundo de vale da microbacia do Córrego da Malandra, integrante da bacia hidrográfica do Balneário da Amizade, situada na divisa dos municípios de Presidente Prudente e Álvares Machado. Setenta por cento (70%) da área da microbacia é ocupada por esse loteamento o que gera sérios problemas ambientais. Esse loteamento situa-se na vertente esquerda dessa microbacia, enquanto na vertente direita está a Fazenda Nova Aliança, de propriedade de Marco Antônio Bongiovani, que tem a intenção de incorporá-la futuramente ao Jardim Novo Bongiovani. (LEAL ET ALLI, 1999)

Na pesquisa sobre o mapeamento da exclusão/inclusão social em Presidente Prudente, esse loteamento se enquadra na área de exclusão social. Nele predomina uma população de baixa renda, em que os chefes de família recebem mais de 2 a 5 salários mínimos, com índices elevados de mortalidade infantil e baixa escolaridade.

Pesquisas desenvolvidas por Leal et alli (1999) e Scaion, et alli (1999) apontaram os impactos sócio-ambientais desse loteamento, visto que a implantação se deu sem a observância de regras básicas voltadas a evitar processos erosivos e de assoreamento do córrego no qual o loteamento está implantado. A precariedade de infra-estrutura, aliada à forma como ocorreu a sua implantação são fatores agravantes desse processo como atestaram esses autores. A configuração desse quadro foi em decorrência de alguns fatores tais como: ausência de pavimentação, em que as superfícies desprovidas de cobertura vegetal e de pavimentação contribuem para a aceleração de processos erosivos, que se acumulam ao longo do curso d'água e, também, na deposição de sedimentos no fundo de vale; retirada da cobertura vegetal nas vertentes para implantação do loteamento potencializando assim os efeitos erosivos; ausência de arborização nas ruas, impermeabilização da superfície, seja através da pavimentação de ruas, quintais ou cobertura de edificações agravando o fluxo superficial e impedindo o abastecimento do lençol freático.

Destacaram ainda que o arruamento tem o seu sentido diretamente ao fundo do vale e, por ser uma área em declive, não foi construído obedecendo-se as curvas de nível, o que tem provocado erosões do tipo voçoroca nos arruamentos e margem dos cursos d'água. Esses fatores aceleraram o processo de assoreamento da antiga nascente do Córrego da Malandra, afetando o manancial do Balneário da Amizade. Os autores dessa pesquisa apontaram que “segundo o IPT, o loteamento Novo Bongiovani está situado numa área que apresenta alto risco potencial, se caracterizando como áreas que variam de alta a muita alta suscetibilidade à erosão (vertentes de alta declividade) associadas a pastagens e chácaras subordinamente.”(Ibidem , p. 6)



Figura 19 – Rua sem pavimentação

Foto obtida pela autora em março de 2003.

O Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo classifica esse loteamento como ZR2 - Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de ocupação horizontal, sendo permitido o uso residencial unifamiliar e multifamiliar, sem possibilidade de verticalização. (Mapa 03).

O loteamento não está todo ocupado, contando ainda com diversos terrenos vazios, o que indica uma espera de valorização do empreendimento, através da alocação de investimentos públicos mesmo que a longo prazo.

Os índices urbanísticos estipulam tamanho mínimo do lote de 360m², frente mínima de 12 metros, coeficiente de aproveitamento 1, taxa de ocupação máxima de 60%, recuo frontal mínimo de 4 metros, taxa de permeabilidade de 10% e gabarito de altura máxima de dois pavimentos.

Embora esses índices correspondam aos mesmos adotados para o loteamento Damha I, visto pertencerem à mesma zona, encontra-se aí uma outra paisagem urbana.

Enquanto no primeiro caso, os imóveis classificam-se na categoria “luxo” e “fino”, refletindo o alto padrão das construções conforme já atestou Minõ (1999), no Jardim Novo Bongiovani o padrão de ocupação é bastante distinto. Os imóveis classificam-se no padrão simples, sendo residências de alvenaria, apresentando cobertura em telha ou de cimento amianto; na grande parte dos imóveis, as paredes externas não são rebocadas. As residências apresentam-se em constante processo de reforma, estando a sua maioria inacabada. Predomina a residência unifamiliar com a casa isolada no lote, onde a separação da residência em relação à rua é feita através de muros e cercas. Numa visita a campo indicou que os imóveis têm atendido aos requisitos previstos nos índices urbanísticos da Lei de Uso e Ocupação do Solo, como por exemplo, recuos (frontal, lateral) e gabarito de altura.

Esse padrão habitacional é representado nas Figuras 20 e 21.



Figuras 20 e 21 – Uso do solo residencial – Padrão habitacional – Jd. Novo Bongiovani
Fotos obtidas pela autora em março de 2003.

A rua nesse loteamento também é utilizada como área de lazer, visto essas áreas serem inexistentes no loteamento. Desse modo, a rua passa a ser o espaço da convivência, das brincadeiras e da sociabilidade.

Nas características de uso, são permissíveis o comércio e serviço vicinal e comércio e serviço de bairro; nos usos tolerados, o comércio e serviço geral, comércio e serviço específico e indústrias não poluitivas, e proibido o uso industrial.

Nesse loteamento, a rede de infra-estrutura básica que determina a legislação de aprovação de loteamentos em áreas urbanas de 1980 não está plenamente atendida. Essa legislação determina a existência de sistema de abastecimento de água potável, de escoamento de águas pluviais e águas servidas e respectivas redes, pavimentação, incluindo os respectivos meios-fios, iluminação pública e arborização. (art. 6º)

A rede de energia elétrica abrange todo o loteamento, mas a iluminação pública, segundo depoimento da senhora Angélica S. Ortiz, que foi vice-presidente da Associação de Moradores do Jardim Novo Bongiovani, é precária, pois existem quarteirões em que não existe iluminação. (informação verbal)⁶⁰

A rede de esgoto existe, mas não está ligada a todos os imóveis. Desse modo cada imóvel que é construído, é necessário solicitar a ligação do imóvel à rede, e por essa solicitação é cobrada uma taxa dos moradores. Devido ao baixo poder aquisitivo da população, de acordo com o relato da senhora Angélica, muitos moradores não têm condições financeiras para pagar pela ligação à rede de esgoto, recorrendo à construção de fossas sépticas.

A pavimentação não abrange todo o loteamento. A partir de 1999, em função da mobilização da Associação de Moradores, foi feito acordo com a Prefeitura Municipal para o início das obras de pavimentação. Esse serviço foi cobrado dos moradores, e está sendo executado por etapas. Conforme informações da senhora Angélica, ficou acordado que as obras se dariam por etapas, assim como ocorreu a implantação do loteamento. “Agora temos asfalto, mas também a vinte reais o m2. (...) A mesma medida se adotou para a questão do asfalto, começou a primeira etapa, uma vez sendo quitada a primeira etapa se passou para a segunda, então não conseguimos passar desta para cá”. (informação verbal)

Atualmente, somente a primeira fase de implantação do loteamento possui pavimentação. Em solicitação feita pelos moradores ao poder legislativo sobre a continuidade das obras de pavimentação, o legislativo, em março de 2003, solicita a Prudenco informações referentes à continuidade da pavimentação no loteamento, através do Requerimento nº 3.596/13, sendo que ainda essas etapas não foram concluídas.

⁶⁰ Entrevista concedida em 26-05-2003.

Uma resposta da Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação, em junho de 2000, através do Ofício nº 273/2000, ao ofício encaminhado pelo presidente da associação de moradores solicitando informações sobre contrato da rede de esgoto, informa que no ato da aprovação do loteamento as infra-estruturas exigidas foram: demarcação e piqueteamento, terraplanagem, rede de abastecimento de água, energia elétrica e arborização. A Secretaria justificou que a ausência da obrigatoriedade de pavimentação se deu com base na lei de Parcelamento do Solo 2.110/80, que desobrigava a execução da pavimentação e meios-fios nas áreas “C”, e o Jardim Novo Bongiovani e Jardim Carandá, por se enquadrarem nessa área, não foram contemplados com essa infra-estrutura.⁶¹ Quanto à rede de esgoto, foi declarado que “existe anexado ao processo de aprovação, uma declaração da Sabesp, informando a inviabilidade de afastamento, por gravidade da execução da rede de esgoto em relação ao sistema existente na época, aceitando o sistema de fossas sépticas e poços absorventes”.

A legislação determina que nas áreas de uso público, 10% sejam destinadas ao sistema de recreação (áreas verdes) e 5% ao uso institucional. Determina ainda que “as áreas destinadas a sistema de lazer e a usos institucionais deverão ocupar posição de topografia privilegiada do loteamento, não podendo de forma alguma, ocupar fundo de vale ou área de superfície erodida”. (LEI 2.110/80 artigo 6º.) Contudo, no artigo 29 parágrafo 4º, faz uma ressalva permitindo aos loteamentos que ocuparem a área da bacia do Córrego do Cedro destinar os 10% correspondentes ao sistema de recreio, dentro da faixa de 150 metros, destinados à proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos que compõem aquela bacia.”(LEI 2.110/80).

Não havia nenhuma legislação voltada à preservação dessas áreas, buscando impedir impactos ambientais decorrentes da implantação do loteamento e de sua ocupação inadequada. Somente em julho de 2000, foi instituído o Decreto nº 14.228, criando a “Área de Proteção Ambiental no Fundo do Vale dos Conjuntos Habitacionais Novo Bongiovani e Carandá”.

Fica criada Área de Proteção Ambiental, nas áreas de Lazer I, Lazer II, e Área Institucional, localizadas no fundo de Vale dos Conjuntos Habitacionais Novo Bongiovani e Carandá. (...) Esta área tem como objetivo proporcionar uma sadia qualidade de vida, buscando: I - proteger todo o ecossistema; II - harmonizar o desenvolvimento sócio-econômico com as necessidades de conservação ambiental; III - fomentar o turismo ecológico, educação ambiental e a recreação não destrutiva. (art. 1º e 2º)

⁶¹ O artigo 38 da Lei de Parcelamento 2.110/80 determina que para efeito de obras e serviços a executar, a área interior ao perímetro urbano da cidade foi classificada em três categorias: Área A, Áreas B – B1, B2, B3, B4 e Áreas C – C1, C2, e C3, e no artigo 39 desobriga as áreas C - C1, C2, e C3 dos serviços de pavimentação e meios-fios, excetuando-se vias especiais previamente determinadas nas diretrizes.

No caso que se aplica ao Jardim Novo Bongiovani, a planta do loteamento indica quatro áreas destinadas ao sistema de lazer e uma ao uso institucional.

Dessas quatro áreas, duas estão situadas no fundo de vale (sistema de lazer I e II), o que fere a legislação quando proíbe a localização do sistema de recreio em áreas de fundos de vale, embora com ressalvas, conforme visto anteriormente. Nesse caso, ao contrário do que se observa no projeto executado no loteamento Damha I, em que as áreas de recreação e espaços verdes foram incorporadas ao loteamento por meio de um projeto paisagístico e de engenharia, visando o aproveitamento do fundo do vale do Córrego do Cedro, não houve nenhum projeto visando à integração desses fundos de vale ao loteamento.

Das áreas destinadas ao sistema de recreio, após treze anos de implantação do loteamento, não consta nenhuma praça ou outro tipo de uso que pudesse qualificar esse espaço para utilização da população. Existe um campo de futebol situado em uma dessas áreas, e que é usado pela população local, entretanto, atende somente uma determinada faixa etária e sexo. De acordo com Scaion et ali (1999:18), “para a maioria dos moradores as atividades de lazer se resume em assistir televisão e passeios em outros pontos da cidade”.

A Figura 22 mostra uma das áreas destinadas ao sistema de recreio do loteamento.



Figura 22 – No primeiro plano se observa à área de lazer reservada para esse uso, e ao fundo um campo de futebol.

Foto obtida pela autora em agosto de 2003.

Artigos de jornais, ofícios e requerimentos enviados pela Associação de Moradores aos órgãos públicos (poder executivo e poder legislativo) apontam a precariedade urbanística do loteamento e os problemas decorrentes enfrentados pelos seus moradores. Figuram nessa relação: a conclusão das obras de pavimentação, iluminação pública precária, segurança, ampliação e ou prolongamento da rede de esgoto, falta de abrigo nos pontos de ônibus, assoreamento do Córrego da Malandra,

instalação de telefones comunitários, solicitação de projeto de uma praça comunitária - áreas de lazer, duplicação e recapeamento da Av. Juscelino Kubistchek, solicitação de escolas, posto de saúde, mais linhas de ônibus, entre outros. Essas demandas constam no Anexo 07.

