

**ABÍLIO MOACIR DE AZEVEDO**

**TERRITORIALIDADE E PLANO DIRETOR  
EM  
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**

**Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista, Campus de Rio Claro-SP, sob a orientação da Professora Doutora Livia de Oliveira.**

**RIO CLARO, SP  
2004**

910h.3 Azevedo, Abílio Moacir de.  
A994t Territorialidade e plano diretor em São José do Rio Preto  
/ Abílio Moacir de Azevedo. -- Rio Claro : [s.n.], 2004  
275 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista,  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Orientador: Livia de Oliveira

1. Geografia urbana. 2. Gestão urbana.  
3. Governabilidade. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela STATI – Biblioteca da UNESP  
Campus de Rio Claro/SP

**ABÍLIO MOACIR DE AZEVEDO**

**TERRITORIALIDADE E PLANO DIRETOR EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**

**DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE**

**COMISSÃO JULGADORA**

---

---

---

**RESULTADO:** \_\_\_\_\_

**RIO CLARO, de de 2004**

**Dedico esta dissertação: à minha esposa Iracildes pela compreensão, apoio moral e paciência, que teve para comigo nos momentos de dificuldade pelos quais passei; às minhas filhas Nathacha e Miúcha pelos instantes de renúncia consciente que fizeram à uma maior atenção paterna; e a todos os parentes e amigos que souberam compreender as razões do meu isolamento durante o período de elaboração desta dissertação.**

## AGRADECIMENTOS

Quando iniciei a elaboração desta dissertação, eu tinha uma noção das dificuldades que encontraria pela frente, mas hoje devo admitir que as subestimei. Foi um esforço brutal que precisei produzir para poder chegar ao final deste trabalho. O que muito contribuiu para elevar o grau dessas dificuldades foi o fato de, paralelamente, eu precisar manter a mesma jornada exaustiva de trabalho, que vinha exercendo anteriormente, em minhas atividades profissionais, em várias instituições particulares de ensino. Mas, é com grande satisfação que hoje posso sentir o quanto todo esse esforço foi recompensado, no sentido do meu aperfeiçoamento profissional, do crescimento como ser humano, e da melhor compreensão da realidade que me circunda. Como cidadão inserido na esfera de influência do território rio-pretense, chego a nutrir pretensões de participar, de forma um pouco mais consciente, na luta da sociedade pela democratização da gestão urbana.

Tenho hoje uma certeza: a despeito de todo o meu empenho, os resultados que alcancei com a produção desta dissertação jamais seriam possíveis não fossem o incentivo, a solidariedade e o desprendimento que recebi da parte de muitas pessoas, em diferentes momentos e situações. Não daria, neste espaço, para citar o nome de todas elas e as circunstâncias em que as mesmas prestaram sua colaboração, no entanto, torna-se imprescindível fazer algumas referências.

A Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Livia de Oliveira - num momento em que pairava um sentimento de orfandade, da minha parte, com o afastamento repentino do meu orientador anterior, por motivos ligados à aposentadoria - com uma abnegação quase que maternal, se propôs a dar continuidade ao trabalho de orientação. Sinceramente, não sei como poderia externar, já que as palavras são insuficientes, toda a admiração que sinto e o agradecimento que devo a esta pessoa maravilhosa e iluminada, que, sabiamente, aplicou seu reconhecido método de orientação de trabalho científico a um projeto de pesquisa já em execução, respeitando a essência da proposta original, e, com o extremo rigor que sua função exige, conduziu-me no caminho da superação de minhas limitações e adversidades.

A Dra. Mirna Lígia Vieira e o Dr. Juergen Richard Langenbuch, na condição de componentes da banca para Exame Geral de Qualificação de Mestrado, deram inestimável contribuição, ao apontarem caminhos e fontes para que eu pudesse melhor consubstanciar esta dissertação.

A supervisora de seção, Eliana Corrêa Contiero, e os demais funcionários da Secretaria de Pós-graduação sempre se mostraram prestativos e cordiais, quando precisei dos seus serviços. O mesmo tratamento me foi dispensado pelas bibliotecárias Sueli de Brito C. Soares (Campus Santana) e Mônica Maria Cães (Campus Bela Vista) e demais funcionárias das duas bibliotecas.

O urbanista Dr. José Carlos de Lima Bueno mostrou-se sempre solícito e prestativo em todos os momentos que o procurei nos seus diferentes ambientes de trabalho, fornecendo-me material de pesquisa, propiciando entrevistas e oportunizando diálogos, que nos permitiram externar nossas diferentes visões sobre Política Urbana e Planejamento Urbano em São José do Rio Preto.

O arquiteto Milton F. de Assis Júnior e demais técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (SEMPPLAN) não mediram esforços para me atenderem nas minhas solicitações e entrevistas, especialmente, sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento e a revista Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto.

O primeiro incentivo e apoio - até mesmo de ordem financeira, para cobrir gastos com viagens - veio da parte do Prof<sup>o</sup> Vanderlei Pereira, Diretor da Faculdade de Educação, Ciências e Artes Dom Bosco de Monte Aprazível. Não posso me esquecer dos professores Dr. Alcides Saraiva de Almeida e Ms. José Carlos Damasceno, que se dedicaram à revisão redacional do texto desta dissertação; do Prof<sup>o</sup> Jerônimo Ferreira de Castro (segurança) e Prof<sup>a</sup> Adélia Motta (secretária), pelo incentivo e apoio moral; da bibliotecária Marinez B. G. de França e seus auxiliares, pela dedicação e cordialidade que sempre me dispensaram; dos professores Fábio Saraiva de Almeida e Lucas H. F. Lopes pela assistência na área da informática; e das professoras Maria Eliza de Oliveira Fares e Maria Regina Schultz pela ajuda na elaboração do abstract.

O Conselho Pedagógico e Administrativo da Cooperativa Regional de Ensino e Cultura de São José do Rio Preto (CPA/COOPEC), possibilitou-me um afastamento temporário de minhas funções, nesta instituição, viabilizando, assim, minhas idas semanais ao Campus da UNESP, em Rio Claro.

A todas estas pessoas e instituições, bem como àquelas que não foi possível mencionar seus nomes, expresso os meus sinceros e eternos agradecimentos.

**“Devemos nos preparar para estabelecer os alicerces de um espaço verdadeiramente humano, de um espaço que possa unir os homens para expor seu trabalho, mas não para em seguida dividi-los em classes, em exploradores e explorados; um espaço matéria inerte que seja trabalhada pelo homem mas não se volte contra ele; um espaço Natureza social aberta à contemplação direta dos seres humanos, e não um fetiche; um espaço instrumento de reprodução da vida, e não uma mercadoria trabalhada por outra mercadoria, o homem fetichizado.”**

(Milton Santos, In: Pensando o Espaço do Homem. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 1997)

## RESUMO

Sendo a territorialidade a manifestação de toda uma multidimensionalidade existente num território trabalhado por determinada sociedade, infere-se que os homens, ao participarem desta construção territorial, acabem haurindo o próprio produto territorial. Nas relações sociais de produção territorial o poder está sempre em jogo entre os atores envolvidos. Estes se apetrecham de estratégias para condicionar tanto as relações entre si quanto as da sociedade com a natureza. O Poder Público, também, mune-se de estratégias para evitar os malefícios que a lógica econômica dos empresários pode acarretar ao território municipal. Com vistas à eficácia desta tarefa, a Constituição Federal instituiu instrumentos para a implementação do Plano Diretor no Município. Em São José do Rio Preto, o atual Plano, ainda que fundamentado em diagnóstico e prognóstico científicos e dispondo de mecanismos legislativos de controle e revisão permanentes, é ineficaz como estratégia de intervenção no território. Supomos que o mesmo carece de um processamento tecnopolítico, que garanta governabilidade ao Poder Público. Não estamos nos referimos a uma mera consulta política entre equipe técnica de planejamento e direção política do governo municipal. Trata-se de um projeto de construção coletiva da cidade que os rio-pretenses, no seu conjunto, desejam ter.

**Palavras-chave:** Territorialidade, Expansão Urbana, Processos Urbanos, Plano Diretor, Governabilidade.

## **ABSTRACT**

As the territoriality is a manifestation of all multidimensionality in a territory worked by determined society, we infer that when the men take part in this territory construction they end up exhausting their own territorial product. In the social relationship of the territorial production the power is always at stake among the involved actors. They have strategies to keep on the relationship among them and between the society and the nature. The Public Power also has strategies to avoid the harm that businessmen's economical logic can bring to the municipal territory. The aiming of this task brings successful, the Federal Law established instruments to implement the Master Plan in the municipality. In São José do Rio Preto, the current plan, in spite of being based upon scientific diagnosis and prognostic and endowed by legislative mechanisms of permanent control and revision, it is ineffective as an intervention strategy in the territory. We suppose that it lacks a techno-political process that assures the governability to the Public Power. We are not referring to a mere political consultation between the planning technical team and the political management of the municipal government, but to a collective construction project of the city the dwellers (rio-pretenses) would like to possess.