A caracterização dos usos permissíveis e tolerados, que indicam a viabilidade de implantação de comércio e serviços, revelou que esse loteamento não dispõe de uma oferta do ponto de vista quantitativo e de variedade de estabelecimentos no atendimento à população.

A maior parte dessas atividades se enquadra na categoria de comércio e serviço geral, seguido de comércio e serviço de bairro.

Na categoria de comércio e serviço de bairro, que visa atender a população do bairro e região, a pesquisa revelou a presença de um mercado, loja de revenda de gás e água mineral, lanchonete e bares, escritórios técnicos de profissionais liberais, papelaria, loja de venda de produtos para animais. A população não dispõe de uma ampla oferta de comércio e serviços que atendam suas necessidades imediatas, sendo o mercado o único estabelecimento que dispõe de uma maior variedade de produtos e que atende todo o loteamento. (Figura 23) Os bares em geral destinam-se a vendas de poucos produtos, geralmente gêneros de primeiras necessidades (pão, leite, bebidas).



Figura 23 – Uso comercial – Jardim Novo Bongiovani

Foto obtida pela autora em março de 2003.

A pesquisa revelou a predominância do comércio e serviço geral. Caracterizado pelo comércio atacadista e serviços diversificados, estas atividades se enquadram no uso tolerado, pois necessitam da anuência dos vizinhos para se instalarem.⁶² Certas atividades, por serem consideradas incômodas

⁶² O artigo 3º parágrafo 2º e 3º determina que para os casos de usos permissíveis e tolerados (atividades de comércio e serviços) em zonas residenciais é obrigatória a anuência dos vizinhos. No caso de usos permissíveis a anuência obrigatória é de 75%, no mínimo, 8 (oito) vizinhos lindeiros e imediatos ao imóvel em questão, sendo: 4 (quatro) vizinhos laterais ao imóvel (dois vizinhos de cada lado); dois vizinhos à frente; dois vizinhos de fundos. Entre outras determinações estipula que: no caso dos imóveis lindeiros ou imediatos estiverem sem edificação ou em casos que não devem ser considerados, deverão ser considerados sempre os vizinhos mais próximos, perfazendo um total de consultas a oito vizinhos, no mínimo. Destaca que salvo situações plenamente justificáveis do ponto de vista do interesse público, e /ou em situações onde os procedimentos retrocitados se mostrarem impraticáveis, poderá não ser realizada a consulta e/ou reduzido o número de

(pois podem produzir ruídos, trepidações ou conturbações no tráfego) ou nocivas (que possam poluir o solo, o ar e as águas, produzir gases, poeiras, odores e detritos), podem comprometer a qualidade de vida da população residente.

Enquadram-se nessa categoria depósitos de materiais de construção, funilaria e oficina mecânica, marmorarias, fábrica de gesso e molduras, gráfica, serralheria, depósito de madeiras. A maior parte dessas atividades concentra-se em frente à Av. Juscelino Kubischek (principal via de acesso a alguns bairros da zona norte e oeste da cidade), e outras se distribuem pelo loteamento, como pode ser observado no Mapa 12. A Av. Juscelino Kubischek está caracterizando-se pelo uso estritamente comercial.

consultas a critério do órgão competente de planejamento do executivo municipal. No parágrafo 3º “usos tolerados em zonas residenciais, são usos passíveis de serem admitidos nestas zonas, (...) mediante relatório circunstanciado de conclusão favorável e com anuência obrigatória de 75% de, no mínimo, 16 (dezesesseis) vizinhos lindeiros ou imediatos ao imóvel em questão. O órgão competente de planejamento estabelecerá raio de abrangência a partir do imóvel em questão, que configure os dezesseis vizinhos lindeiros e imediatos a serem consultados, devendo, no mínimo, ser consultados todos os proprietários do trecho de rua, da quadra onde o imóvel em questão está inserido, exceto concorrentes ao uso pretendido, e/ou aqueles que apresentem grau de parentesco com o proprietário requerente.”(Lei 2.110/80)

(Mapa 12 – Uso do Solo – Jardim Novo Bongiovani)

Algumas atividades que estão se localizando em outras partes do loteamento tais como, funilaria e oficinas mecânicas, marmorarias, depósito de materiais de construção, têm promovido impactos negativos no bairro com conseqüências na qualidade de vida da população. Isso é revelado no relato da senhora Angélica, quando afirmou que entre as residências se encontram serralheria, marmoraria, depósito de materiais de construção, oficina mecânica, onde a emissão de ruídos e poeiras incide sobre aspectos como qualidade do ar e tranqüilidade do bairro. A Figura 24 mostra uma marmoraria localizada em uma área estritamente residencial.



Figura 24 – Uso comercial e de serviços.

Foto obtida pela autora em agosto de 2003.

Embora o Jardim Novo Bongiovani seja um loteamento lançado há treze anos, não está consolidado, verificando ainda muitos terrenos vazios, alguns à espera de comprador, outros servindo como especulação. A rede de infra-estrutura é deficitária, pois ainda falta estender pavimentação e rede de esgoto em todo loteamento. O serviço de iluminação pública é de má qualidade, visto que em inúmeras quadras não existe iluminação. Os equipamentos urbanos comunitários, como escola, creche, posto de saúde, e áreas de recreação e lazer inexistem, tendo a população que se deslocar a outros pontos da cidade para aquisição destes serviços.⁶³

O loteamento conta ainda com um problema ambiental, que devido à localização e implantação do empreendimento, tem promovido impactos negativos na microbacia do Córrego da Malandra, como o assoreamento dos cursos d'água, processos erosivos e deposição de detritos.

O uso específico que se constatou no loteamento refere-se a uma paróquia e a um parque de diversões infantil de caráter fechado. Este último situa-se na avenida Juscelino Kubitschek, que se caracteriza pelo uso estritamente comercial.

⁶³ Os moradores são obrigados a se deslocarem até a Cohab/Cecap para a utilização destes serviços. Esses bairros são dois conjuntos habitacionais localizados na porção oeste da cidade e que contam atualmente com uma boa infra-estrutura de comércio e serviços.

As atividades comerciais e de serviços oferecidos são poucos, e constata-se que algumas atividades que se enquadram na categoria de comércio e serviço geral e específico têm comprometido a qualidade de vida dos moradores, conferindo externalidades negativas ao loteamento, pois algumas atividades como funilarias, serralherias, marmorarias e depósitos de materiais de construção, devido ao barulho e emissão de poeiras, têm comprometido aspectos como, por exemplo, qualidade do ar e tranqüilidade do bairro.

Neste caso, embora a lei faculte a possibilidade da existência dessas atividades em zonas residenciais, com a anuência dos vizinhos, elas têm causado incômodos à população, havendo a necessidade de uma fiscalização e um melhor tratamento da questão por parte dos órgãos públicos.

O Mapa 12 ilustra os usos encontrados no loteamento.

Na classificação de indústria não poluente e que a lei caracteriza pela indústria não nociva ou perigosa não se constatou nenhum tipo de uso que se enquadra nesta categoria.

Depreende-se que o padrão de empreendimento desse loteamento, voltado a uma classe de renda média baixa e baixa, não encontra correlação com algumas das diretrizes mínimas exigidas pela legislação municipal (Parcelamento do Solo Urbano e Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo), e que somados a um projeto de loteamento que não contemplou as peculiaridades locais, têm consolidado e legitimado um processo de exclusão social dessa população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerações Finais

Apontando similaridades e especificidades da segregação sócio-espacial e exclusão social em cidades médias paulistas a partir da legislação urbanística.

A lógica da reprodução do espaço urbano sob o modo de produção capitalista, é de modo geral, a reprodução do capital com base na mercadoria *terra urbana*, entretanto, esse processo apresenta uma dinâmica distinta conforme a escala geográfica de ação (metrópoles, cidades médias, cidades de pequeno porte), o que está relacionado aos agentes sociais, econômicos e políticos envolvidos, assim como o contexto histórico de formação de cada cidade.

São essas dinâmicas próprias que irão imprimir na estruturação urbana, padrões segregativos e excludentes também distintos, e por sua vez, leituras próprias. O que nós queremos dizer, é que a segregação sócio-espacial e a exclusão social enquanto processos espacializados apresentam padrões diferenciados conforme a escala geográfica, tendo que se considerar na sua leitura as particularidades de cada realidade concreta, quer sejam as metrópoles ou as cidades de porte pequeno e médio.

Nesta pesquisa é essa reflexão que nos remetemos, ou seja, a de entendimento dos padrões de segregação sócio-espacial e exclusão social em cidades de porte médio, com base nos instrumentos urbanísticos em vigor no interior paulista, como é o caso de Presidente Prudente-SP.

Embora encontramos similaridades com os padrões verificados nas metrópoles, existem especificidades próprias enquanto arranjo espacial.

Na pesquisa desenvolvida por Souza (1999), para a metrópole de Salvador, a autora aborda a segregação e exclusão do ponto de vista da produção da habitação, tendo como base de análise a legislação urbanística. Essa pesquisa aponta algumas similaridades e especificidades com as cidades médias, assim como a pesquisa coordenada por Raquel Rolnik (1998), que analisa o impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo, relacionando a exclusão territorial, envolvendo um grande espectro de cidades médias e pequenas.

A apresentação de alguns dados dessas pesquisas é relevante, pois aponta algumas similaridades e especificidades, situando Presidente Prudente no contexto das cidades de porte médio paulistas.

A análise que Souza (1999), empreendeu quanto às condições do habitar considerou como ponto de referência à legislação urbanística existente, mostrando historicamente o processo de segregação e exclusão na cidade. Para essa constatação utilizou alguns indicadores de habitabilidade

da ocupação, abrangendo características físicas e ambientais, como o tamanho do lote, verticalidade predominante, existência de áreas verdes e livres, equipamentos locais, espaços coletivos, infraestrutura e conservação das vias, aliado a dados de população e renda.⁶⁴

Suas conclusões para Salvador apontaram que a exclusão urbanística se amplia quando considerou outros indicadores urbanísticos, que do seu ponto de vista são também determinantes para se qualificar as condições de habitabilidade e qualidade de vida urbana, como “localização de equipamentos concentradores de trabalho, eixos viários e possibilidades de circulação, presença de áreas verdes e acesso a lazer etc.” (p.224)

Mais uma vez as áreas concentradoras de equipamentos de lazer e áreas verdes, estão localizadas nas zonas de habitação como sendo de habitabilidade boa e predominância de rendas mais altas, reforçando para a autora essa exclusão.

Por sua vez, a partir dos indicadores analisados, ela concluiu que a exclusão se sobrepõe à segregação, pois sendo a legislação urbanística um parâmetro analítico utilizado para a aferição das condições de habitabilidade nas cidades, influi diretamente na inserção da população ao direito a cidade formal, portanto, dentro do que a lei determina e considera aceitável.

No caso de Salvador, mais do que a separação espacial decorrente das classes de renda que é notório, constatou-se que a majoritária população de 73,19% vive atualmente fora das normas urbanísticas, portanto, excluídas dos direitos básicos que a lei determina. Ela declara que “assim, sobrepõe-se ao processo de separação espacial de rendas na cidade, a exclusão da maior parte da população aos direitos de cidadania relacionados à legislação urbanística e suas implicações para garantia de conforto do ambiente construído. (...) ao excluir a maioria da população dessas vantagens coletivas, dificulta a possibilidade de sua inserção na dinâmica urbana mais ampla, o *habitar na cidade beneficiada*”.(p.230) (grifo da autora)

A espacialização da segregação sócio-espacial e exclusão social nas metrópoles brasileiras, embora aponte para uma separação de classes configurando espaços demarcados de ricos e pobres, essa demarcação torna-se cada dia mais tênue, ocorrendo uma justaposição nas mesmas zonas/áreas da cidade entre essas duas classes sociais. A agudização da pobreza associada à exclusão social, e, por outro lado, a extrema e desigual concentração de renda a uma minoria da população, tem produzido cidades em que a separação já não é tão visível, coexistindo lado a lado as diferenças.