**Key words:** Territoriality, Urban Expansion, Urban Processes, Master Plan, Governability.

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Páginas</b>
<b>Figura 1: Mapa da localização de São José do Rio Preto no Estado de São Paulo.....</b>	<b>017</b>
<b>Figura 2: Mapa do território municipal de S. J. do Rio Preto e municípios     límitrofes.....</b>	<b>021</b>
<b>Figura 3: Distribuição setorial da população economicamente ativa.....</b>	<b>047</b>
<b>Figura 4: Evolução do crescimento populacional, em São José do Rio Preto.....</b>	<b>075</b>
<b>Figura 5: Primeiro desenho esquemático da organização da cidade.....</b>	<b>091</b>
<b>Figura 6: Desenho esquemático da localização da EADI.....</b>	<b>112</b>
<b>Figura 7: Mapa da localização dos distritos e mini-distritos dentro do perímetro     urbano.....</b>	<b>116</b>
<b>Figura 8: Mapa da localização da Região Administrativa São José do Rio Preto.....</b>	<b>123</b>
<b>Figura 9: Mapa da expansão urbana (legal e ilegal) no período de 1980 a 1985.....</b>	<b>135</b>
<b>Figura 10: Mapa da expansão urbana (legal e ilegal) ocorrida na década     de oitenta.....</b>	<b>141</b>
<b>Figura 11: Mapa da expansão urbana (legal e ilegal) no período de 1980 a 2000.....</b>	<b>148</b>

## LISTA DE FOTOS

	<b>Páginas</b>
<b>Foto 1: Visão panorâmica do centro da cidade.....</b>	<b>014</b>
<b>Foto 2: BR 153 atravessando São José do Rio Preto.....</b>	<b>019</b>
<b>Foto 3: SP 310 atravessando a cidade de São José do Rio Preto.....</b>	<b>019</b>
<b>Foto 4: Ferrovia atravessando São José do Rio Preto.....</b>	<b>019</b>
<b>Foto 5: Pequena capela erguida em 1852.....</b>	<b>024</b>
<b>Foto 6: Terminal ferroviário da EFA.....</b>	<b>030</b>
<b>Foto 7: Armazéns junto ao terminal da EFA.....</b>	<b>030</b>
<b>Foto 8: Trilho de ferro no terminal da EFA.....</b>	<b>030</b>
<b>Foto 9: A velha estação da EFA.....</b>	<b>030</b>
<b>Foto 10: Indústria de suco de laranja.....</b>	<b>038</b>
<b>Foto 11: Empresa de beneficiamento de laranja.....</b>	<b>038</b>
<b>Foto 12: Visão parcial do Distrito Industrial Waldemar de Oliveira Verde.....</b>	<b>041</b>

<b>Foto 13: Máquina de beneficiamento de arroz e café.....</b>	<b>051</b>
<b>Foto 14: Interior do Riopreto Shopping Center.....</b>	<b>054</b>
<b>Foto 15: “Calçada da Bernardino”.....</b>	<b>054</b>
<b>Foto 16: Centro Cultural “Prof. Daud Jorge Simão” .....</b>	<b>063</b>
<b>Foto 17: A vagarosa jardineira de 1947.....</b>	<b>066</b>
<b>Foto 18: Alguns ônibus da atual frota da Circular Santa Luzia.....</b>	<b>066</b>
<b>Foto 19: Estação de Tratamento de Água (ETA).....</b>	<b>071</b>
<b>Foto 20: Represas municipais.....</b>	<b>071</b>
<b>Foto 21: Montagem com as fotos das sedes dos três poderes municipais.....</b>	<b>073</b>
<b>Foto 22: Visão panorâmica de São José do Rio Preto, em 1940.....</b>	<b>095</b>
<b>Foto 23: Cruzamento da SP 310 com a BR 153.....</b>	<b>107</b>
<b>Foto 24: Passagem elevada sobre a SP 310.....</b>	<b>107</b>
<b>Foto 25: Passagens elevadas sobre a BR 153.....</b>	<b>107</b>
<b>Foto 26: Visão parcial da EADI, localizada no Distrito Industrial I.....</b>	<b>111</b>
<b>Foto 27: Prancha aerofotogramétrica da Zona Central de São José do Rio Preto.....</b>	<b>118</b>
<b>Foto 28: Visão da Zona Central e do Centro Expandido de São José do Rio Preto...</b>	<b>118</b>
<b>Foto 29: Riopreto Shopping Center.....</b>	<b>120</b>
<b>Foto 30: Royal Piazza Shopping, em construção.....</b>	<b>120</b>
<b>Foto 31: Visão de Hospital no Bairro Redentora reabilitado.....</b>	<b>124</b>
<b>Foto 32: Visão de Hospital no Bairro Redentora reabilitado.....</b>	<b>124</b>
<b>Foto 33: “Calçada da Glicério” na Zona Central da cidade.....</b>	<b>126</b>

<b>Foto 34: “Calçadão da Bernardino” no tradicional centro da cidade.....</b>	<b>126</b>
<b>Foto 35: Loteamento popular infra-estruturado do “Solo Sagrado”.....</b>	<b>138</b>
<b>Foto 36: Cabeceira da pista do Aeroporto.....</b>	<b>147</b>
<b>Foto 37: Portal de entrada do IPA.....</b>	<b>147</b>
<b>Foto 38: Trilhos da Ferroban no centro da cidade.....</b>	<b>147</b>
<b>Foto 39: Conjunto arquitetônico da Swift.....</b>	<b>186</b>
<b>Foto 40: Canal anti-enchente, próximo ao rio Preto.....</b>	<b>190</b>
<b>Foto 41: Reconstrução da rede de esgoto da Av. Andaló.....</b>	<b>190</b>
<b>Foto 42: Canal anti-enchente, próximo à ferrovia.....</b>	<b>190</b>
<b>Foto 43: Moradia em loteamento ilegal.....</b>	<b>199</b>
<b>Foto 44: Rua esburacada com esgoto a céu aberto.....</b>	<b>199</b>
<b>Foto 45: Loteamento clandestino em área de mata nativa.....</b>	<b>199</b>
<b>Foto 46: Trecho do rio Preto no centro da cidade.....</b>	<b>200</b>
<b>Foto 47: Assoreamento da cabeceira da Represa Municipal.....</b>	<b>202</b>
<b>Foto 48: Trecho assoreado da Represa Municipal.....</b>	<b>202</b>
<b>Foto 49: Vazamento de esgoto em emissário que atinge o rio Preto.....</b>	<b>202</b>
<b>Foto 50: “Boca-de-lobo” na Av. Bady Bassitt.....</b>	<b>203</b>
<b>Foto 51: Obra de canalização de esgoto na Av. Alberto Andaló.....</b>	<b>203</b>
<b>Foto 52: Enchente do rio Preto em março de 1996.....</b>	<b>205</b>
<b>Foto 53: Composição de vagões obstruindo passagem.....</b>	<b>209</b>
<b>Foto 54: Troca de dormentes em trecho da Ferroban.....</b>	<b>209</b>

<b>Foto 55: Descarrilamento de vagões da Ferronorte.....</b>	<b>209</b>
<b>Foto 56: Cruzamento Ferrobán X Rua Bernardino.....</b>	<b>210</b>
<b>Foto 57: Implosão das torres Portugal e Espanha.....</b>	<b>212</b>
<b>Foto 58: Concentração de edifícios da Zona Central.....</b>	<b>214</b>
<b>Foto 59: Trânsito congestionado na Zona Central.....</b>	<b>214</b>
<b>Foto 60: Condomínio residencial na periferia da cidade.....</b>	<b>214</b>
<b>Foto 61: Portal de entrada de um dos condomínios fechados.....</b>	<b>216</b>
<b>Foto 62: Loteamento irregular às margens da BR 153.....</b>	<b>219</b>
<b>Foto 63: Loteamento em fazenda às margens da BR 153.....</b>	<b>219</b>
<b>Foto 64: Loteamento irregular embargado pela Justiça.....</b>	<b>219</b>
<b>Foto 65: Loteamento irregular em áreas de manancial.....</b>	<b>220</b>
<b>Foto 66: Córrego que recebe esgoto de loteamento.....</b>	<b>220</b>
<b>Foto 67: Manifestação de moradores na Câmara Municipal.....</b>	<b>226</b>
<b>Foto 68: Moradores sendo retirados de sessão da Câmara.....</b>	<b>226</b>
<b>Foto 69: Barracos na favela da Chácara M<sup>a</sup> Vetorazzo.....</b>	<b>229</b>
<b>Foto 70: Abastecimento emergencial de água em favela.....</b>	<b>229</b>

## SUMÁRIO

	<b>Páginas</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>viii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>ix</b>
<b>LISTA DE FOTOS.....</b>	<b>x</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>001</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: APROPRIAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL.....</b>	<b>014</b>
<b>1. A localização no Estado de São Paulo e a precocidade de uma polarização         Regional.....</b>	<b>016</b>
<b>2. O sítio, a gênese e o processo inicial de crescimento da cidade.....</b>	<b>022</b>
<b>3. Realidade econômica, demografia urbana e estruturas sociais.....</b>	<b>035</b>
<b>3.1. A desarticulação da tradicional economia rural e a projeção da             economia urbano-industrial.....</b>	<b>036</b>
<b>3.2. O desenvolvimento das atividades terciárias e os reflexos na estrutura             social.....</b>	<b>046</b>
<b>3.3. Migrações, crescimento demográfico e estruturas sociais.....</b>	<b>074</b>
<b>4. A atual configuração socioterritorial.....</b>	<b>080</b>