No contexto das dinâmicas atuais que envolvem o processo de urbanização brasileira, afirmar simplesmente que os pobres estão situados na periferia das cidades e os ricos nas áreas centrais, em

⁶⁴ A tipologia adotada pela autora, na identificação das formas de ocupação habitacional para essa pesquisa recaiu sobre: ocupação antiga, vilas habitacionais, loteamentos privados, ocupação coletiva por “invasão”, conjuntos habitacionais, loteamentos públicos, outros tipos de parcelamento informal. (p. 175-176)

particular para o caso das metrópoles, é cair em uma generalização sem precedentes. Os estudos de Lago (1998) e Ribeiro (1997, 1999, 2001) para a metrópole do Rio de Janeiro, Caldeira (2000) para São Paulo e Souza (1999) para Salvador apontam que essa relação é hoje muito mais complexa, quando se afirma que “a questão, portanto, não parece ser o grau, mas o padrão ou escala da segregação atualmente em evidência. Grandes áreas socialmente homogêneas tendem a fragmentar-se em microespaços excludentes”.(LAGO, 1998, p.09-10). O caso analisado para Salvador mostra o grau de intensificação desse processo na escala intra-urbana, levando-nos a revisão da idéia ultrapassada de limites rígidos separando classes sociais opostas. A autora assinala a esse respeito.

Nesse sentido, as diferentes espacialidades identificadas nessa cidade, demonstram que, não necessariamente, a condição de periferia associada à pobreza e informalidade significa sempre áreas afastadas do núcleo urbano. De fato, as ocupações formais e informais estão predominantemente localizadas em determinadas zonas de concentração na cidade, mas também se entrelaçam em algumas situações, delineando uma certa fragmentação na distribuição espacial dos dois tipos de ocupação. Salienta-se que, nesses casos, onde a segregação aparece mais diluída, numa visão em menor escala, configura-se uma outra condição de separação de classes de rendimento no espaço, marcada por limites físicos mais próximos, constituídos nos condomínios fechados, grades e muros entre territórios de pobreza e de riqueza, ainda que justapostos. (SOUZA, 1999, p.320)

Por sua vez, a pesquisa coordenada por Raquel Rolnik (1998) denominada “Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo” teve por objetivo identificar quais são, e de que maneira os municípios do Estado de São Paulo estão tratando a questão da regularidade urbanística em seus territórios.⁶⁵

A exclusão social e a exclusão urbanística configuram um quadro de exclusão social amplo em que parcelas da cidade estão excluídas do seu conjunto, reproduzindo-se à margem da legalidade e da inclusão. É esse recorte conceitual adotado por Rolnik o que adotamos na presente tese, e, portanto, a apresentação de alguns dados dessa pesquisa foram considerados como indicadores balizadores para nos reportamos a situação de Presidente Prudente no oeste paulista, quanto às condições de regularidade urbanística e exclusão territorial.

⁶⁵ Essa pesquisa foi realizada no período de 1997-1998. Para a definição do universo de trabalho se considerou o total de 220 municípios paulistas com mais de 20.000 habitantes. Responderam aos questionários enviados 118 municípios, perfazendo 53% do total dos municípios selecionados para a pesquisa. Na região administrativa de Presidente Prudente encontrou 12 municípios com mais de 20.000 habitantes. Desse conjunto cinco (5) municípios responderam a pesquisa, perfazendo um total de 41,67%. (Rolnik, 1998, Tab. 1 p. 4)

Com base na metodologia adotada para a aplicação dos questionários⁶⁶, os resultados revelaram quinze (15) municípios paulistas que foram melhores classificados no ranking, ou seja, mais bem regulados (que possuíam instrumentos de regulação e gestão urbanística -Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Loteamento/Parcelamento, IPTU progressivo, ZEIS etc.). Segundo a distribuição regional estão situados nas regiões administrativas de Campinas com cinco (5) municípios; São José do Rio Preto com dois municípios (2); a região Metropolitana com três municípios (3); Ribeirão Preto com um (1) município; São José dos Campos com dois (2) municípios; Barretos com um (1) e Sorocaba com um (1) município.

Rolnik assinala sobre essa pontuação que “na distribuição regional e por população, aparecem como ‘mais reguladas’ cidades médias das regiões Metropolitana, Campinas, Santos, Central, São José dos Campos, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, ou seja, porções Leste, Nordeste e Norte do Estado. Esta macro-região corresponde também às áreas de maior dinamismo econômico e demográfico do Estado”. (p.9)

Os quinze (15) municípios menos regulados, e que obtiveram as últimas classificações na distribuição regional correspondem a cinco (5) municípios da região de Campinas, três (3) municípios de Presidente Prudente, dois (2) municípios de Marília e um (1) municípios de cada uma das seguintes regiões administrativas: Araçatuba, Central, Franca, Registro e São José dos Campos. (Ibid, p. 9)

Presidente Prudente encontra-se em uma classificação intermediária, com uma pontuação de 17,75 pontos, considerando-se a pontuação máxima de 25,00 pontos (Bragança Paulista) e a pontuação mínima 0,00 (Rosana). Os três municípios pertencentes à sua região administrativa e que receberam as piores pontuações foram Rancharia (3,25), Rosana (0,00) e Osvaldo Cruz (2,50).

A legislação urbanística mais freqüente nos municípios por ordem decrescente é a Lei de Loteamento ou Parcelamento do Solo, presente em 95 municípios representando 80,51% do universo pesquisado; a Lei de Uso e Ocupação do Solo está presente em 83 municípios com 70,34%; o Código de Obras presente em 81 municípios com 68,64%, e 70 municípios possuem Plano Diretor representando 59,32%.

Em relação aos instrumentos urbanísticos adotados no Plano Diretor ou em alguma outra legislação, são encontrados com mais freqüência a Contribuição de Melhorias, com 53,39% dos municípios e a Legislação Especial de Habitação de Interesse Social (LEHIS), com 43,22%.

⁶⁶. Para a definição de um “ranking” dos municípios mais regulados e menos regulados adotou-se o seguinte critério: “O ranking foi definido segundo dois critérios: o de peso para todos os instrumentos indistintamente e adotando-se um peso maior proporcional para os grandes corpos legais (plano diretor, lei de uso e ocupação do solo e lei de loteamentos) e peso um para os demais (IPTU progressivo, ZEIS, etc.)”. (p. 4) De acordo com esses critérios cada município poderia atingir uma pontuação máxima de 33 pontos. A autora assinala que nenhum município atingiu essa marca. Essa metodologia consta nas páginas 4-44 do Relatório de Pesquisa (1998).

Esses dois instrumentos foram o que tiveram a presença mais significativa em municípios entre 100 a 300 mil habitantes. Esses instrumentos estão disseminados por todas as regiões do Estado, entretanto, quando se lê os dados para os instrumentos como IPTU progressivo, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Solo Criado, Operações Urbanas, Operações Interligadas e Transferência do Direito de Construir aparecem mais concentrados nas regiões, Metropolitana, Campinas, Santos e São José dos Campos. Os quatro últimos instrumentos, aparecem também nas regiões de Barretos, Franca e Ribeirão Preto. (p. 12-13)

Em relação às formas de elaboração dos planos e instrumentos urbanísticos, 68 municípios ou 81,92% que possuem Plano Diretor utilizaram alguma forma de consultoria profissional; 48,10% contrataram os serviços de um escritório de urbanismo ou a consultoria de um urbanista renomado; em 30 municípios o plano foi feito apenas por um agente externo (profissional, universidade, etc.), sem a participação dos técnicos da prefeitura, e 10 municípios elaboraram seus planos apenas com técnicos da prefeitura, sem contratar agentes externos. A Universidade colaborou com 14 municípios na elaboração dos planos, número semelhante aos municípios que contaram com assessoria de órgãos como Emplasa ou Ibam. (Ibid.)

A participação popular na elaboração dos planos foi significativa: 59,04% utilizaram algum mecanismo de participação na elaboração e 68,88% na implementação. Rolnik destaca que quanto à distribuição regional, a participação popular é maior e mais significativa nos municípios da região Metropolitana, Campinas, Ribeirão Preto, Santos, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba.

Dos municípios que possuem alguma legislação, 75,53% responderam que ela é cumprida, entretanto, a autora ao comparar esses dados aos relativos a situação de ilegalidade, constatou que “somente 46,08% responderam que mais de 60% de seu território se encontra construído de acordo com as normas urbanísticas. Em relação aos critérios legais de ocupação do solo, esta porcentagem se reduz para 39,13% dos municípios, que apresentariam mais de 60% de conformidade com as normas”.(p.19)

Sobre esses dados a autora conclui que há uma precária correspondência do modelo adotado pela legislação urbanística com a cidade real.

Sobre os principais motivos de contestação à legislação existente, 33,68% relaciona-se ao desrespeito à lei; 11,57% há oposição à elaboração e votação da lei e, o mesmo percentual de 11,57% houve ou está havendo contestação judicial.

A tabulação especial do Censo de 1991 definiu o percentual dos domicílios urbanos que se encontram em situação de adequação e inadequação⁶⁷, revelando que das 112 cidades que responderam a pesquisa, 52% foram considerados adequados.

Presidente Prudente comparece com 58,62% de adequação, em comparação a Batatais que obteve o maior índice de adequação com 74%, São José do Rio Preto com 70,72%, Ribeirão Preto com 67,61%, Rio Claro 67,50%, Marília 64,28% e Osvaldo Cruz com 63,87%.

Em relação aos domicílios situados em locais inadequados, considerado pelo Censo como aglomerados subnormais, Presidente Prudente comparece com 1,35% em relação, por exemplo, a Mongaguá que obteve o maior percentual com 12,16%, seguido de Campos de Jordão com 10,66%. (p. 26)

O dados acima, complementado com os dados adicionais dos municípios⁶⁸ e cruzado com as informações dos questionários, gerou o gráfico da distribuição da regulação urbanística x exclusão territorial⁶⁹ que podemos observar no Anexo 08.

Esse gráfico revelou incongruências, comprovando que a existência da regulação urbanística não implicou em uma adequação das cidades do ponto de vista do uso e ocupação do solo. Sobre esses resultados, a autora destaca uma absoluta falta de correlação entre regulação urbanística e precariedade urbana, revelando municípios bastante regulados e precários, bastante regulados e mais equilibrados, assim como pouco ou nada regulados e precários ou mais equilibrados e conclui que: "Isto revela, antes de tudo, que o controle do uso e ocupação do solo e a construção de uma legalidade urbana pouco ou nada têm incidido no equilíbrio sócio-ambiental dos municípios paulistas. (Ibid, p. 34)

O conjunto dos dados correspondentes a aplicação dos questionários e dados do Censo para os indicadores de adequação dos domicílios revelaram "uma regionalização da exclusão territorial e precariedade urbanística, onde as piores situações encontram-se na periferia metropolitana (Francisco Morato, Arujá, Embu-Guaçu, Rio Grande da Serra, Cotia, Embu, Cajamar, Diadema, Guarulhos, Mauá,

⁶⁷ Para se definir essa adequação considerou que os domicílios "não apresentassem inadequações de infra-estrutura, de localização ou de condições físicas e de lotação dos cômodos". A inadequação segundo "as variáveis do Censo representa casas ou apartamentos em aglomerados subnormais, casas de cômodos ou domicílios improvisados". A autora chama a atenção que, "o número obtido não corresponde ao total de domicílios nesta condição, pois este número em geral é menor do que o número de domicílios em favelas, cortiços e assentamentos irregulares, na medida em que o critério do censo só considera como aglomerado subnormal núcleos de mais de 50 domicílios improvisados".(Relatório de pesquisa, 1998, p.23 e 26)

⁶⁸ Receita municipal per capita (IGPDI-FGV dez 96), valor adicionado per capita (IGP/DI FGV dez 96), crescimento da população (IBGE-pop.96/91), renda média dos chefes de família (IBGE 1991) e porcentagem dos chefes de família que ganham até 2 salários mínimos mensais (IBGE 1991). (p. 27)

⁶⁹ Grau de regulação urbanística é de acordo com Rolnik "um indicador de disponibilidade, por parte do poder público municipal, de instrumentos urbanísticos de planejamento e controle do uso e ocupação do solo".

Grau de exclusão territorial "é um indicador de porcentagem de domicílios urbanos que se encontram em alguma situação de precariedade do habitat, tanto do ponto de vista das condições da moradia quanto de urbanização".(p.27)

Suzano, Santa Isabel e Poá), Baixada Santista (Cubatão, Praia Grande, São Vicente, Mongaguá, Guarujá), Litoral Norte (São Sebastião, Caraguatatuba), Campinas (Itupeva, Atibaia, Várzea Paulista e Monte Mor), São José dos Campos (Campos do Jordão) e Sorocaba (Salto de Pirapora)". (p. 32)

Os mesmos resultados foram verificados quando se cruzaram os dados do valor adicionado per capita dos municípios, com o grau de exclusão territorial sendo que, dos dez municípios que apresentam os maiores valores adicionados per capita do Estado de São Paulo, seis municípios pertencem ao grupo em piores condições urbanísticas na tabulação do censo. (...) Os mais baixos valores adicionados per capita, também fazem parte do grupo com menos de 40% de domicílios em situação adequada. O cruzamento da tabulação especial com a receita municipal per capita repete parcialmente o padrão acima. Entre os municípios com maior receita municipal per capita do Estado que teoricamente teriam mais condições de investir na condição do habitar urbano, figuram municípios com piores condições urbanísticas. Por outro lado, entre as menores receitas municipais per capita estão a maior parte dos municípios em pior condição urbanística".(p.33-34)

A região administrativa de Presidente Prudente se enquadra nessa última análise, com municípios com índices de precariedade urbanística acima da média do Estado. "Aparecem nessa condição também municípios que apesar de distantes da macrometrópole marcada pela riqueza e exclusão territorial, apresentam também índices de precariedade urbanística acima da média do Estado: Rancharia e Santo Anastácio e Presidente Prudente (da região de Presidente Prudente), Igaraju do Tietê (Bauru), Votuporanga (São José do Rio Preto) e Andradina (Araçatuba)". (p.34)

O diagnóstico da regulação urbanística no Estado de São Paulo e seus impactos territoriais, apontou algumas especificidades que destacamos a seguir, para posteriormente relacioná-las a cidade de Presidente Prudente.

As grandes discrepâncias encontradas quanto à regulação urbanística mostrou municípios mais e menos regulados, mantendo-se essa discrepância quanto às condições de vida, demonstrando que a existência de legislação urbanística não implicou em melhorias nas condições de vida urbana.

Do ponto de vista da regionalização desses dados, os municípios mais regulados com uma legislação mais progressista (Solo Criado, Zonas Especiais de Interesse Social, Operações Urbanas etc.), e com uma maior participação no processo de planejamento e gestão urbanos estão concentrados nas porções Leste, Nordeste e Norte, em oposição a outras porções do estado.

Essa legislação urbanística está diretamente relacionada ao perfil político e cultura urbanística dos quadros do poder público local, podendo adquirir um perfil mais progressista ou tradicionalista. Por outro lado, a autora destaca que não basta uma legislação de perfil progressista se não há engajamento da sociedade civil nesse processo.

Outra característica diz respeito ao papel desempenhado pela normativa urbanística, podendo ser direcionada ao enfrentamento da exclusão territorial, ou a sedimentação dessa situação. Por sua vez, se reforçou a hipótese de que a legislação tradicional representada pelo zoneamento funcionalista não constitui em instrumento capaz de inverter a lógica da exclusão social.

A pesquisa também apontou uma discrepância entre a existência de regulação urbana e irregularidade na ocupação do solo, revelando um distanciamento entre a norma e o fato.

Outro aspecto que chamou atenção foi à falta de correlação entre a disponibilidade de recursos financeiros e melhorias na qualidade de vida urbana, não sendo uma relação direta.

Os resultados dessas pesquisas e os alcançados pela presente tese, remetem a inclusão de Presidente Prudente nos traços mais gerais revelados pelo estudo das cidades paulistas e das metrópoles sob o ponto de vista da regulação urbanística. É sob este enfoque que apresentamos a seguir essas similaridades e especificidades.

As similaridades apontam para o papel da normativa urbanística definindo os lugares da cidade para as diferentes classes sociais, ou ainda através da expansão de processos informais no uso e ocupação do solo, ou seja, fora dos parâmetros considerados legais tais como, as favelas, os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares.

Um outro aspecto está relacionado à ação do poder público quanto ao seu papel regulador, mas que na prática acaba se confirmando como promovedor dessa desigualdade. A esse respeito Souza (1999) fala de uma política de “atribuição espacial”, atribuindo aos mais pobres o “lugar certo” na cidade valorizada.

Estudos já realizados para Presidente Prudente⁷⁰ apontaram para um padrão de segregação e exclusão com características bastante próprias e que diferem das existentes nas metrópoles. Como analisamos no Capítulo 3, a história da cidade de Presidente Prudente é parte integrante de uma fase do processo de urbanização brasileira, em particular a do Estado de São Paulo e está relacionada à expansão da produção cafeeira pelo oeste de São Paulo ainda em meados do século XIX.

Como nos lembra Abreu (1972), Salum (1982) e Sposito (1990), as primeiras formas de apropriação da terra no oeste paulista foram ilegais, através da posse e grilagens de terras. O objetivo principal foi à especulação de terras, antes mesmo de se constituir em intenção de ocupação e exploração agrícola, como podemos ver nas afirmações abaixo:

Aproveitando a confusão e as dificuldades nas legitimações, começaram a aparecer naqueles últimos anos do Império, no Sertão do Paranapanema, os grileiros. Eles não tinham intenção de ocupar e explorar a terra, mas apenas de especular com ela. (Abreu, 1972, p.27).

⁷⁰ Elaboração do Mapa da Inclusão/Exclusão Social em Presidente Prudente elaborado pelo grupo de pesquisa SIMESPP.

Mais terras para compra e venda, mais terras para especular. Ampliação do território, ampliação do número de pessoas aptas a se tomarem proprietários da terra. Ampliação do território, mais terras para especular, aumento do preço do solo. Eis, em resumo, a produção capitalista do espaço no oeste do estado de São Paulo. (Sposito, 1990 p, 60).

Este aspecto é aqui destacado, pois constitui em uma característica importante para se entender a própria natureza da urbanização de Presidente Prudente. As raízes de seu processo de estruturação urbana estão baseadas no modo como se deu à ocupação de suas terras nos primórdios da expansão para o oeste paulista. A mercadoria terra, entendida enquanto meio de capitalização, de aferição de renda, constituiu o elemento norteador de sua ocupação e expansão.

Esses são determinantes que até hoje guiam o processo de estruturação urbana da cidade. Uma das evidências dessa característica encontra-se em Sposito (1990), quando atestou que a expansão territorial da cidade foi maior que o aumento da população, portanto, sendo maior a oferta de terrenos em relação à demanda populacional, evidenciando o caráter especulativo com a terra. Por sua vez, Melazzo (1993), também concluiu que no processo de expansão e estruturação da cidade é marcante a presença do mercado fundiário, com a maioria das transações imobiliárias se efetivando com base na terra urbana em oposição a imóveis. Nota-se uma herança do modo que se efetivou o processo de estruturação urbana prudentina com reflexos sócio-espaciais marcantes.

Esses aspectos são importantes nesta análise, pois no bojo desse processo de especulação com a terra urbana, a cidade vai sendo dividida conforme o poder de compra da população. As melhores localizações destinando-se as classes de renda mais alta, deixando a periferia e as áreas menos valorizadas do ponto de vista do mercado para uma população de mais baixa renda. Inicia-se assim uma segregação espacial, separando ricos e pobres e ampliando, por outro lado, um processo de exclusão das populações de baixa renda, no direito a cidade e seus benefícios.

Em Presidente Prudente, as múltiplas ações do poder público, seja através de alocação de investimentos públicos em determinadas parcelas da cidade, seja através dos programas de realocação da população de baixa renda através dos Loteamentos Urbanizados, dos Programas de Desfavelamento, da implantação de conjuntos habitacionais, ou mesmo de omissão frente à problemática urbana, entre outras ações, têm sido definidora da segregação sócio-espacial e dos processos excludentes.

Neste caso, a exclusão e segregação expressam uma nítida separação entre ricos e pobres. A pobreza associada à exclusão social está situada nos limites periféricos da cidade, nas zonas leste, norte e oeste, enquanto as classes de renda mais alta localizam-se na área central e nas porções sul e sudoeste da cidade. Isso é nítido quando se observa o Mapa da Renda Média dos Chefes de Família

(Anexo 06). Chefes de família com renda superior a vinte salários mínimos⁷¹ estão localizados nas áreas central e setor sul/sudoeste da cidade, por sua vez, os chefes de família com renda de até dois salários mínimos estão concentrados nas zonas leste, norte e oeste. A justaposição de classes de renda diferenciadas em uma mesma área/zona como a que percebemos nas metrópoles, ainda não se revelou explícita para o caso de Presidente Prudente, onde a pobreza e a riqueza ainda possuem lugares demarcados no interior da cidade.

A pesquisa de Caldeira (2000) a respeito dos condomínios fechados mostrou para o caso de São Paulo uma proximidade geográfica aliada a uma intensa disparidade social, o que ainda não se revelou para Presidente Prudente, como apontou a pesquisa de Miño (1999).

Para os propósitos desta pesquisa, do ponto de vista da legislação urbanística, se confirmou a “reserva” dessa parcela da cidade ocupada pelos loteamentos fechados para essa camada da população, tanto no que se refere à delimitação das zonas residenciais, quanto aos usos predominantes no entorno do loteamento fechado. Essas áreas ainda se mantêm como territórios exclusivos das camadas de maior poder aquisitivo.

A visão funcionalista da cidade, refletida na Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de 1996, associada a determinadas ações do poder público que tem destinado outras parcelas da cidade (norte, oeste e leste) para realocação da população de baixa renda (loteamentos urbanizados), ou mesmo na instalação de conjuntos habitacionais populares, constituíram práticas discriminatórias e que tem sedimentado esse padrão de segregação e exclusão na cidade. Aliado a essas práticas, enquanto houver uma zona de expansão urbana a ser explorada, provavelmente não se verificará pelo menos a curto prazo, uma ocupação das áreas centrais e da porção sul/sudoeste por camadas de baixa ou nenhuma renda, configurando-se em ilhas de exclusão em meio às zonas de inclusão.

Podemos dizer que as especificidades dos padrões segregativos e excludentes entre metrópoles e cidades médias se manifestam enquanto forma espacial, ou seja, a forma como se configuram no espaço geográfico. Por sua vez, as dinâmicas responsáveis por essa espacialidade são as mesmas.

Para Presidente Prudente, podemos inferir resultados semelhantes quando foi analisada a distribuição de áreas verdes na cidade por Amorim (1993), que fez uma pesquisa da análise ambiental e qualidade de vida na cidade de Presidente Prudente. A autora aponta que embora teoricamente as áreas verdes se distribuem em diversos bairros, na prática é dado um tratamento desigual a esses espaços, reforçando uma desigual apropriação desse indicador ambiental na cidade. A esse respeito afirma:

⁷¹ Tomando como referência o valor base do salário mínimo para o ano de 2003 em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais).

As áreas verdes da cidade, que teoricamente, são transformadas em praças ou pequenos bosques, apesar de estarem distribuídas nos diversos bairros da cidade como pode ser observado na figura 16, e principalmente serem notadas com maior intensidade nas áreas periféricas da cidade ficam apenas representadas com essa intensidade na carta, porque na realidade, as praças só estão organizadas e cuidadas na área central, nos bairros onde o padrão sócio-econômico não é muito baixo e no Parque do Povo. O que pode ser constatado nas áreas verdes da periferia são espaços vazios ocupados por pessoas de baixa renda, cujas moradias oferecem péssimas condições de vida e de saúde. (p.63)

A presente pesquisa, com base na Lei de Parcelamento do Solo, também constatou o desigual atendimento à legislação quando se trata de equipamentos de lazer e áreas verdes. Para as classes de maior renda, a legislação é plenamente atendida, contemplando inclusive investimentos públicos e privados para melhorias dos sistemas de recreio e áreas verdes, como o Parque do Povo e do loteamento fechado Damha I. Para as classes de renda mais baixa, notou-se a deficiência e mesmo inexistência de equipamentos de lazer. Por sua vez, as áreas verdes reservadas não constam de nenhum investimento visando o seu aproveitamento pela população, constatação essa verificada no Jardim Novo Bongiovani e no Parque Furquim. Quanto a esses indicadores a legislação é tratada diferenciadamente, reforçando a exclusão urbanística e social.

Para a realidade de cidades de porte médio, como Presidente Prudente, alguns dos indicadores analisados com base na legislação reforçam o quadro de segregação espacial e exclusão social.

O loteamento fechado Damha I representa atualmente na estruturação urbana da cidade um espaço altamente segregador, uma vez que o próprio modelo de incorporação imobiliária ao delimitar o espaço físico através de muros promove um confinamento da população residente não possibilitando a convivência social com outras pessoas, negando na sua essência a própria cidade entendida como o espaço das diferenças. A auto-segregação nega essas diferenças, rompe vínculos e exclui os que não pertencem aos seus iguais. Por sua vez, a pesquisa detectou que outros mecanismos que não somente o ligado ao modelo do empreendimento imobiliário é promotora dessa segregação.

Destaca-se entre esses mecanismos a legislação urbanística (Lei de Parcelamento do Solo) e a instituição de leis específicas que sedimentaram essa situação (isenção de IPTU, Lei instituindo loteamentos fechados na cidade) como visto no Capítulo 4.