## **CAPÍTULO II**

### **A EXPANSÃO DO TECIDO URBANO EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO:**

<b>POLÍTICAS TERRITORIAIS, PLANOS E PROCESSOS URBANOS.....</b>	<b>086</b>
<b>1. A gênese da organização urbana, o crescimento e as primeiras políticas de intervenção no organismo urbano.....</b>	<b>089</b>
<b>1.1. Os direitos fundiários da Igreja Católica sobre o Patrimônio e o Plano Urbanístico de Ugolino Ugolini.....</b>	<b>090</b>
<b>1.2. A política de transporte ferroviário, a convergência regional e as propostas Urbanísticas de Luiz Saya e Marcondes H. de Mello.....</b>	<b>093</b>
<b>1.3. A fase inicial da política de interiorização industrial, os novos impactos no organismo urbano rio-pretense e as propostas urbanísticas de Eiras Garcia.....</b>	<b>096</b>
<b>1.4. A política agrária federal dos anos sessenta e o esvaziamento do campo: a especulação imobiliária e a expansão urbana desenfreada, em São José do Rio Preto.....</b>	<b>102</b>
<b>2. As políticas territoriais para a implantação da infra-estrutura urbano-industrial, a partir dos anos setenta.....</b>	<b>104</b>
<b>2.1. A implantação do PROINDE e a nova expansão do tecido urbano.....</b>	<b>105</b>
<b>2.2. A implantação do PRODEI e seus reflexos na estrutura socioterritorial...</b>	<b>108</b>
<b>3. A política de decompressão e de revitalização da Zona Central e do Centro Expandido da cidade: o deslocamento das atividades secundárias e de certos ramos das atividades terciárias.....</b>	<b>114</b>
<b>4. As políticas fundiárias municipais, nas décadas de oitenta e noventa, e seus reflexos na estrutura social e no crescimento do tecido urbano.....</b>	<b>127</b>
<b>4.1. A omissão do Poder Público municipal nos processos de crescimento do tecido urbano e de segregação urbana, durante a primeira metade da década de oitenta.....</b>	<b>128</b>

4.2. A intervenção mais incisiva do Poder Público municipal no processo de expansão periférica do tecido urbano, na segunda metade da década de oitenta.....	136
4.3. A nova escalada dos empreendimentos imobiliários de iniciativa privada, coadjuvada pela inércia do Poder Público, nessa função, durante a década de noventa.....	142
5. Política, planos e processos urbanos na intervenção do território: aportes a algumas constatações.....	149

### **CAPÍTULO III**

#### **O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: A INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO E OS PADRÕES URBANOS ATUAIS.....**

1. O processo de elaboração do atual Plano Diretor de São José do Rio Preto e dos instrumentos constitucionais de indução do desenvolvimento urbano.....	157
1.1. A implementação dos princípios, objetivos e diretrizes constitucionais, que norteiam um Plano Diretor.....	158
1.2. A formalização dos instrumentos urbanísticos constitucionais, que viabilizam as ações propostas num Plano Diretor.....	161
1.3. O diagnóstico da realidade local e a proposição de ações na formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto.....	170
2. A aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento e seus instrumentos complementares pela Câmara Municipal: a legislação pertinente e a sua tramitação.....	173
3. A gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento e os padrões urbanos atuais em São José do Rio Preto.....	182
3.1. A implementação das diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto e os resultados alcançados.....	184

3.2. Alguns problemas urbanos atuais: persistência e severidade.....	191
4. A fiscalização e a revisão periódica do Plano Diretor de Desenvolvimento (o cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados).....	233
5. Uma constatação: a insuficiência do Poder Público na intervenção do território.....	237
DECORRÊNCIAS.....	243
REFERÊNCIAS.....	254
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	256

## INTRODUÇÃO

Uma das razões que nos levaram à escolha do tema **TERRITORIALIDADE E PLANO DIRETOR EM JOSÉ DO RIO PRETO** para dissertação de mestrado remonta à década de setenta, quando vivíamos a fase do regime militar em nosso país. Naqueles anos vigorava o II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND (1975-1979). Como geógrafo, éramos contratado pelo Ministério do Interior para desempenhar algumas tarefas inerentes ao Programa de Áreas Integradas do Nordeste e ao Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, ambas partes integrantes do II PND.

No exercício de nossas funções, eram freqüentes nossos questionamentos sobre os resultados não intencionais que advinham de ações intencionais junto às comunidades carentes atingidas por aqueles programas. Encontrar explicações para a ocorrência daqueles desencontros entre os atores e os agentes sociais envolvidos constituiu-se para nós, ao longo dos anos, um verdadeiro desafio.

As comunidades com as quais estivemos diretamente envolvidos localizavam-se nos Vales Úmidos do Médio Jaguaribe (Ceará) e na Região Geoeconômica de Brasília. A elas estivemos ligados por um período de cinco anos, desempenhando, em diversas situações, diferentes funções, tais como: coordenador de equipes de técnicos especialistas em reconhecimento de área; técnico responsável pela compatibilização de programas e projetos junto a órgãos estaduais e federais; técnico em elaboração de planos de atuação; supervisor operacional da execução do plano de atuação realizada por universitários recrutados pela Fundação Projeto Rondon; além de coordenador de seminários em comunidades e órgãos envolvidos nas ações.

O reconhecimento de área tinha por objetivo fazer um levantamento dos problemas socioeconômicos e dos recursos técnicos, materiais e humanos existentes nas comunidades abrangidas em diferentes setores, tais como educação e cultura, higiene e saúde, agropecuária, esporte e recreação. Para tanto, recorria-se primeiramente às fontes secundárias (levantamentos já feitos por outras instituições) e posteriormente às fontes primárias (in loco) junto às lideranças institucionais e naturais de cada comunidade. Concluía-se esta etapa com um seminário, em que os técnicos apresentavam às lideranças os resultados do reconhecimento de área. À oportunidade, sugeriam-se projetos que objetivavam minimizar alguns dos problemas levantados.

Após o reconhecimento de área, vinha a etapa das negociações com os órgãos federais e estaduais para efeito da compatibilização de linha de ação e obtenção de recursos financeiros e técnicos para a execução dos projetos. A viabilidade política e a exequibilidade técnica dos projetos eram motivos de grande preocupação nos contatos com órgãos interessados. Ao final desta etapa tinha-se, praticamente, alinhavado o plano de atuação que haveria de ser executado em cada município.

A etapa posterior ocorria em Estados pertencentes a outras regiões do país e correspondia ao recrutamento e treinamento de universitários que, voluntariamente, seriam os responsáveis pela execução do plano de atuação. A responsabilidade era do Projeto Rondon, que dava preferência aos universitários formandos dos cursos de especialidades afins. Nesta etapa, os universitários, já agrupados em equipes interdisciplinares, procediam ao detalhamento dos projetos sob a orientação de professores universitários e também de técnicos dos órgãos envolvidos.

A execução dos planos de atuação ocorria nos períodos de férias, através das chamadas Operações Nacionais do Projeto Rondon. Para cada município de atuação dirigia-se uma equipe multiprofissional composta de até 36 universitários treinados que atuavam voluntariamente, mas cumprindo as regras estabelecidas por um termo de compromisso por eles assinado.

Algumas semanas após o término das Operações Nacionais, uma pequena equipe de técnicos do MINTER visitava cada um dos municípios abrangidos, com a intenção de avaliar os resultados obtidos na comunidade. Para tanto, eram realizados novos seminários que envolviam os técnicos e as lideranças institucionais e naturais locais.

Após a execução das diferentes etapas dos programas, elaboravam-se relatórios de avaliação das operações, os quais eram encaminhados aos órgãos envolvidos e também a cada uma das prefeituras dos municípios abrangidos, a título de prestação de contas.

Uma análise superficial do conjunto das ações desenvolvidas pode nos dar a falsa impressão de que se tratava de um sistema de planejamento eficiente e eficaz do qual devia-se, portanto, esperar os melhores resultados. Na verdade, as limitações desse sistema de planejamento ficavam escondidas por trás de sua sofisticada estrutura apoiada no desenvolvimento da Estatística e da Econometria daqueles anos. Assim é que, para as comunidades envolvidas, os resultados das ações deixavam muito a desejar.

Após termos acesso à teoria do *jogo social* e, mais particularmente aos parâmetros e forma de abordagem do Planejamento Estratégico Situacional (PES) desenvolvidos por vários pensadores - entre os quais destacou-se o economista chileno Carlos Matus - começamos a encontrar algumas explicações mais convincentes para nossos questionamentos sobre aqueles resultados inesperados obtidos a cada avaliação feita nas comunidades e nos próprios órgãos envolvidos.

Hoje estamos convencidos que dentre as razões que levaram ao fracasso aquelas atuações, duas exerceram grande peso. De um lado estava a prática de um sistema de planejamento tradicional, determinista, desenvolvido por tecnocratas, em nível governamental, quase sempre a serviço de políticos também tradicionais. De outro lado, não podemos desconsiderar que a desqualificação dos atores e dos agentes sociais envolvidos naquele jogo econômico, político e social também contribuiu para o insucesso.

Matus (HUERTAS, 1996, p.19) enfatiza que o planejamento tradicional era “inicialmente uma simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do desenvolvimento econômico e social. Eu o vi nascer e participei, em certa medida, de seu desenvolvimento”. Para este pensador, trata-se de “um planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, se inclui no campo do determinismo positivista mais simples. É pobre e sem rigor científico” e restringe-se “ao econômico, com projeções limitadas para o social. Ignora o mundo da política e é um simples prolongamento da teoria econômica positivista”. Este pensador reforça que “o economista é levado a acreditar que conhece planejamento, se dominar o seu próprio campo profissional”. Para Matus, tal “enfoque ainda prevalece em alguns órgãos de planejamento sobreviventes, mas está derrotado no mundo acadêmico internacional”.

Matus também é categórico ao afirmar (HUERTAS, 1996, p.18) que “o único planejamento legítimo é o democrático descentralizado, que minimiza a imposição de valores”. Para que todos possamos entender o planejamento como uma ferramenta de liberdade, este pensador garante que “Ganho liberdade à medida que penso e enumero possibilidades futuras, porque me liberto da cegueira ou da prisão de não saber que posso escolher ou, pelo menos, tentar escolher. Em contra partida, se estiver inconscientemente dominado pela única possibilidade que hoje o presente permite-me ver [...], este caminho passará a ser o único possível e imaginável”. Assim, Matus infere que “No primeiro caso sou capaz de criar meu futuro; no segundo, aceito com resignação e passividade o que o destino me oferece”.