A Lei de Parcelamento do Solo reforça esse quadro, uma vez que para esses segmentos de renda as diretrizes recomendadas são plenamente atendidas, não constatando em nenhum momento desrespeito a legislação. Em todos os aspectos como infra-estrutura (rede de energia elétrica, rede de água, rede de esgoto e pavimentação), e o uso institucional relacionado ao sistema de recreio e as áreas verdes apontaram que a população é bem servida.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo não revelou usos incompatíveis ao que determina a legislação. Nota-se que se preserva o entorno do loteamento evitando a instalação de estabelecimentos comerciais, de serviços e ou indústrias que possam constituir em externalidades negativas a essa porção da cidade, como por exemplo, emissão de ruídos, gases, poeiras etc.

Para os loteamentos Jardim Caiçara, Vila Liberdade e Cidade Universitária podemos inferir os mesmos resultados alcançados pelo Damha I. Os investimentos públicos alocados como a canalização do Córrego do Veado, promoveu uma valorização de todos os loteamentos pertencentes ao seu entorno, promovendo uma ampla valorização dos imóveis e dessa porção da cidade. Ampla área verde e de lazer e infra-estrutura completa constituem em externalidades positivas e, conferem aos seus habitantes todos os benefícios gerados por uma política pública de urbanização dessa porção da cidade.

Quanto a Lei de Uso e Ocupação do Solo não se constatou usos incompatíveis e que representa externalidades negativas aos loteamentos. Embora verificamos a presença de atividades como boate e oficina mecânica em que a legislação permite sua instalação, essas atividades no conjunto não têm promovido impactos a ponto de constituírem em aspectos negativos ao conjunto dos loteamentos.

Nesses loteamentos, o direito à cidade, como o acesso aos benefícios trazidos pela urbanização (sistema viário, equipamentos de comércio, serviços e lazer, infra-estrutura e áreas verdes), assim como o atendimento à legislação urbanística estão plenamente contemplados.

Nas zonas oeste e leste o quadro se altera, com alguns indicadores que a pesquisa constatou e que tem reforçado um processo de exclusão social.

Para os indicadores de infra-estrutura básica (energia, água, esgoto e pavimentação), com base nas informações da empresa fornecedora de rede de água e rede de esgoto (Sabesp), a pesquisa direta de campo e na pesquisa feita pelo grupo Simespp que elaborou o Mapa da Exclusão/Inclusão Social, demonstram que Presidente Prudente tem uma boa cobertura desses serviços e que abrange a totalidade da malha urbana, incluindo os loteamentos objetos dessa pesquisa. Quanto à pavimentação, o Jardim Novo Bongiovani é o único loteamento que ainda não tem esse serviço atendido em todo o loteamento, o que tem causado muitos transtornos aos seus habitantes, conforme já relatado.

Considerando os indicadores de infra-estrutura podemos afirmar que Presidente Prudente não apresenta deficiência no atendimento desses serviços à população.

Relacionando esses dados com a pesquisa de Souza (1999), para Salvador, encontra-se essa mesma relação com mais de 90% da população atendida por esses serviços. Contudo, para a autora,

no qual concordamos com seu posicionamento, esses dados não são suficientes para se responder à questão da qualidade de vida urbana em seu conjunto. Outros indicadores são relevantes para se qualificar as condições de vida nas cidades, tais como, os indicadores ambientais (áreas verdes, arborização, preservação dos recursos hídricos), acesso aos equipamentos urbanos (saúde, educação, serviços, lazer) e garantia aos direitos instituídos pela legislação que rege o uso e ocupação do solo urbano (normas e códigos urbanísticos). (Souza, p.133).

Nessa pesquisa, alguns dos indicadores acima, previstos na Lei de Parcelamento do Solo são reveladores do grau de exclusão que se encontram submetidos à população dos bairros ora analisados.

Para o Parque Furquim, embora o loteamento conte com infra-estrutura completa de água, energia, esgoto e pavimentação, os indicadores que tem reforçado processos de exclusão referem-se aos equipamentos urbanos de lazer, saúde, social e ausência de áreas verdes.

As áreas verdes previstas na Lei de Parcelamento do Solo foram ocupadas na década de 1960 irregularmente, como já destacado, e atualmente o bairro apresenta escassez de áreas verdes livres para uso de recreio da população. Outro aspecto se refere à contaminação dos recursos hídricos (fundos de vales) com impactos negativos sobre o meio ambiente e qualidade de vida no bairro.

Quanto a Lei de Uso e Ocupação do Solo, verificou-se uma predominância do comércio e serviço geral e de bairro, não encontrando disparidades no que determina a lei. Contudo, com a instalação de determinadas atividades consideradas incômodas pela população, têm comprometido a tranquilidade do bairro como relatado em entrevista.

O Jardim Novo Bongiovani conta com uma infra-estrutura de rede de água, energia elétrica, rede de esgoto, e quanto à pavimentação o atendimento é parcial.

As áreas reservadas pela legislação ao sistema de lazer e áreas verdes, não contam atualmente com nenhum equipamento público destinado ao uso da população, sendo um agravante, visto que a população busca em outros pontos da cidade essas atividades, ou como ocorre na maior partes das vezes ficam circunscritas ao próprio loteamento, portanto, excluídos quanto a esse indicador. A arborização é precária e o Córrego da Malandra apresenta processos de assoreamento e uso inadequado, servindo como local de depósito de lixo. Esse uso inadequado tem promovido impactos ambientais no conjunto do loteamento, afetando diretamente as condições de habitabilidade do bairro.

Habitabilidade é aqui entendida com base na definição de Souza (1999) que considera um conjunto de requisitos urbanísticos: legalidade fundiária, sistema viário adequado (acessibilidade, dimensionamento, pavimentação), existência de infra-estrutura (rede elétrica, saneamento), tamanho

mínimo do lote, conforme legislação, existência e dimensionamento adequado de áreas de equipamentos e áreas públicas básicas, como áreas verdes e de lazer, qualificação quanto à conservação e situações topográficas de risco no ambiente construído em seu conjunto. (p.200)

O comércio e serviço geral que se estabeleceram no bairro tem promovido impactos negativos ao conjunto da população, seja através de emissão de ruídos ou emissão de poeiras, como as marmorarias, as funilarias, os depósitos de materiais de construção etc. Mesmo a legislação permitindo a instalação dessas atividades, por meio da anuência dos vizinhos elas tem sido causadoras de transtornos a população como se constatou.

No que diz respeito à aplicabilidade da legislação urbanística, essa revelou que não é aplicada da mesma maneira na cidade. Há uma preocupação quanto ao uso e ocupação do solo com base nas leis e normas urbanísticas quando se trata das áreas ocupadas por classes sociais de renda média e renda alta, constatando-se o seu oposto para os loteamentos reservados as populações de renda media baixa e baixa.

Nesses casos, a legislação ora analisada sedimentou um processo de exclusão social e segregação sócio-espacial da população, ao delimitar áreas na cidade para as diferentes classes de renda e tratando diferenciadamente essa população no atendimento a legislação urbanística.

Os loteamentos fechados constituem, por sua vez, o modelo de empreendimento imobiliário que leva aos extremos a aplicação diferenciada dessa legislação impedindo a mistura de usos, a sociabilidade no urbano, garantindo um padrão de uso e ocupação de acordo com a Lei de Parcelamento e protegendo os imóveis instalados nessa porção da cidade de usos indesejáveis.

Por outro lado, a aprovação de projetos de loteamentos que estão em desacordo com a legislação tem feito com que uma parte da cidade se construa a revelia da lei, excluindo essa parcela da população dos direitos garantidos na normativa legal quanto a indicadores de infra-estrutura, áreas verdes e de lazer.

Na pesquisa empreendida por Sposito (1983) sobre loteamentos em Presidente Prudente, a autora atestou que “1/3 dos loteamentos existentes, foram implantados sem qualquer processo de regularização, o que significa desobedecendo totalmente à legislação vigente”.(p.188-189). Somando-se esse fato ao constatado na presente pesquisa, que somente em 1966 se institui uma legislação em nível municipal reguladora da implantação de loteamentos (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), podemos inferir que antes dessa legislação os loteamentos foram implantados sem uma normativa que regulasse essa ocupação. Por outro lado, a existência de legislação municipal sobre essa questão após 1966 não significou que as leis que se seguiram foram plenamente cumpridas, ocorrendo um processo de implantação de loteamentos em grande parte irregular.

A cidade foi crescendo desigualmente quanto à normativa urbanística. Ao conteúdo social da exclusão somou-se o conteúdo espacial em que essa população encontra-se à margem da cidade legal e seus benefícios, sedimentando dessa forma a exclusão territorial que nos reportamos no Capítulo 1.

A noção de exclusão social que nos remetemos nessa pesquisa engloba além do seu conteúdo social, seu conteúdo normativo e territorial. Os direitos que a lei faculta não são iguais na sua prática, revelando que a lei em si mesma não é garantidora de equidade sócio-espacial.

Na dinâmica que envolve o processo de urbanização de Presidente Prudente temos no âmbito legal, práticas que acabaram sedimentando processos segregativos e excludentes, seja separando ricos e pobres, seja ao não cumprimento da lei quando se trata de camadas de baixo poder aquisitivo.

Nessa lógica, a segregação e exclusão se *fortalecem mutuamente*, pois quanto mais temos ações alocando investimentos em determinadas parcelas da cidade em oposição às demais, reforça a condição de segregação dessas parcelas da cidade e de sua população, em oposição àquelas que estão à margem dos mesmos direitos urbanos.

Paralelo e simultaneamente à segregação constrói e se consolida a exclusão social. Excluir uma parcela da população do direito à cidade implica uma inclusão em outra esfera.

Sobre essa lógica concordamos com Souza (1999) que a 'cidade-ideal' dos planos e a 'cidade-real' das relações sociais no espaço historicamente constituídas de fato se distanciam em sua expressão 'forma urbana', mas se conjugam e são complementares no processo de acumulação capitalista periférico."(p.103)

Como vimos, a preocupação por parte do poder público local na elaboração de leis reguladoras do uso e ocupação do solo urbano tem início na década de 1960, com a implantação do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, sendo desse mesmo período a primeira Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Podemos definir o final da década de 1960 como o marco temporal da construção de uma legalidade urbanística na cidade, o que até então não existia.

Atualmente a cidade conta com um conjunto de leis voltadas a regulação do uso e ocupação do solo, entretanto, as características que revestiu o processo de urbanização do oeste paulista com reflexos diretos na urbanização da cidade, mostraram que a especulação com a terra ainda se constitui no principal mecanismo de aferição de renda. A terra urbana é nessa lógica disputada pelos principais segmentos do mercado de terras (proprietários fundiários, incorporadores imobiliários, corretores etc.), que representam os segmentos de maior renda.

Os segmentos sociais com pouco poder aquisitivo ficam submetidos aos programas municipais e estaduais de oferta de habitação, conseqüentemente destinando para essa parcela da população os lotes de terras menos valorizados e em piores localizações no contexto da cidade.

Aqueles que não se enquadram nos programas municipais e estaduais de oferta de habitação, ou seja, os que não possuem renda comprobatória suficiente, restam-lhes as ocupações ilegais em terrenos públicos ou de particulares (favelas, loteamentos clandestinos).

Desse modo, a cidade vai sendo produzida, mesmo com a existência desde a década de 1960 de um conjunto de leis urbanísticas, que não garantiu melhoria na qualidade de vida dos segmentos de baixo ou nenhum poder aquisitivo.

Esta pesquisa revelou que existe uma aplicação distinta da legislação na cidade, onde loteamentos consolidados voltados à população de rendas mais baixas não estão em conformidade com as normas urbanísticas, exemplos do Jardim Novo Bongiovani e do Parque Furquim, e os loteamentos que possuem uma ocupação por classes de rendas mais altas a legislação é plenamente atendida. Desse modo, também podemos concluir para Presidente Prudente que a normativa urbanística consolidou um padrão de urbanização segregador e excludente.

As duas Leis de Uso e Ocupação do Solo, a primeira de 1973 e a segunda de 1996⁷² refletem o modelo do zoneamento funcionalista com os pressupostos de um urbanismo tradicional. A de 1973 foi produzida em um período em que o ideário difundido no Brasil foi o de planejamento local integrado. A de 1996 foi elaborada em um momento em que o ideário da Reforma Urbana já se difundia amplamente no Brasil, e sendo incorporado em vários municípios brasileiros, entretanto, a lei de 1996 não incorporou esse ideário, sendo preconizado ainda um modelo funcionalista.

O zoneamento que tem sido praticado em Presidente Prudente, reforçando um processo de segregação espacial ao delimitar setores da cidade para as diferentes classes de renda, é similar a outras cidades paulistas como as analisadas pelo estudo de Rolnik.

Atualmente está na Câmara dos Vereadores um anteprojeto de lei referente à atualização do Plano Diretor e suas leis correlatas, incluindo a de Uso e Ocupação do Solo. Segundo Castilho esse anteprojeto vislumbra algum avanço em relação à lei anterior, introduzindo dois instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade: o Estudo de Impacto de Vizinhança e a Outorga Onerosa do Direito de Construir. (informação verbal) O Anexo 09 mostra uma análise sobre esse anteprojeto de lei, apontando seus avanços e limitações.⁷³

⁷² Está ocorrendo em âmbito municipal o processo de atualização dessa Lei.

⁷³ Segundo Castilho, a outorga onerosa do direito de construir foi remetida para lei específica que determinará a forma do cálculo.

Embora teoricamente existam dois outros instrumentos, como o IPTU Progressivo e a Legislação de Habitação de Interesse Social, não se pode afirmar ainda os seus reais resultados. Segundo Melazzo, o IPTU Progressivo foi previsto de maneira muito genérica e não pôde ser aplicado, não sendo ainda regulamentado, e a Lei de Habitação de Interesse Social segundo Castilho existe desde 1998, sendo que somente um projeto de loteamento até o momento foi aprovado em função dessa lei.⁷⁴ (informação verbal)

Quanto a esses dois instrumentos, o estudo das cidades paulistas apontou que o IPTU Progressivo embora aparece entre o mais disseminado em todo o estado, apresenta os maiores índices de instrumento formulado, mas não aprovado, sendo o que ocorre em Presidente Prudente.

Considerando o conjunto de leis que estão em vigor até o momento, podemos afirmar que se dá ainda timidamente a incorporação na esfera pública de uma legislação de caráter progressista, visando uma distribuição mais eqüitativa e justa dos benefícios urbanos ao conjunto da população. Timidamente porque embora, segundo relatos dos entrevistados, terem sido propostos dois instrumentos urbanísticos como o IPTU Progressivo e a LEHIS – Legislação de Habitação de Interesse Social, o primeiro instrumento ainda não foi regulamentado e, o segundo ainda não se tem condições de afirmar a sua real eficácia. A gestão e o planejamento revelam, através da sua prática, pouco avanço nessa questão.

O debate atual sobre a atualização do Plano Diretor reflete muito claramente isso, quando Melazzo afirma que enquanto no Brasil está se avançando na discussão do espaço urbano como direito de cidadania, Presidente Prudente ainda não tem conseguido avanços com base nesse entendimento. É nesse mesmo sentido, que Castilho faz uma avaliação sobre a atualização do Plano Diretor, que para ele ainda tem muito o que avançar quando se trata de planejamento e gestão urbana local. (informação verbal)

A incorporação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não é suficiente para se garantir a permanência de uma gestão e planejamento que incorpore a tendência de um planejamento mais incluyente. Esse ideário tem que ser incorporado nos quadros da administração municipal, como parte da construção de uma nova cultura de planejamento urbano. Ao mesmo tempo, é preciso que haja o envolvimento da sociedade civil nesse processo, com ampla participação na gestão, e por fim, que haja um interesse de mudança também por parte dos diversos segmentos sociais locais (empresariado, políticos, profissionais liberais e outras classes profissionais), sem o qual a luta pela Reforma Urbana não tem avanços efetivos, como já destacado por Rolnik (1998).

⁷⁴ A análise desses instrumentos quanto a sua aplicabilidade fogem ao escopo desta pesquisa, constituindo reflexões para novos estudos, assim como a atualização do Plano Diretor.

A presente pesquisa chegou a resultados semelhantes da alcançada para o conjunto das cidades do estado de São Paulo, apontando a extrema discrepância entre regulação urbanística e exclusão territorial, demonstrando que a existência de normativas legais não é garantidora de uma equidade sócio-territorial, ao contrário, em alguns casos essa normativa está legitimando uma condição de segregação e exclusão.

As cidades pertencentes às porções Leste, Nordeste e Norte do estado, reconhecidas como as que tem incorporado um processo de planejamento e gestão urbanos mais incluyente, através da adoção de instrumentos urbanísticos de caráter progressista, tem sua base de explicação de acordo com Rolnik (1999), devido ao fato de encontrarem-se nessas áreas movimentos urbanos mais organizados, em particular de moradia e, onde a representação desses segmentos nas Câmaras Municipais e bases dos partidos políticos serem proporcionalmente maior. (p.10). Soma-se a isso o fato de uma maior possibilidade de inclusão da agenda da Reforma Urbana em nível político local, assim como nos quadros técnicos municipais.

No caso do oeste do estado não se verifica uma tradição de pensamento urbanístico com viés progressista, sendo marcante ainda a visão tradicionalista de gestão e planejamento urbano, sendo muito claro isso, para o caso de Presidente Prudente.

A base que fundamentou o processo de urbanização do oeste paulista se deu através da especulação de terras, sendo essa lógica que explica ainda hoje a urbanização de Presidente Prudente. Nesse contexto histórico a inclusão de instrumentos que favorecem uma ampliação do mercado de terras para os segmentos sociais menos privilegiados, esbarra nos interesses dos segmentos sociais voltados ao mercado de terras, pois como visto, a terra urbana constitui o principal meio de ampliação do capital.

Esses instrumentos induzem a uma distribuição mais equânime do solo urbano, inibe as práticas até o momento adotadas com base na especulação da terra e com isso inverte as regras do jogo, sendo desse modo visto ainda com muita reserva pelos poderes locais. É por esse motivo, aliado ao estilo de se fazer política na cidade que não possibilita que Presidente Prudente se insira nos quadros dos municípios paulistas e brasileiros que estão avançando na luta pela Reforma Urbana.

A incorporação do planejamento urbano na esfera pública local é ainda recente, sendo que o início se deu com base em determinantes externos (implantação do Distrito Industrial, obrigatoriedade da Lei Orgânica Estadual). Foi a partir desse momento que se começou a pensar em planejar a cidade com base em princípios e técnicas urbanísticas disseminadas em nível nacional, com a elaboração do Plano Diretor e do Zoneamento Urbano.

As características de que reveste o planejamento urbano no oeste paulista reflete, portanto, as heranças deixadas pelo processo de ocupação dessa porção do estado de São Paulo, aliado ao modo de fazer política local⁷⁵. A cidade é desse modo entendida como produto e reflexo desse modelo de urbanização que se deu com base na marcha do café pelo oeste paulista.

Nesse quadro, para que se dê a implantação dos princípios da Reforma Urbana muitos obstáculos terão que ser vencidos e, os debates em torno da atualização do Plano Diretor atualmente refletem essa disputa.

Essas considerações finais não apontam para o fim de um projeto que teve início há quatro anos atrás, mas podendo a partir daqui surgir outras vertentes de pesquisa, ajudando a consolidar o conhecimento sobre os processos e dinâmicas que envolvem a urbanização brasileira e a de Presidente Prudente em particular.

Nesse sentido apontamos alguns dos alcances desta pesquisa e novos caminhos a serem trilhados a partir do que aqui foi exposto.

A proposta de compreensão de processos segregativos e excludentes sob a ótica dos instrumentos urbanísticos, revelou a complexidade dessa temática. O recorte temporal e espacial escolhido para esta pesquisa representa apenas uma fração da imensa realidade brasileira, em que as cidades de porte médio paulistas, na qual se insere Presidente Prudente, comporta essas dinâmicas e processos mais gerais que comandam o processo de urbanização brasileira.

Desse modo se confirmou a correlação entre as diferentes escalas geográficas de ação desses fenômenos, mas como assinalou Milton Santos (1997), a escala de impacto, de sua realização comporta outras dinâmicas conferindo-lhe particularidades próprias, sendo o que se comprovou para a área de estudo desta pesquisa. Podemos confirmar que o ideário urbanístico produzido nos diferentes períodos no Brasil teve repercussões também diferenciadas em nível local, em um momento assimilando mais esse ideário em contraposição a outros.

Alguns dos alcances a que referimos se deu sobre o recorte analítico adotado no âmbito do planejamento urbano, de podermos aprofundar os estudos que vem sendo desenvolvidos em nível municipal sobre esse ramo da ciência, entendendo o fenômeno da segregação sócio-espacial e exclusão social na perspectiva dos instrumentos urbanísticos. Por outro lado, somou as demais

⁷⁵ A obra de Dióres Santos Abreu sobre o poder político na cidade de Presidente Prudente é reveladora de como se faz política nessa porção do estado. Guardada as devidas proporções considerando-se o período abrangido pela obra, essa herança política ainda sobrevive. Para maiores detalhes ver *"Poder político local no populismo. Presidente Prudente (SP): 1928-1959*. Presidente Prudente, 1982. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Pesquisa e Estudos Ambientais – Universidade Estadual Paulista. Outra abordagem nesse sentido é a obra de Jayro Gonçalves Melo. *Imprensa e coronelismo: a Voz do Povo e seu discurso político-ideológico (1926-1930)*. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 1995. 58p. (Série Ideologia e Poder, 1)

pesquisas já realizadas e em andamento em Presidente Prudente sobre essa temática, entretanto, com enfoques diferenciados.

Outro aspecto é de poder contribuir aos estudos já sistematizados e em andamento sobre essa temática em âmbito nacional, mas apontando a importância em relativizar a discussão de como se expressa na forma espacial essa segregação e exclusão em cidades brasileiras, considerando nessa discussão a questão da escala geográfica.

O recorte metodológico adotado nesta pesquisa deixou de contemplar outras variantes de análise da legislação urbanística ora analisada, bem como impossibilitou a ampliação da pesquisa para outros instrumentos. Por sua vez, os contatos possibilitados pelas entrevistas suscitaram novas indagações que ficaram sem respostas. É neste sentido que apresentamos algumas sugestões e perspectivas de pesquisas futuras.

Objetivando agregar novos dados aos já produzidos pelo Mapa da Exclusão/Inclusão Social e pelo Atlas da Inclusão/Exclusão Social, que contemplaram dados de demografia, economia, educação, meio ambiente, saúde, violência, pode-se pensar na inclusão de indicadores urbanísticos previstos na legislação de Parcelamento do Solo e/ou de Uso e Ocupação do Solo Urbano, contemplando para esse diagnóstico, dados relacionados às condições de habitabilidade dos imóveis por setor censitário. Caberia inclusive em se pensar na geração de um Mapa de Indicadores Urbanísticos.

Os indicadores selecionados da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano para esta pesquisa se deram sobre os diferentes usos que podem se estabelecer para cada zona residencial, entretanto, não ampliamos essa análise para as demais zonas funcionais, podendo derivar daí novas investigações procurando relacionar o que a lei determina e o que se encontra na realidade.

Outro aspecto refere-se aos parâmetros urbanísticos que prevêem índices diferenciados para cada zona da cidade. Como se estabelece à relação desses índices com o processo de reprodução da cidade, existe uma relação direta entre o que estabelece a lei e a realidade? E como esses índices podem indicar processos segregativos e/ou excludentes?

No processo de investigação sobre os tipos de usos possíveis de serem instalados na zona residencial, percebeu-se que a questão da anuência dos vizinhos é bastante complexa e polêmica visto que envolve inúmeros aspectos que não foram objetos deste trabalho. Confirmamos em nossa pesquisa que embora a legislação permita a instalação de certas atividades em zonas residenciais, essas atividades têm promovido impactos negativos à população de alguns loteamentos, particularmente os loteamentos ocupados por uma população de baixa renda.

Acreditamos que novas investigações possam revelar outras situações que a lei ratifica, assim como encaminhar proposições que poderia colaborar em uma revisão por parte do poder público

quanto a essa questão, embora seja muito complexa como já destacamos, visto que as condições encontradas indicam situações que tem promovido impactos negativos na qualidade de vida urbana.

O aprofundamento dessas questões permite o conhecimento mais detalhado da atual situação da segregação sócio-espacial e exclusão social em Presidente Prudente, visto que esse conhecimento acumulado serve de diagnóstico na proposição de programas e projetos de política pública urbana.

É também com esses propósitos que se deu o desenvolvimento desta pesquisa, pois todo planejamento pressupõe antes conhecer a realidade para depois intervir. Um de nossos papéis como pesquisadores se dá nessa primeira etapa, embora não acabe por aqui.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referências Bibliográficas

ABREU, Dióres Santos. **Formação histórica de uma cidade pioneira paulista: Presidente Prudente**. Presidente Prudente: FFCL, 1972.