Segundo Huertas (1996, p.18), Matus, ao lembrar que não devemos nos iludir, alerta que “cada liberdade tem sua contrapartida de restrições. O problema consiste em nos pormos de acordo para que as liberdades tenham um alto valor e as restrições sejam mínimas e de baixo valor para a coletividade social”.

Nestes anos setenta, segundo Rolnik (2002, p.38), institucionalizou-se e se disseminou o planejamento urbano nas administrações municipais do Brasil com a missão de “promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão de processo de urbanização”. Para a autora, “A concepção de planejamento urbano, então em vigor, correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro - o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um produto final”. A base dessa estratégia é um modelo de cidade ideal, traduzido em vários índices e parâmetros de uso e ocupação específicos. Trata-se, segundo a mesma autora, de um “modelo formulado pelos países centrais de onde veio a teoria do zoneamento”. O zoneamento, enquanto uma prática hegemônica no planejamento desse período, deve ser entendido como a “divisão do conjunto do território urbanizado (ou a ser urbanizado) em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos”. Trata-se de uma

estratégia baseada “na idéia de definição de um modelo de cidade ideal, traduzido em índices como taxa de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de lotes, etc.”.

A democracia e, por extensão, o planejamento descentralizado andavam ausentes das práticas do regime militar que acreditava no controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais. As limitações do Poder Legislativo e a desarticulação da sociedade civil existentes naquele período conduziam à produção de um planejamento urbano “de gabinete”, condicionado por uma visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento do país como um todo. Era possível verificar a separação entre o planejamento e a gestão, o que provocava, segundo Rolnik (2002, p.39) “uma espécie de discurso desconexo nas administrações. De um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado dia-a-dia com os interesses econômicos, locais e corporativos”.

Nos dias de hoje, planejamento e gestão ainda são assuntos que continuam a se destacar entre aqueles que despertam nosso interesse. Tentamos, desta feita, associá-los à política de desenvolvimento e expansão urbana que, por sua vez, tem como instrumento básico o **Plano Diretor**, cuja obrigatoriedade para os municípios com mais de vinte mil habitantes foi instituída pela Constituição Federal de 1988.

Uma análise, mesmo que superficial, do padrão de urbanização recente no Brasil, revela uma periferação do crescimento urbano - em especial nas grandes e médias cidades - acompanhada de uma informalidade no que diz respeito à ocupação do solo. É a constatação de um processo de deterioração social e física das áreas urbanas informais.

Buscando, assim, compreender melhor as razões desse fenômeno, optamos por um *case study* de São José do Rio Preto. Trata-se de um município paulista onde, a despeito das pretensões dos governantes municipais de transformá-lo numa “referência nacional” no que tange à política urbana, este apresenta sinais da presença de um certo dualismo: dentro do

perímetro urbano uma cidade onde o Poder Público municipal atua e, fora dali, uma cidade ilegal com toda uma inadequação físico-espacial, social e econômica, onde se nota a dificuldade que este poder encontra para ter o domínio do processo.

Uma gama de informações importantes obtidas junto a pesquisas acadêmicas e reportagens jornalísticas em muito reforçou a nossa decisão de escolher o município de São José do Rio Preto como o território de referência para a realização deste trabalho. Chamaram nossa atenção alguns depoimentos prestados por personalidades rio-pretenses e colhidos em entrevistas realizadas por Bueno (2002, p.100-121) com produtores da iniciativa privada responsáveis por empreendimentos legalizados e ilegais; consumidores (diretores de associações de moradores, próprios moradores) das áreas urbanas; representantes do setor público (ex-prefeitos e secretários municipais, funcionários municipais e de outros níveis de governo, representantes do Ministério Público, cartorários e estudiosos do assunto) envolvidos com a expansão do tecido urbano, especialmente no período compreendido entre os anos de 1980 e 2000. Assim, buscaremos aportes ao autor no que diz respeito a alguns desses depoimentos, e que vão nos permitir verificar os processos que conduziram à expansão desenfreada do tecido urbano, o que dará respaldo à nossa suposição nesta dissertação.

Dentre esses depoimentos consta o de José Carlos de Jorge, que parece sintetizar o pensamento da classe empresarial do setor imobiliário: “Nas décadas de setenta e oitenta, o mais importante era o espírito empreendedor. Era possível enfrentar-se o negócio com um pequeno capital. A própria carteira dos imóveis comercializados garantia a implantação da infra-estrutura e pavimentação das ruas”. O comum à época era o lançamento para a venda de lotes, com empreendedor possuindo, simplesmente, a planta aprovada.

Nos depoimentos dos funcionários públicos que atuavam naquele período confirmaram-se as assertivas dos empresários, no sentido de que a infra-estrutura e a pavimentação das ruas exigidas e prometidas aos compradores eram sempre executadas, mas que a qualidade dos

serviços era “muito ruim”, pois a Prefeitura Municipal, na década de oitenta, não realizava a fiscalização dos serviços. Também não havia setorização na cidade para os padrões dos loteamentos, que eram localizados conforme a oportunidade na compra, ou a parceria para a obtenção da terra a lotear. A “burocracia era muito simplificada”, o que facilitava a tramitação dos processos de loteamentos na Prefeitura. Consideram estes funcionários públicos que era grande “o amadorismo” da parte dos empregados, mesmo das empresas maiores, onde os negócios se centralizavam nas mãos dos próprios empresários, que escolhiam as áreas, contratavam os técnicos e as empresas executoras dos serviços nos loteamentos, estabeleciam as corretoras que cuidariam das vendas, e possuíam um fácil trânsito nas repartições da Prefeitura Municipal. Admitem ainda estes funcionários que os empreendedores dos loteamentos não cumpriam com o prazo da execução de suas obrigações em infra-estrutura e pavimentação.

Quanto aos depoimentos dos corretores credenciados também houve unanimidade de pensamento e concordância com os depoimentos dos empresários e técnicos (anteriormente descritos). Os mesmos avaliam que tudo era centralizado nas mãos dos empreendedores, e que muitos deles carregavam, nos bolsos, até os mapas de controle de vendas dos lotes. Confirmando a opinião dos empresários sobre o espírito empreendedor, o corretor Pedro D’Amico afirma que “Na década de oitenta, se o comprador tinha três filhos, ele comprava três lotes: um investimento para cada filho”. O corretor Osmar Garcia, por sua vez, emite sua opinião afirmando que “Não houve fiscalização e teve época que o Prefeito tinha interesse nesse negócio”.

No que se refere aos depoimentos dos técnicos, todos concordam com “a observação emitida pelos empreendedores” de que um dos critérios para a contratação dos técnicos era ter facilidade em transitar nos órgãos públicos. Ressalvam os mesmos, entretanto, que “não havia o uso nem a necessidade de favorecimentos”, já que a aprovação dos loteamentos junto

à Prefeitura Municipal e aos órgãos estaduais "era muito simples, direta, com pouca burocracia". Os técnicos alegam que a própria Prefeitura Municipal, no máximo, "fornecia uma diretriz bem geral com relação ao sistema viário", e que "eles procuravam a compatibilização das ruas do loteamento com o sistema viário da cidade e a distribuição harmônica das áreas verdes e institucionais".

Não deixa de ser interessante, ao escopo do nosso trabalho, o depoimento do engenheiro civil Oscar Nogaroto - considerado o responsável, segundo suas próprias palavras, por mais de dois terços de todos os parcelamentos realizados na zona rural: "os loteamentos ilegais rurais, foram excelentes saídas financeiras para os proprietários rurais. A estrutura fundiária do município de Rio Preto é constituída por micro e pequenas propriedades rurais. Esses pequenos sítios são improdutivos e exigem manutenção mensal. O negócio realizado com o loteador é normalmente em parceria com o proprietário". O mesmo engenheiro esclarece que "A aprovação de um loteamento, além das exigências de quase metade da área e toda a infraestrutura, demora anos para aprovar e nós somos maltratados". [...] não existe burocracia e prazos para os loteamentos ilegais" e, como não há fiscalização, fica "fácil a comercialização", permitindo a prosperidade dos negócios "nas décadas de oitenta e noventa".

Entre os técnicos estudiosos do assunto, destacamos o depoimento do professor Samir Felício Barcha (UNESP, Campus de SJRPreto), para quem "a irregularidade e a ilegalidade caminham juntas na expansão física da cidade e se constituem em uma evidente distorção do processo de implantação dos loteamentos em São José do Rio Preto".

Para Orlando Bolçone, secretário municipal do Planejamento, entre 1983 a 1988 (e na atual gestão administrativa), "o grande motivador da ilegalidade na expansão física urbana foram os interesses especulativos fortemente arraigados na cultura local. Nesse processo, especularam o proprietário da terra, o empreendedor e os compradores de lotes". Para Bolçone "houve uma estratégia equivocada da Prefeitura Municipal que ao perceber o volume

do problema, remete-o ao Ministério Público”, onde as “ações sempre foram muito demoradas e inconclusivas. Com toda certeza, a aparente impunidade e o mercado muito ativo vão estimular a expansão desses negócios no município”.

Estas declarações de Bolçone, ainda que atreladas ao funcionamento do mercado imobiliário, não deixam de nos remeter ao pensamento de Matus (HUERTAS, 1996, p.13), para quem o mercado - apesar de ser uma máquina maravilhosa, insubstituível, ágil e sensível às mudanças na oferta e na demanda - “tem vista curta e é impotente para resolver satisfatoriamente os problemas de médio e longo prazos; é cego para o custo ecológico dos processos econômicos; é surdo às demandas dos indivíduos e só reconhece as demandas respaldadas em dinheiro. [...]é incapaz de atingir o equilíbrio macroeconômico; é deficiente no caso de sistemas dominados por monopólios[...]”. Por estas razões, o pensador assume que “o planejamento não se opõe ao mercado, mas complementa-o e corrige-o nos pontos em que suas deficiências são mais exacerbadas”. Evidentemente, este pensador assume “como pressuposto que o planejamento seja feito com inteligência e tato, que não haja excessos nem desonestidade”, adiantando que “não é o caso do planejamento tradicional”.