ABREU, Dióres Santos. **Poder político local no populismo. Presidente Prudente (SP) 1928-1959**. Presidente Prudente, 1982. Tese (Livre Docência) – Instituto de Pesquisa e Estudos Ambientais- Universidade Estadual Paulista.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Adicionando complexidades ao problema da segregação sócio-espacial**. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 1999, Porto Alegre-RS. Anais. Cd-Rom.

ALMEIDA, Amara Cristina de, PAZ, Clélia Regina e CORTEZ, Rosângela Custódio. **O uso do solo urbano em Presidente Prudente: exemplo da ação do Estado na produção da moradia**. (Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica). Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 1988.

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. Novas visões sobre a complexidade da segregação sócio-espacial urbana no final dos anos 90. **Revista de Pós-Graduação em Geografia**. Rio de Janeiro, ano.1, vol.1, p.64-92, 1997.

AMORIM, Margarete Cristiane da Costa Trindade. **Análise ambiental e qualidade de vida na cidade de Presidente Prudente-SP**. 1993. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

ARANTES, Otilia. **Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. São Paulo: Edusp, 1998.

_____. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ATLAS da Inclusão/Exclusão Social de Presidente Prudente. 2003. (Coordenadores.) Eliseu Savério Sposito et al. Presidente Prudente: Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas SIMESPP; FCT/UNESP, 2003. 143p.

BITOUN, Jan. Regulamentação e dinâmica das localizações comerciais no Recife (Brasil). **Revista de Geografia**. Recife, v.16, n.1 p.41-65, 2000.

BRAGA, Roberto e CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. (Orgs.) **Estatuto da Cidade: Política urbana e cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan: UNESP-IGCE, 2000.

BRASIL. Lei nº. 10.257, 10 julho 2001. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 2001.

BRUN, Jacques. Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage em géographie urbaine. In : **La segregation dans la ville**. Paris: Editions L'Harmattan, 1994. p. 21-57

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio Caldeira. **Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp-Editora 34, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A natureza do espaço fragmentado. In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia A. e SILVEIRA, Maria Laura. (orgs.) **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo:Hucitec/ANPUR, 1996. p.191-197.

CARVALHO, Aparecida Simoni A. de e ISMAEL, Luciane. **Um estudo sobre o processo de favelização na cidade de Presidente Prudente: na busca de um sentido**. (Relatório de pesquisa). Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 1994.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo César da Costa e CORRÊA, Roberto Lobato.(Orgs) **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 117-140

CASTILHO, José Roberto F. Algumas observações sobre o Estatuto da Cidade. In: BRAGA, Roberto e CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. (Orgs.) **Estatuto da Cidade: Política urbana e cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan: UNESP-IGCE, 2000.

CINTRA, Antonio Octávio. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n.6, vol. 3 , p.39-52,1988.

CYMBALISTA, Renato. Regulação urbanística e morfologia urbana. In: Rolnik, Raquel. **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo, Pólis, nº, 32, 1999. 136p

COSTA, Geraldo Magela. Exclusão sócio-espacial na era urbano-industrial: uma introdução ao tema. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7, 1997, Recife. Anais. p.1421-1436.

COSTA, Alfredo Bruto da. **Exclusões sociais**. Cadernos democráticos, 2. Edição Gradiva Publicações, 2001.

CSABA Deak e SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DUNDES, Ana Cláudia. **O processo de (des)industrialização e o discurso desenvolvimentista em Presidente Prudente**.(Monografia de Bacharelado e Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1988.

SCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.

FAISSOL, Esperidião (Org.). **Planejamento e Geografia: exemplos da experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FIBGE, RBG, n. especial, 1988. p.85-98.

FALCOSKI, Luiz Antonio N. Estatuto da cidade e o urbanismo. In: BRAGA, Roberto e CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Estatuto da Cidade: Política urbana e cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – Deplan: UNESP-IGCE, 2000.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo: 1947-1972**. São Paulo, 1996. 200p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

_____. As segregações espaciais da prostituição feminina em São Paulo. Espaço & Debates , nº. 28. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, ano IX, 1989. p. 59-66.

_____. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. Disponível em: file:///F:/HTML/sara_feldman_a2.htm.

FERNANDES, Sílvia Aparecida de Sousa. **Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente. Atuação da CDHU, COHAB CRHIS e COHAB Bauru**. 1998. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. 248 pgs.

FUNDAÇÃO SEADE. **Habitação e Desenvolvimento Urbano**. Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI. Caderno 5. São Paulo, dezembro, 1999.

GEIGER, Pedro Pinchas. **Geografia e Planejamento**. Rio de Janeiro: FIBGE, RBG, n.3, 1967. p.111-118.

GONZALES, Suely Franco Neto. Considerações em torno do planejamento urbano. **Revista Brasileira de Planejamento**. Instituto Brasileiro de Planejamento, nº. 1, p.12-21, 1976.

GORDON, David., TOWNSEND, Peter. **Breadline Europe**. Great Britain: Policy Press, 2000.

GUIMARÃES, Raul Borges. (Coord.) **A exclusão social em Presidente Prudente e seu processo de mapeamento**. Presidente Prudente: LAGHU/FCT/UNESP, 1997.

GROTH, Ernesto. (Coord.). **Projeto de um Distrito Industrial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1968.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HINDENBURGO, Pires. Apostila do curso Globalização, Mitos e Realidades no Debate da Geografia. Oferecido pelo Departamento de Geografia da Universidade Estadual do Rio de Janeiro-UERJ. Professores organizadores: Hindenburgo Francisco Pires, Alexander Tobias da Costa, Lincoln Tavares Silva e Maria Foeppel Ribeiro, 1999. Curso oferecido via Internet.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

HORA, Mara Lúcia F. da. e SILVA, Maria José Martinelli. **Produção x apropriação do espaço urbano: o papel exercido pelo poder público no processo de “valorização” de áreas urbanas. O exemplo do Jd. Caiçara e da Vila Mathilde Vieira em Presidente Prudente-São Paulo**.(Monografia de Bacharelado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1991. 83p.

ITO, Claudemira Azevedo e BELTRÃO, Leila Maria Vasquez. **O uso residencial do solo urbano em Presidente Prudente: exemplos de ocupação regularizada, não regularizada e clandestina**. (Relatório de Iniciação Científica). Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 1987. 45p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Estruturação urbana e mobilidade espacial: uma análise das desigualdades sócioespaciais na metrópole do Rio de Janeiro. 1998**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 240 pgs.

____ O que há de novo na nossa velha dualidade núcleo-periferia. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 1999, Porto Alegre-RS. Anais. Cd-Rom.

LEAL, Gleison Moreira, JURCA, Janaína et alli. Um estudo de caso: **O Novo Bongiovani e seus aspectos físicos-ambientais e sociais**. Relatório de Pesquisa. Presidente Prudente: Unesp, 1999.

LEBRET, Joseph L. **Problemas de desenvolvimento. Necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo**. São Paulo: SAGMACS/CIBPU, 1 vol, 1954.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MANCUSCO, Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A , 1980.

MARACCI, Marilda Telles. **O movimento por moradia e políticas de Estado no contexto da produção do espaço-território urbano em Presidente Prudente (SP)**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Unesp, Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis,RJ: Vozes, 2001.

____ Reforma Urbana: limites e possibilidades: uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. e JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-325

____ **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Estudos Urbanos. São Paulo: Hucitec, 1996

____ As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARISCO, Luciane Maranhã de Oliveira. **Contribuição ao estudo do planejamento municipal no Brasil: O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente (SP) 1969**. 1997. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MENDONÇA, Sonia Regina de e FONTES, Virginia Maria. **História do Brasil recente (1964-1980)**. São Paulo: Editora Ática, 1988.

MELAZZO, Everaldo Santos. **Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intra-urbanas: o caso de Presidente Prudente-SP**. 1993. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 144 pgs.

_____. Everaldo Santos. **Zoneamento urbano e mercado imobiliário: uma análise a partir de Presidente Prudente/SP**. (Relatório de Pesquisa). Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, abril, 2001.

_____. Expansão territorial e mercado imobiliário em Presidente Prudente. In: SPOSITO, Maria E. B. (org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média. Presidente Prudente**: [s.n.], 2001. p. 109-119.

MELO, Jayro Gonçalves Melo. **Imprensa e coronelismo: a Voz do Povo e seu discurso político-ideológico (1926-1930)**. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 1995. 58p.

MINÕ, Oscar Alfredo Sobarzo. **A segregação sócio-espacial em Presidente Prudente: análise dos condomínios horizontais**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

_____. Os condomínios horizontais de Presidente Prudente: um caso de segregação urbana. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 1999, Porto Alegre-RS. Anais. Cd-Rom.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil. Rio de Janeiro: MINTER/SERFHAU, 1969.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

OLIVEIRA, Fabricio Leal. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. **Cadernos IPPUR**. UFRJ, v. 13, n.1, p.141-161, 1999.

OLIVEIRA, Newton, PINTO, Alúcio Loureiro, OLIVEIRA, Nilce de. **Da ideologia à prática do planejamento urbano**. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1992.

O'NEILL, Maria Mônica V. Caetano. Condomínios Exclusivos: um estado de caso. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, nº. 48, Vol.1, jan./mar, 1988. p.63-79.

PAUGAM, Serge. Abordagem sociológica da exclusão. In: VÉRAS, Maura P. B.; SPOSATI, Aldaíza.; KOWARICK, Lúcio. (Orgs.). In: **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999.

PECHMAN, Robert Moses. **Cidades estreitamente vigiadas: o detetive e o urbanista**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.

PEREIRA, Silvia Regina. **Subcentros e condições de vida no Jd. Bongiovani e conjunto habitacional Ana Jacinta**. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

PETISCO, Andréa Celeste de A. e FERNANDES, Ana Cristina de A.. Gestão urbana, empresa e democracia: o novo “zoneamento” da legislação urbanística e da produção da cidade em São José do Rio Preto-SP. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 25-35.

PIVA, Amauri Aparecido Marques, CABRAL, Lislei Rosa C. et alli. **Uma análise sobre a Micro-Bacia do Córrego do Cedro: Apropriação e Transformação pela técnica empregada pelo capital- Caso do Condomínio Residencial Damha.** Relatório de Pesquisa. Presidente Prudente: Unesp, 1998.

PLANO DIRETOR de Presidente Prudente (SP). São Paulo: CPEU/FAUUSP, 1969.

PRETECEILLE, Edmund e RIBEIRO, Luiz César de Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 40, vol. 14, p.143-162, 1999.

PRETECEILLE, Edmond. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e JÚNIOR, Orlando A. dos Santos. (Orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 65-89

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997, 352 p.

RIBEIRO, Luiz César de Q. Segregação, desigualdade e habitação: a metrópole do Rio de Janeiro. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 944-958.

_____. Cidade desigual ou cidade dual? Tendências do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 1999. Porto Alegre. Anais. Cd-Rom.

_____. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. e JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 261-289.

RIBEIRO, Luiz César de Q. e CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA de Grazia (Org.). **Plano Diretor: instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: Fase, 1990.

RICHTER, Evanilce Aparecida H. e COSTA, Sandra Maria Fonseca da. Estudo das alterações provocadas pelos shoppings centers em alguns aspectos da estrutura urbana da cidade de São José dos Campos, SP. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 1504-1520.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: Novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. e JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 351-160.

_____. **Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo**. Relatório de Pesquisa. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 1998. 167p.

_____. Regulação urbanística e exclusão territorial. São Paulo, **Pólis**, nº, 32, 1999. 136p.

ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (Orgs.). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo, **Pólis**, nº, 29, 1997. 112p.

ROLNIK, Raquel. Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de [et al.]. **Metrópole e globalização**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

SALUM, Junior Brasílio. **Capitalismo e cafeicultura: oeste paulista: 1888-1930**. São Paulo: Duas Cidades, 1982.

SÁNCHEZ, Fernanda e MOURA, Rosa. Cidade-modelo: espelho de virtudes ou reprodução do mesmo? **Cadernos IPPUR**. UFRJ, v. 13, n.2, p.95-114, 1999.

SÁNCHEZ, Fernanda. Cidades reinventadas para um mercado mundial: estratégias trans-escalares nas políticas urbanas. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 246-257.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. O retorno do território. In: SANTOS, Milton et alli (Orgs.). **Território-Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

SANTOS, Pedro de Lima. A formação dos espaços da pobreza em Natal. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 708-721.

SCAION, Adriano, FERRO, Vieira Daniela et alli. **Loteamento Jardim Novo Bongiovani e seus impactos na Microbacia do Córrego da Malandra: Um estudo sobre o assoreamento na Bacia do Balneário da Amizade em Presidente Prudente-SP**. Relatório de Pesquisa. Presidente Prudente: Unesp, 1999.