Procurando responder às críticas que a elite da cidade fazia no sentido de que os loteamentos “foram o chamariz dos pobres de outras cidades [...]”, o ex-prefeito Manoel Antunes (nos períodos de 1983 a 1988 e 1993 a 1996) admite que houve uma quantidade excessiva de lotes em relação à demanda local, mas isso se deveu ao fato de que “a Prefeitura comprou as terras para implantar os 13.000 lotes. No entanto, na hora em que eles foram selecionar os inscritos, eles verificaram que havia muita informação errada. Assim, sobraram muitos lotes”, o que teria motivado a vinda de migrantes.

Manoel Antunes não polpa críticas ao seu sucessor, que, quando assumiu, eliminou os critérios de seleção e dividiu com os políticos aliados a redistribuição dos lotes por critérios exclusivamente eleitorais. Afirma o Prof. Antunes que “Aí sim vem gente de fora e proliferam

os negócios com lotes populares”, desvirtuando o programa. Referindo-se ao seu segundo mandato, quando a ilegalidade era latente, o ex-prefeito Antunes garante que a atração que a cidade estava exercendo sobre os migrantes favorecera os ilegais, já que “as pessoas vinham de fora e compravam esses lotes. Esses loteamentos sim favoreceram a vinda de gente de outros lugares, não os loteamentos populares como diziam os loteadores”. Esse ex-prefeito conclui que “Na realidade todo mundo queria tirar vantagem, o loteador e o comprador”.

Quanto ao ex-prefeito Dr. Antonio Figueiredo de Oliveira (no período 1989-1992), o mesmo afirma que os loteamentos populares nascem com o ex-prefeito Prof. Adail Vetorazzo, com o loteamento João Paulo II. Em seqüência, com o Prof. Manoel Antunes é implantado o loteamento Solo Sagrado em sua primeira parte, depois a segunda parte do loteamento João Paulo II. Esses loteamentos foram implantados pela falta de habitação que havia na cidade. Conclui o ex-prefeito, afirmando que ele havia dado continuidade ao “programa porque, durante a sua administração, ainda continuava a falta de habitação” e que, ainda hoje, ele entende que “esse tipo de empreendimento deveria ter um apoio maior do Poder Público. Poder-se-ia fazer um mínimo de exigência de áreas públicas e infra-estrutura, mas não causar empecilhos”.

Todo este cenário de jogo político que acabamos de descrever nos conduz às considerações de Raffestin (1993, p.34) de que “toda relação, no que se refere ao seu conteúdo, é ‘política’, visto interessar e concernir realmente, ou virtualmente, a todo ser que pertence à coletividade ou a uma dada coletividade”. O mesmo autor (1993, p.158-159) ainda afirma que a territorialidade reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade. “Os homens ‘vivem’, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas, todas são relações de poder” entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais.

Como é possível constatar, são muitas as razões ligadas ao jogo político e às relações de poder, que nos induzem ao desenvolvimento de um estudo científico recapitulativo, de tema único e bem delimitado em sua extensão, com o objetivo de reunir, analisar e interpretar informações obtidas na literatura existente e mesmo em investigação original sobre a política de desenvolvimento e expansão urbana no Brasil e, em particular, sobre os processos urbanos no município de São José do Rio Preto, a partir da caracterização de sua **territorialidade**, o que nos permitirá verificar as condições de elaboração, aprovação e implementação do **Plano Diretor de Desenvolvimento**, bem como, os resultados por ele alcançados.

No primeiro capítulo, trataremos de **São José do Rio Preto: apropriação e configuração do território municipal**, destacando a importância que a localização da cidade teve para seu processo inicial de crescimento, a dinâmica demográfica, as estruturas sociais e a realidade econômica que contribuiu para transformar esse organismo urbano em um pólo regional de comércio e prestação de serviços.

No segundo capítulo, descreveremos sobre **A expansão do tecido urbano em São José do Rio Preto: políticas territoriais, planos e processos urbanos**, enfatizando a gênese da organização urbana, o crescimento e as primeiras políticas de intervenção no organismo urbano; as políticas para implantação da infra-estrutura urbano-industrial; as políticas de descompressão e revitalização do centro da cidade; e as políticas fundiárias municipais. Neste capítulo também serão explicitadas constatações feitas sobre a inocuidade das ações governamentais na organização geral do território municipal; o poder da iniciativa privada, uma vez articulada, nas funções de produzir e de interferir no funcionamento do tecido urbano; os processos subjacentes que permeiam as políticas territoriais e o planejamento urbano; bem como, algumas considerações sobre a atuação de profissionais representativos de segmentos intelectualizados, da mídia e das próprias categorias envolvidas diretamente com a problemática urbana.

No terceiro capítulo faremos referência sobre **O Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto: a intervenção no território e os padrões urbanos atuais**, destacando os processos de elaboração, aprovação, gestão, fiscalização e revisão do Plano, bem como, a constatação da insuficiência do Poder Público municipal na intervenção do território.

Esperamos, assim, contribuir para que o Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto tenha credibilidade e - antes de figurar como um instrumento não desejado pelos próprios governantes - saia das prateleiras e torne-se uma agenda sistemática de governo para os dirigentes municipais e seus gabinetes, vinculando-se diretamente à efetiva capacidade desses atores de processarem os problemas sociais, o que lhes permite ganhos nas negociações que objetivam a obtenção de consensos.

Capítulo I

**SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: APROPRIAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DO  
TERRITÓRIO MUNICIPAL**



**Foto 1: VISÃO PANORÂMICA DO CENTRO DA CIDADE**

A Foto 1 mostra a Zona Central da cidade, que anima e faz viver todo território rio-pretense, irradiando sua importância para muito além dos limites citadinos. Hoje, essa cidade exerce influência sobre uma região, de aproximadamente dois milhões de habitantes, onde, talvez, nenhuma outra cidade apresenta porte semelhante ao seu.

Recorrendo à “teoria dos lugares centrais de Christaller” (GETIS & GETIS, 1966, p.220-226), entendemos que essa extensão e importância guardam sua relatividade, já que, as funções urbanas de abastecimento de bens e de prestação de “serviços centrais” se estendem por lugares centrais de menor importância. Ou seja, há toda uma composição e estruturação hierarquizada dessas funções nas localidades que as sediam.

Após localizarmos São José do Rio Preto e discorrermos sobre os efeitos que essa situação geográfica trouxe para o seu desenvolvimento, tentaremos, neste capítulo, desenvolver uma descrição do sítio onde a cidade foi implantada, destacando pontos que foram fundamentais à sua gênese e desenvolvimento.

Como o Plano Diretor é o foco deste nosso trabalho e sabendo da existência de um vício em restringi-lo à zona urbana e de expansão urbana, vale lembrar que o Estatuto da Cidade (artigo 40) define a abrangência territorial do referido plano de forma a contemplar as zonas rurais com respaldo no texto constitucional, uma vez que (ROLNIK, 2002, p.48) “a política urbana deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”. Assim, a Constituição, ao prescrever que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, não estabelece distinção entre os habitantes da zona rural e da zona urbana. Verifica-se, cada vez mais, a ligação das atividades rurais com as urbanas, já que grande parte da população que vive na zona rural tem seu emprego e trabalho na zona urbana. Essa população, evidentemente, utiliza-se da infra-estrutura e dos serviços,

que a cidade presta, tais como: transporte coletivo, escolas, postos de saúde, hospitais, comércio e lazer. Por outro lado, a “política de desenvolvimento urbano, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável significa um modelo de desenvolvimento baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações”. Infere-se que, o desenvolvimento das cidades, nestes termos, depende do desenvolvimento da zona rural.

Simultaneamente a uma caracterização dos componentes naturais inerentes ao território, faremos uma exposição do processo histórico de sua apropriação humana. Para tanto, a descrição estender-se-á aos caracteres demográficos, técnicos, econômicos, políticos, culturais e sociais, historicamente estabelecidos pela interação entre o homem e o meio, resultando na atual configuração territorial de São José do Rio Preto.

## **1. A localização no Estado de São Paulo e a precocidade de uma polarização regional**

Dos 434,10 km<sup>2</sup> de extensão do município de São José do Rio Preto, 98,02 km<sup>2</sup> correspondem à sua zona urbana. Esse território encontra-se (Figura 1) inserido no amplo ângulo de confluência entre o baixo rio Grande e o alto rio Paraná. Estes rios se constituem nos limites fronteiriços do Estado de São Paulo, com os Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, respectivamente. De outra maneira, podemos afirmar que a cidade se encontra localizada, mais precisamente, na porção nor-noroeste do Estado de São Paulo. Essa localização geográfica contribuiu para que, desde a sua fundação, em 1852, o então pequeno núcleo assumisse as funções de centro polarizador de toda uma região. Em razão de exercer inicialmente as funções de pousada de tropeiros, que demandavam o “sertão das Gerais”, e de facilitadora das comunicações entre as zonas mais antigas do Estado com o Oeste Paulista e o Centro-Oeste Brasileiro, já havia um “movimento inusitado e febril de viajantes”.

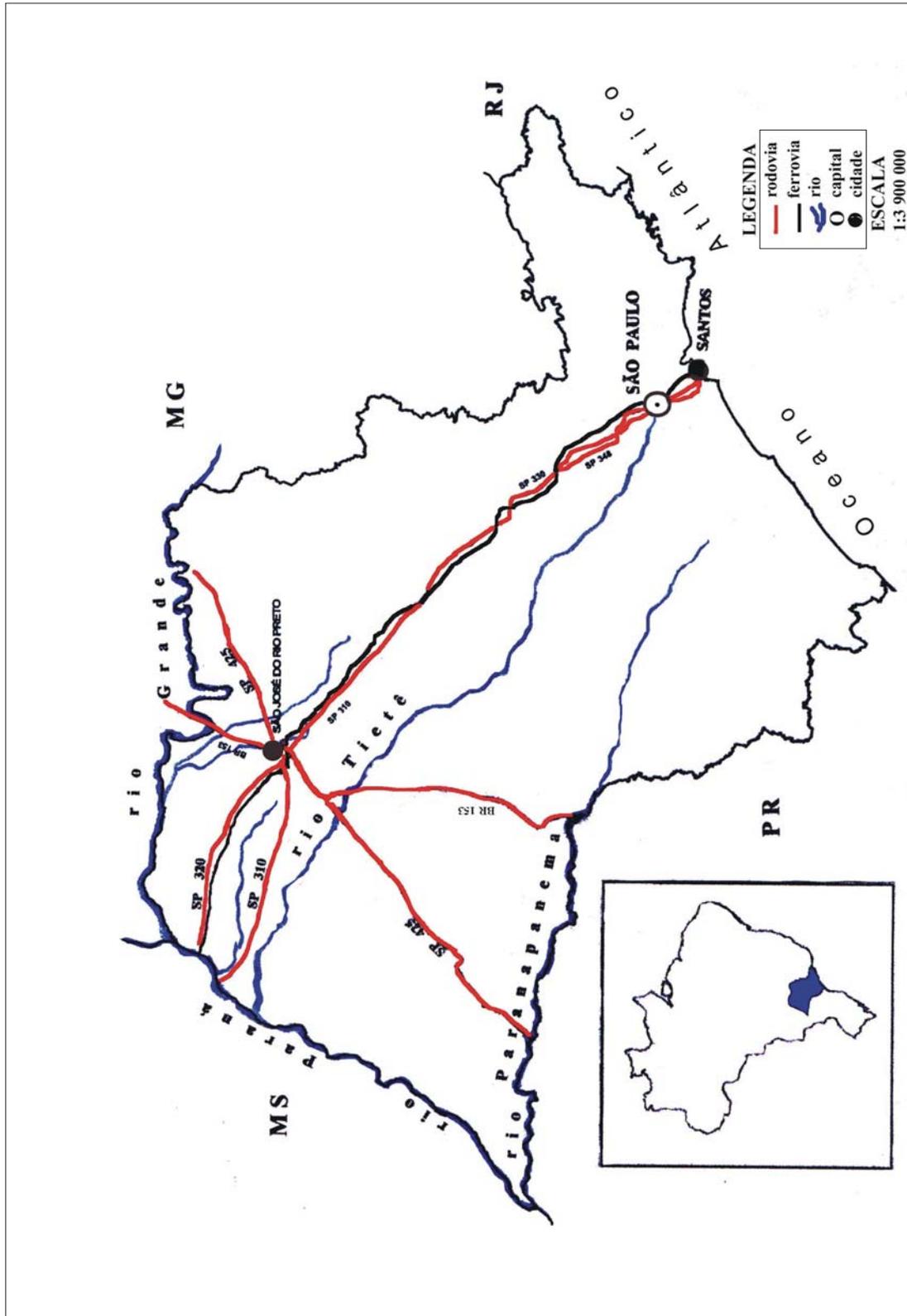


Figura 1: LOCALIZAÇÃO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO ESTADO DE SÃO PAULO (org. Abílio Moacir de Azevedo, 20/07/2003)

Ainda na Figura 1, observa-se que a cidade é atravessada por uma ferrovia (Ferroban) e pelas rodovias: Washington Luiz (SP 310), a qual permite o acesso à Grande São Paulo (a Sudeste), de onde é possível alcançar o porto de Santos, e ao Mato Grosso do Sul (a Oeste); Transbrasiliana (BR 153), que liga o Norte ao Sul do País; Assis Chateaubriand (SP 425), que (a Nordeste) permite acesso a Minas Gerais e (a Sudoeste) ao Estado do Paraná. A mesma Figura ainda pode revelar que, através da BR 153, a sudoeste da cidade, por uma distância de aproximadamente 70 quilômetros, é possível a integração com a Hidrovia Tietê-Paraná. Esse conjunto de rodovias e ferrovia que cruza a cidade torna-a um importante entroncamento rodo-ferroviário, por viabilizar a circulação de mercadorias e pessoas, o que muito contribui para consolidar a sua condição de pólo regional capaz de estender sua influência sobre parcelas de territórios de Estados vizinhos, como são os casos de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e até mesmo Goiás. Essa situação nos remete à análise feita por Santos (2001, p.167) sobre a estrutura de transportes, que viabiliza os fluxos (rodoviários, ferroviários, hidroviários, etc.), cujo autor aponta que “Com a produção do meio técnico-científico-informacional, os círculos de cooperação instalam-se em nível superior de complexidade e numa escala geográfica de ação bem mais ampla”. Prosseguindo com sua análise sobre a “geografia do movimento”, o autor alerta que “Hoje não basta produzir. É indispensável pôr a produção em movimento, pois agora é a circulação que preside à produção. Os fluxos daí decorrentes são mais intensos, mais extensos e mais seletivos.”

O trecho da BR 153, que atravessa São José do Rio Preto (Foto 2), foi inaugurado em 22/04/1970. A Rodovia Washington Luiz (SP 310), no trecho que corta a cidade (Foto 3), recebeu pavimentação asfáltica entre 1954 e 1956, enquanto a duplicação de sua pista foi executada na década de oitenta. Quanto à rodovia Assis Chateaubriand (SP 425), o trecho, que passa pelo território rio-pretense, foi aberto entre 1960 e 1961.



Foto 2: BR 153 ATRAVESSANDO SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (Abílio M. Azevedo, 09/03/03)



Foto 3: SP 310 ATRAVESSANDO A CIDADE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO



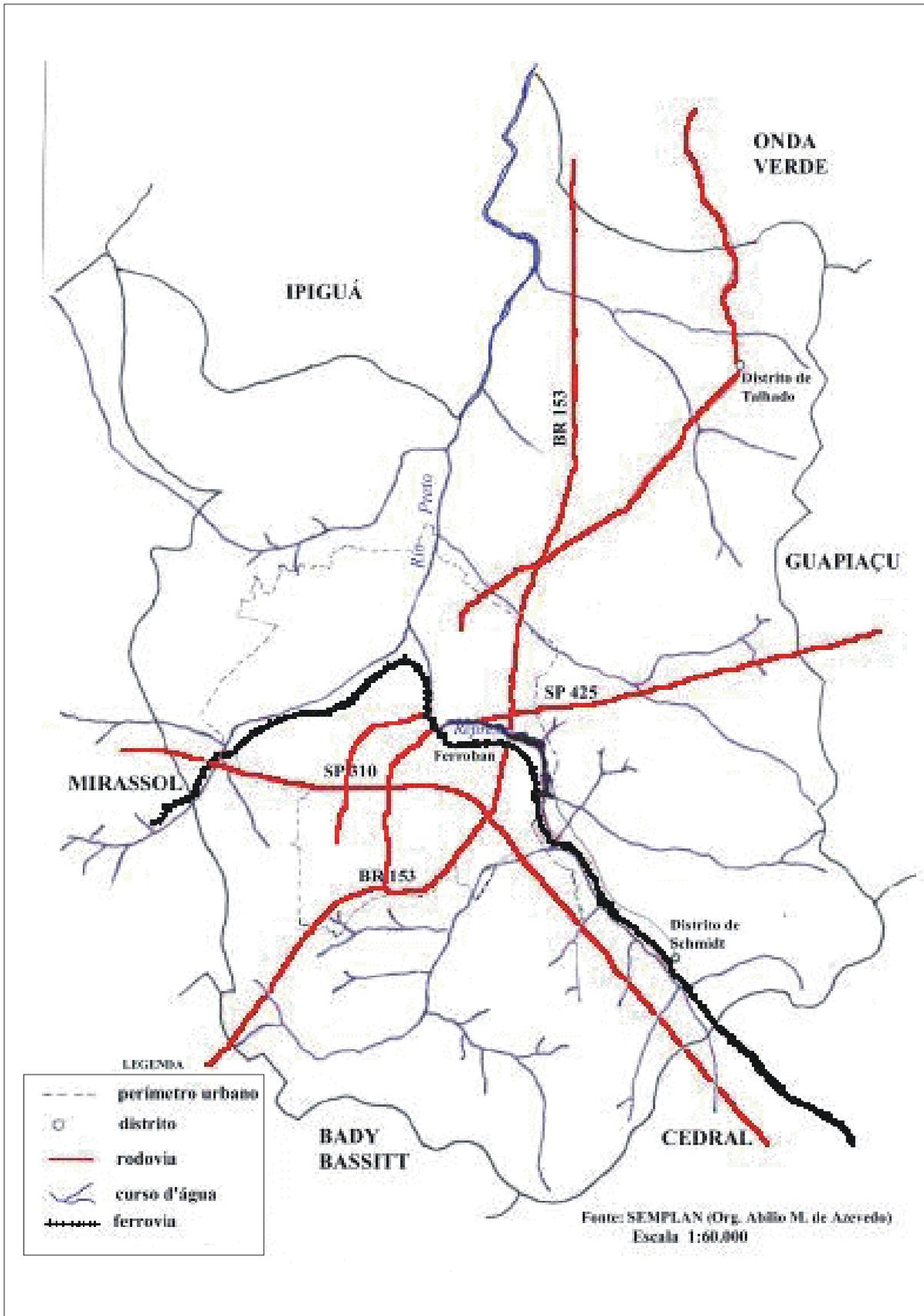
Foto 4: FERROVIA ATRAVESSANDO S.J. DO RIO PRETO (Abílio M. Azevedo, 03/09/02)

Na Foto 4, verifica-se trecho da ferrovia, que corta a cidade, por onde passam trens da Ferronorte, transportando cargas volumosas (soja, algodão, farelo de soja e óleo vegetal), desde o Estado do Mato Grosso, até o porto de Santos.