SALAS, Minor Mora e CASTRO, Franklin Solano. Segregacion urbana: un acercamiento conceptual. **Revista de Ciências Sociales**, Costa Rica, n.61, p.17-26, set, 1993.

SIEBERT, Claudia. A evolução urbana de Blumenau: o (des)controle urbanístico e a exclusão sócio-espaçial. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 860-870.

SILVA, Maria José Martinelli. **O parque do povo em Presidente Prudente: a lógica da intervenção do poder público local no processo de (re)estruturação do espaço urbano**. 1994. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SILVEIRA, Carmen Beatriz e FERRAN, Márcia Noronha Santos. Políticas culturais e valorização simbólica do espaço: Rio de Janeiro "capital cultural". ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 1691-1703.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 1999.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: **O processo de urbanização no Brasil**. DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

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

SOUZA, Cláudio José de. **Novos loteamentos, antigas demandas: transformações e permanências na área urbana norte de Presidente Prudente-SP**. (Monografia de Bacharelado em Geografia). Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 1999. 96 pgs.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939**. São Paulo: Studio Nobel: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1997.

SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: ARANTES, Antonio (org.). A. **O espaço da diferença**. Campinas,SP: Papirus, 2000.

SMOLKA, Martin Oscar. Expulsando os pobres e redistribuindo os ricos: “dinâmica imobiliária” e segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.9, n.1, p.03-21, jan/jul, 1992.

SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. Disponível em: [<www.google.com.br>](http://www.google.com.br).

SPOSITO, Eliseu Savério (Coord.) **Sistema de Informação para a tomada de decisão municipal**. (Relatório de Pesquisa). Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, abril, 2000.

____ Eliseu Savério. **Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente**. 1990. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SPOSITO, Eliseu S. e SPOSITO, Maria Encarnação B. Reflexões sobre a natureza da segregação espacial. In : **Revista de Geografia**. Dourados : AGB, set/out/nov/dez, 1996, 71-85.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em Presidente Prudente: a lógica da expansão territorial urbana**. 1983. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão arranha o céu: a lógica da (re)produção monopolista da cidade**. 1991. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo.

TELLES, Edward E. Segregação racial e crise urbana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e JÚNIOR, Orlando A. dos Santos. (Orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.189-217

TORREZAN, Rosiane Morais. **Reestruturação da cidade: localização de conjuntos habitacionais, estrutura e crescimento urbano em Presidente Prudente**. (Monografia de Bacharelado em Geografia). Universidade Estadual Paulista: Presidente Prudente, 1992. 91p.

TRISÓGLIO, Maria José e DEGASPARI, Sílvia Dias. **Manual de normalização documentária para apresentação do trabalho acadêmico**. ABNT. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2002.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

____ As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 140-151.

VAZ, Lilian Fessler e JACQUES, Paola Berenstein. Reflexões sobre o uso da cultura nos processos de revitalização urbana. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. IPPUR/UFRJ. p. 664-674.

VÉRAS, Maura P. B.; SPOSATI, Aldaíza.; KOWARICH, Lúcio. **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**: São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p.169-243.

_____. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. SOUZA, Maria Adélia Ap. de. et al. (orgs.). **Metrópole e Globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. p. 221-243.

_____. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7, 1997, Recife. Anais. p.1375-1385.

ZUKIN, Sharon. Paisagens do século XXI: notas sobre a mudança social e o espaço urbano. In: ARANTES, Antonio (org.). **O espaço da diferença**. Campinas, SP: Papyrus, 2000.

Projetos de Leis e Leis

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. **Governo do Estado de São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 1979.**

BRASIL. Lei nº. 9.785, de 29 de Janeiro de 1999. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://home.techno.com.br/vidagua/6766.htm>. Acesso em: 13 fevereiro de 2001.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei Nº. 2.107, de 10 de junho de 1980. Dispõe sobre a reformulação do Código de Obras do município de Presidente Prudente, instituído pela Lei nº. 49, de 20 de fevereiro de 1949. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1980.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei Nº. 1.583/73, de 05 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o uso do solo no município de Presidente Prudente e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1973.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei Complementar nº. 031/96, de 31 de julho de 1996. Institui o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, da área urbana do distrito sede do município de Presidente Prudente e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1996.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei Complementar nº. 032/96, de 31 de julho de 1996. Institui o Parcelamento do Solo para fins urbanos e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1996.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Projeto de Lei nº. 384/8, de 03 de novembro de 1981. Dispõe sobre a instituição de condomínios e loteamentos fechados. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1981.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.187, de 30 de novembro de 1981. Dispondo sobre a instituição de condomínios e loteamentos fechados. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1981.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 4.003, de 30 de agosto de 1994. Cria mais um artigo na Lei Municipal nº. 2.187/81, que dispõe sobre a instituição de Condomínios e Loteamentos Fechados. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1994.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Projeto de Lei nº. 17/94, de 25 de fevereiro de 1994. Concede isenção de imposto territorial urbano para unidades de lotes dos loteamentos que vierem a ser implantados e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1994.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 3.913, de 18 de março de 1994. Concede isenção de imposto territorial urbano para unidades de lotes dos loteamentos que vierem a ser implantados e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1994.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 1.164, de 27 de setembro de 1966. Dispondo sobre a regulamentação de loteamento de terras rurais e terrenos urbanos e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1966.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.065, de 29 de novembro de 1979. Adição de novos dispositivos à Lei Municipal nº. 1.164, de 04/11/1966, que regulamenta o loteamento de terras rurais e terrenos urbanos. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1979.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.110, de 24 de junho de 1980. Dispondo sobre Loteamento Urbano do município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1980.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.222, de 20 de setembro de 1982. Dispensa, por tempo determinado os requisitos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente, 1982.**

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.291, de 13 de Dezembro de 1983. Dispensa, por tempo determinado os requisitos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1983.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.410, de 07 de Fevereiro de 1985. Dispensa, por tempo determinado os requisitos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1985.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.475, de 17 de Fevereiro de 1986. Dispensa, por tempo determinado os requisitos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1986.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.615, de 10 de Fevereiro de 1988. Dispensa, por tempo determinado os requisitos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1988.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 3.395, de 21 de Maio de 1992. Dispensa os requisitos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº. 2.110/80, que dispõe sobre o desmembramento de imóveis urbanos. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1992.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 3.713, de 20 de Julho de 1993. Dispensa os requisitos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº. 2.110/80, que dispõe sobre o desmembramento de imóveis urbanos. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1993.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.133, de 21 de Novembro de 1980. Acréscimo de parágrafos nos artigos 3º e 6º da Lei Municipal nº 2.110, que trata sobre o loteamento urbano da cidade. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1980.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.251, de 01 de Maio de 1983. Alteração dos roteiros de áreas descritas no artigo 38 da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1983.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 2.292, de 13 de Dezembro de 1983. Modificação da redação do artigo 39 da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1983.

PRESIDENTE PRUDENTE (SP). Lei nº. 3.360, de 02 de Abril de 1992. Dá nova redação ao artigo 9º da Lei Municipal nº. 2.110/80, de 24-06-1980 que trata sobre o loteamento urbano no município de Presidente Prudente-SP. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1983.

URL (Uniform Resource Locator)

URL 01 – Lei nº. 031/96 – Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo:

<http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/leis/Leicp_031-1996.pdf>

URL 02 – Lei nº. 032/96 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano:

<http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/leis/Leicp_032-1996.pdf>

Bibliografia consultada

AMORIM, Margarete C. da C. Trindade. **O clima urbano de Presidente Prudente-SP**. (Tese Doutorado). São Paulo: FFLCH/USP, 2000.

AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

AGENDA 21. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: MMA/PNUD, 2000.

ARGAN, Giulio Carlo. **Projeto e destino**. São Paulo: Ática, 2001.

BERTOLLI, Sandro. **Poder local e o desenvolvimento em Presidente Prudente-SP**. (Trabalho de Monografia). Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Presidente Prudente. Presidente Prudente, 1999. 105pgs.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 7ª edição.

BOZZANO, Horacio. **Territorios reales, territórios pensados, territórios posibles: aportes para una Teoría Territorial del Ambiente**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2000.

CADERNOS DO FÓRUM: SÃO PAULO-SÉCULO XXI. Habitação e Desenvolvimento Urbano. São Paulo, dez, 1999. p.56-68.

CARDOSO, Aduino Lucio. Visões da natureza no processo de constituição do urbanismo moderno. **Cadernos IPPUR**. UFRJ, v. 14, n. 1, p.119-150, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. (Org.) **Urbanização Brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

CASTRO, Pedro. Sociologia e planejamento urbano. In: **Sociologia sobre e sub-urbana**. Niterói,RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1993.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. Ijuí,RS: Ed. UNIJUÍ,2000.

COUTO, Beatriz. Relações sociais de produção intelectual no urbanismo e no planejamento urbano: uma reconstrução histórica. **Cadernos IPPUR**. UFRJ, v. 14, n. 1, p.153-180, 2000.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CHOAY, Françoise. A história e o método em urbanismo. In: BRESCIANI, Stella (Org.) **Imagens da Cidade: séculos XIX e XX**. São Paulo: ANPUH/FAPESP, Ed. Marco Zero, 1993.

ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. 1848p.

ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 8, 1999, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: ANPUR, 1999. (CD-ROM)

ÉDOUARD, Charles. **Le Corbusier: a Carta de Atenas**. Série Estudos Urbanos 4. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1993.

FILHO, José Camilo dos Santos e GAMBOA, Silvio Sánchez. (Org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da nossa época; v.42).

GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. São Paulo: Saraiva, 1988.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

GOMES, Paulo César da Costa. A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense. **Revista Território**, ano 1 , n.2, 1997. LAGET/UFRJ: Rio de Janeiro/UFRJ. p. 43-62.

GUIMARÃES, Raul Borges. **Saúde pública e política urbana: memória e imaginário social**. 2000. (Tese de Doutorado). 2.000. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo.

LEME, Ricardo Carvalho. **Expansão territorial e preço do solo urbano nas cidades de Bauru, Marília e Presidente Prudente (1975-1996)**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. 289p.

LIMA, Paulo Gomes. **Tendências paradigmáticas na pesquisa educacional**. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de Campinas,SP.

LYNCH, Kevin. **A boa forma da cidade**. Lisboa: Edições 70, Lda, 1999.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

PORTAS, Nuno. Tendências do urbanismo na Europa. Oculum 3. **Revista de Arquitetura, Arte e Cultura**: FAU/PUCCAMP, nº.3, p.04-13, mar., 1993.

PENHA, Eli Alves. **Território e Territorialidade Estatal: Notas sobre um problema geográfico contemporâneo**. (mimeogr.) s.d.

PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e problemas das políticas urbanas. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, v.10, n.29, p.54-65, 1990.

RANDOLPH, Rainer. Planejamento Urbano e Regional, Análise Territorial e Sistemas de Informações Geográficas. In: **Saúde e Espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1998.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas características de análise. **Cadernos IPPUR**, UFRJ, v.13, n.2, p.15-26, 1999.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SILVA, Ana Amélia e MELÃO, Celeste Maria Gama. **O direito a qualidade de vida na cidade**. (mimeog.)

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, AGB, p. 57-77, 1980.

SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 6, 1999, Presidente Prudente. Anais...Presidente Prudente: UNESP, 1999. 497p.

-

SOUZA, Marcelo Lopes de. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um "conceito"-problema. **Revista Território**, ano 3, n. 5. Rio de Janeiro, LAGET/UFRJ, 1998. p. 05-29

SOUZA, Marcelo Lopes de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Revista Território**, ano 2, n. 3, 1997. Rio de Janeiro/UFRJ. p. 13-35

SOUZA, Marcelo Lopes de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Revista Território**, ano 5, n. 8, 1999. Rio de Janeiro/UFRJ. p. 67-99

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. As drogas e a “questão urbana” no Brasil. A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná Elias de, Gomes Paulo C. da Costa e Corrêa, Roberto Lobato. (orgs.) **Brasil: questões atuais de reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

SOUZA, Amaury de. **Qualidade da vida urbana**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Org.) **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: [s.n], 2001.

SMITH, Neil. Geography, Difference and the Politics of Scale. In: DOHERTY, J., GRAHAM, E. (Ed.). **Postmodernism and the Social Sciences**. Londres, 1992. p. 57-79.

VINÃ, Antonio. R. Fundamentos de un sistema de indicadores sociales. In: ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE INDICADORES SOCIAIS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS. Recife, 1986.