A ampla rede viária que atravessa a cidade permite que os fluxos de mercadorias e os deslocamentos de pessoas ocorram com grande intensidade e facilidade entre as cidades próximas. São José do Rio Preto, na condição de pólo regional de comércio e prestação de serviços, cumpre, também, o papel de responder às necessidades da vida de relações, que recentemente aumentaram quantitativamente e se diversificaram qualitativamente. Ao mesmo tempo, a cidade acaba tendo muitas de suas atividades urbanas claramente especializadas, graças às suas relações próximas e necessárias com a produção regional. Referindo-se às cidades médias, Santos e Silveira (2001, p.281) afirmam que ainda é de responsabilidade delas “o suprimento imediato e próximo da informação requerida pelas atividades agrícolas e desse modo se constituem em intérpretes da técnica e do mundo”.

Dentre as cidades localizadas na área de influência de São José do Rio Preto - com base no trabalho de Langenbuch sobre a “Organização urbana do Estado de São Paulo analisada pela circulação de ônibus intermunicipais” (1970, p.26-51) - existe uma diversidade de categorias de centros urbanos, onde incluem-se os “centros de zona”, os “centros menores”, as “vilas” ou “populosas áreas rurais”. Especialmente quanto aos “centros menores” - que são de categoria inferior aos “centros de zona” - pouco populosos na maioria dos casos, mas que subordinam cidades ainda menores, ocorre uma distribuição geográfica bastante irregular. Essa diversidade de categorias de cidade permanece até hoje na região.

O território municipal de São José do Rio Preto, conforme podemos constatar na Figura 2, faz divisas comuns com seis outros municípios, a saber: ao norte, Ipiguá e Onda Verde; a leste, Guapiaçu; a sudeste e sul, Cedral; a sudoeste, Bady Bassitt; e a oeste, Mirassol.



Mapa 2: TERRITÓRIO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO E MUNICÍPIOS LIMITROFES

## 2. O sítio, a gênese e o processo inicial de crescimento da cidade

No início da segunda metade do século XIX, o território onde mais tarde surgiria a cidade de São José do Rio Preto encontrava-se “virgem”, fazendo parte da “zona dos sertões de São Paulo”, que, por sua vez estava incluída no palco da “marcha pioneira” do Oeste Paulista. Ao referir-se à “geografia do movimento pioneiro” e à ocupação desse território, Monbeig (1998, p.141-144) aponta que tal processo incrementou-se em seqüência à expansão da cafeicultura sobre a região de Ribeirão Preto (cidade que se encontra, a es-sudeste de São José do Rio Preto, cerca de 140 quilômetros), obedecendo a uma “decisão capitalista planejada”. Aprofundando sua análise, o autor assegura que, “a colonização era uma questão de segundo plano, vindo antes o desejo de especular”.

Teria sido (SEMPLAN, 1992) Luís Antônio da Silveira, com pequena caravana, o responsável pela conquista e o desbravamento desse território, tendo chegado por estas bandas no ano de 1843, procedente de Minas Gerais. Afirma Monbeig (1998, p.133), que “Vieram quase todos de Minas Gerais, os pioneiros que, a partir de 1850, se chocaram com os índios. [...]em 1852, é um mineiro, que constrói a primeira cabana em São José do Rio Preto[...]”. Os índios aos quais o autor se refere seriam (SEMPLAN, 1992), os Caingangue, divididos em várias tribos. Estes viviam ao longo do rio Preto e seus principais córregos afluentes. Esses cursos d’água serpenteavam uma **cobertura vegetal** que, no seu conjunto, lembrava a forma de um grande mosaico, onde sobressaíam dois estratos: o arbóreo-arbustivo, de caráter lenhoso, - com árvores baixas e tortuosas, isoladas ou agrupadas - e o herbáceo-arbustivo, formado pelas gramíneas e por outras ervas. Nas áreas de maior presença do elemento hídrico, em meio à vegetação dominante do tipo arbóreo-arbustivo, surgia uma formação vegetal menos esparsa, que se assemelhava a uma mata, onde as copas se tocavam. Essa cobertura vegetal predominante era composta de manchas de cerradinho, cerrado e cerradão. A mesma resultou da combinação do tipo climático quente, alternando as estações chuvosa e

de estiagem, com os tipos de solo podzolizado e latossolo vermelho escuro. A **dinâmica atmosférica**, condicionada pelas baixas latitudes (Zona Intertropical), modestas altitudes e a continentalidade, determinou a ocorrência de um clima tropical, com médias térmicas anuais (SEMPPLAN, 2002, p.7) de 25,4°C e índices pluviométricos que beiram os 1.450mm anuais. As chuvas são acentuadas entre os meses de outubro a março, período em que as médias mensais atingem 158,25mm. Durante o inverno no Hemisfério Meridional, quando a Massa Polar Atlântica (mPa) - fria e úmida - atinge esse território, ocorrem quedas de temperatura (ondas de frio), chuvas e, às vezes, geadas e precipitação de granizo, que não deixam de trazer grandes prejuízos à cidade e ao meio rural.

No início do século XX, afastando-se dos pioneiros, os últimos representantes indígenas deixaram o território rio-pretense. Até aquele momento, haviam protagonizado um estágio de economia “pré-agrícola”, praticando atividades extrativas do tipo coleta de frutos vegetais, caça de animais e pesca, as quais acarretavam poucas alterações ao ecossistema. Assim, até o limiar do século XX, foram insignificantes os progressos havidos na construção da cidade.

Para os estudiosos da história dessa cidade, incêndios e inundações ocorridos em arquivos de diferentes localidades (Araraquara, Jaboticabal, Casa Branca e na própria São José do Rio Preto), contribuíram para o desaparecimento de documentos e registros, que permitiriam reconstituir, mais especificamente, sua fundação. Com a ausência de documentos escritos, restou aos pesquisadores valorizarem a tradição oral, mesmo que pouco precisa. Resultam, daí, as interpretações diferenciadas e confusas em torno desses fatos. No entanto, prevalece entre os historiadores a versão de que a cidade teria sido fundada por João Bernardino de Seixas Ribeiro, no dia 19 de março de 1852. Naquele dia, segundo Gomes:

A idéia de reunir seus esforços e recursos, no sentido de pleitearem junto à Câmara Municipal de São Bento de Araraquara e, decorrentemente, junto ao Governo da Província (de São Paulo), a criação do Distrito de Paz alicerçou-se [...] quando os 120 moradores do bairro do Rio Preto se reuniram junto a uma humilde capelinha de pau-a-pique, para festejar o seu padroeiro, o venerando São José de Botas, e fincar uma grande cruz de aroeira, a fim de darem como definitivamente fundado o arraial. (GOMES, 1975, p.14)

O historiador prossegue relatando um fato, que permite conhecer a origem de famílias como “os Gonçalves de Souza, os Antonio da Silveira, os Ferreira Lemos, os Soares da Costa, os Paula Ribeiro, os Pompeu, os Lopes, os Malta, os Pires de Godoy, e tantos outros” que vivem ainda hoje em São José do Rio Preto, contribuindo com o seu desenvolvimento, e cujos ancestrais aqui fincaram raízes durante a segunda metade do século XIX:

Ainda a festa não tinha terminado quando um bom grupo de homens, legítimos pioneiros, na alma, no aspecto e nas maneiras, entre os 30 e os 50 anos, vindos dos lados da cachoeira do Tietê ou Avanhandava, da cachoeira do Marimbondo, de São José dos Dourados, da foz do São Domingos, e até dos sítios afastados da confluência do Rio Grande com o Paraná, se dirigiram para uma palhoça de adobe e coberta de sapé, bem arrumada. Morava ali, com sua família, um homem, que todos conheciam e respeitavam pelos seus conhecimentos e seu bom jeito de dar solução aos problemas que se apresentavam no bairro. Chamava-se João Bernardino de Seixas Ribeiro. Tinha justo 45 anos de idade e viera, havia dois, da antiga cidade paulista de Casa Branca, onde morara de 1840 a 1851, e exercera cargos de muita responsabilidade pública. (GOMES, 1975, p.15)

Tem-se, assim, que, a partir daquele instante, começava a árdua missão de João Bernardino de construir uma cidade, em terras doadas por Luiz Antonio da Silveira ao seu santo protetor, São José de Botas, dando início à exploração agrícola e à criação de animais domésticos. Uma das primeiras tarefas, que coube ao fundador foi mobilizar a reduzida população para a construção de uma pequena capela (Foto 5) em louvor a São José.



Foto 5: PEQUENA CAPELA ERGUIDA EM 1852

(COMDEPHACT)

No cartório de notas (GOMES,1975, p.6) do município de Casa Branca, em 1868, foram reconhecidas “as firmas dos que assinaram na escritura de doação do patrimônio do arraial de São José do Rio Preto, feita por Luiz Antonio da Silveira e sua mulher Teresa de Jesus, escritura essa particular, redigida em São Bento de Araraquara, a 19 de março de 1852”.

Na verdade, o Bairro de São José do Rio Preto, pertencente ao município de Araraquara, somente teria sido elevado à condição de Distrito de Paz no dia 20 de março de 1855, mediante autorização assinada pelo Presidente da Província de São Paulo, José Antonio Saraiva, naquela data. No mesmo documento, conforme Gomes, ficavam estabelecidas as divisas do recém-criado Distrito de Paz, a saber:

[...] começando na cachoeira do rio Grande, e por este acima em direitura a procurar o rio preto na barra do ribeirão Alexandre, por este acima até a sua cabeceira, e pelo espigão que faz contra-vertente com o rio Tietê, procurando a cabeceira do ribeirão dos Dourados, por ele abaixo até o rio Grande e subindo até onde teve princípio. (GOMES, 1975, p.26)

Convém esclarecer que, naquele ato de 20 de março de 1855, São José do Rio Preto tornou-se Distrito da Vila de Araraquara, já que Distrito do município de Jaboticabal, se tornaria apenas (GOMES, 1975, p.39) através da Lei nº4 de 21 de março de 1879, sancionada pelo Presidente da Província de São Paulo, Laurindo Abelardo de Brito.

Jaboticabal, por sua vez, tornou-se Distrito de Paz, pertencente ao município de Araraquara, no ano de 1857. A emancipação de Jaboticabal, como município, ocorreu no ano de 1867. Em 1892, o referido município foi elevado à categoria de sede de comarca.

No dia 19 de julho de 1894 (GOMES, 1975, p.74), “o presidente do Estado de São Paulo, Dr. Bernardino de Campos assina a Lei nº 294, que desmembra de Jaboticabal o Distrito de Rio Preto, ao qual dá todas as regalias de liberdade e emancipação política e administrativa, passando a fazer parte do conjunto de municípios do Estado de São Paulo”. Não deixa de ser interessante notar que, no grupo de moradores, que então se empenhara pela emancipação do Município, cuja população não totalizava dois mil habitantes, muitos eram membros daquelas famílias, que já haviam batalhado pela criação do Distrito de Paz e que, em São José do Rio

Preto, enraizaram-se a partir da segunda metade do século XIX. Dentre eles, com 87 anos de idade, encontrava-se João Bernardino de Seixas Ribeiro (o fundador).

Dando sua contribuição, para efeito do diagnóstico constante do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto (SEMPPLAN, 1992), é Ab'Saber que faz a caracterização dos componentes naturais do território rio-pretense. Referindo-se a **geomorfologia** do sítio onde está implantada a cidade de São José do Rio Preto, o geógrafo descreve que o mesmo localiza-se num setor de “baixos chapadões dotados de interflúvios relativamente longos e vertentes suavemente convexizadas”. Seus principais chapadões situam-se entre 500 e 525m de altitude, enquanto os “fundos aluviais do vale do rio Preto, principal sub-bacia hidrográfica” rio-pretense, localizam-se “aproximadamente entre 460 e 470m, no interior do sítio urbano”. Vistos em detalhe, ainda segundo o autor, “os chapadões, sulcados de sul para norte pelo rio Preto e seus pequeninos córregos afluentes”, contornam um “sistema de vales, vertentes discretamente escalonadas e interflúvios como se fora um sistema de colina de difícil delimitação lateral”. A cidade ocupa este sistema de “colinas talhadas nas vertentes do extenso planalto sedimentar rebaixado, do extremo noroeste paulista”. Trata-se, portanto, de uma cidade “de encosta de chapadões nas margens do vale do rio Preto”.

A **rede de drenagem**, em território rio-pretense, tem o seu período de cheias entre os meses de outubro a março. Os mais baixos níveis de água da bacia do rio Preto verificam-se nos meses de julho a setembro. Às margens deste rio, que é o principal curso d'água que drena o território, teve origem a cidade que herdou seu nome. Ele é tributário da bacia do rio Turvo, que, por sua vez, deságua no rio Grande, na divisa entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais, conforme podemos verificar no mapa da Figura 1.

Em território rio-pretense, o rio Preto recebe vários córregos como afluentes, dentre os quais destacam-se: o dos Macacos, da Lagoa, do Canela, do Borá, da Piedade, da Felicidade, de São Pedro e do Talhado. A quase totalidade desses córregos drena a zona urbana, o que

pode ser visto na Figura 2, onde também se verifica a presença de duas represas construídas no curso do rio Preto, dentro do perímetro urbano, com o objetivo de alimentar a rede de abastecimento de água da cidade.

Apesar de João Bernardino de Seixas Ribeiro não ter se preocupado, segundo o historiador Bottura (1963, p.56), em escolher “um ponto geograficamente estratégico em relação à imensa região do Oeste Paulista” para a fundação da cidade - já que “procurava apenas um local que lhe parecesse conveniente à formação de sua fazenda” - pode-se afirmar que a geomorfologia e a rede de drenagem, com as características mencionadas, não se constituíram em obstáculos maiores à expansão urbana. O território rio-pretense passou a ser, efetivamente, povoado a partir de 1884, com a expansão da cafeicultura, que atrai população para o campo e para a própria cidade.

Desde a chegada dos primeiros moradores ao sítio onde hoje se encontra instalada a cidade de São José do Rio Preto, tiveram início os impactos ambientais causados pelas atividades humanas, tais como, a coleta de frutos vegetais, a caça de animais e a pesca. Ainda que essas atividades provocassem poucas alterações ao meio ambiente. Ao se transformarem em agricultores, os antigos habitantes rio-pretenses deram início ao primeiro estágio de degradação ambiental do território. Praticada em moldes tradicionais, a agricultura era acompanhada de queimadas, derrubada de matas, conversão de áreas naturais em pastagens e roças. Tudo isso se encaixa nas afirmações de Poltroniéri (DEL RIO & OLIVEIRA, 1996, p.238), ao reconhecer que o homem passou “da situação de beneficiado pelos ecossistemas naturais” para a situação de “dominação e exploração dos recursos naturais”.

Em 1894, o vilarejo de São José do Rio Preto possuía uma zona urbana com cerca de (SEMPPLAN, 1992) 800 habitantes espalhados pelos espigões entre os córregos Borá e Canela e na zona ribeirinha, enquanto que no seu grande entorno rural contavam-se, aproximadamente, 12.500 habitantes. O aglomerado urbano não possuía mais que seis casas de alvenaria. Todas

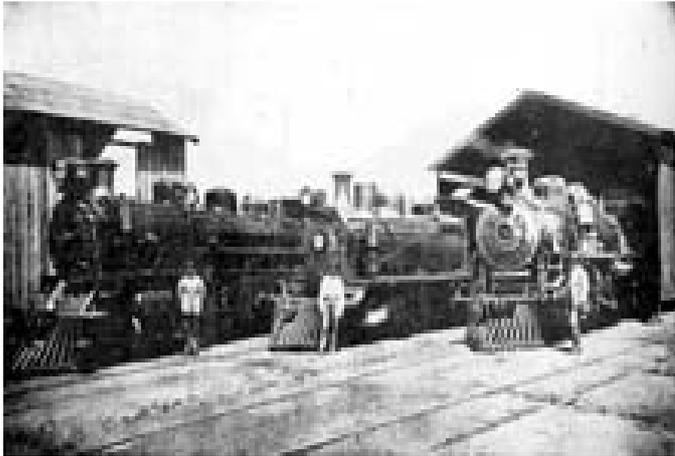
as outras eram construções rústicas, a maioria de pau-a-pique e sapé. Naquele final de século o engenheiro florentino Ugolino Ugolini elaborava o primeiro desenho da vila, o que posteriormente seria denominado de Plano Diretor. A partir de então, são abertas as ruas e, efetivamente, organizada a cidade.

Segundo Monbeig (1998, p.145), a partir de 1895 e, sobretudo de 1900, começam a chegar no “sertão de Rio Preto”, além de outros pontos do Oeste Paulista, especuladores e “homens de lei, totalmente estranhos à ocupação produtiva do solo”. Para o autor (1998, p.146), “Assinalou o ano de 1900, mais ou menos em todo o conjunto dos planaltos ocidentais, o fim da fase da pecuária pioneira e o início do período dos especuladores. Da especulação participavam os fazendeiros, seja como compradores dos grilos, seja vendendo suas próprias terras”. Sobre o fazendeiro, Monbeig (1998, p.147) ressalta que ele “ainda era o tipo do pioneiro paulista, aquele que lançava os fundamentos do povoamento rural”. Enfatiza o autor, que contribuíram para o surto das cidades pioneiras, por seu turno, os loteadores e os advogados e que, entre “esses dois tipos de líderes havia um ponto em comum: o desejo de ganho rápido, que animava o plantador, acentuou-se no negociante de terras”.

O fato é que a cidade de São José do Rio Preto, no início do século XX, estava praticamente constituída e a sua administração em pleno funcionamento. Faltava apenas tornar-se sede de comarca, para que a obra pioneira de João Bernardino de Seixas Ribeiro se completasse, o que levaria, ainda, dez anos para acontecer. Enquanto isso, à medida que o Município se desenvolvia (GOMES, 1975, p.80), mais difícil se tornava o trabalho da Justiça, sediada a aproximadamente 150 quilômetros, em Jaboticabal. A sociedade rio-pretense insistia pela instalação da comarca. João Bernardino, já com cerca de noventa anos de idade, foi obrigado a viajar mais de uma vez a Jaboticabal, com o propósito de “pôr em ação os seus amigos”, sendo-lhe garantido que, com a esperada reforma judiciária, a criação da comarca de Rio Preto “era assunto resolvido”.

O certo é que (GOMES, 1975, p.81), mais uma vez, graças ao espírito de luta daqueles antigos moradores e de novos elementos que aderiram à causa, a cinco de julho de 1904, o presidente Jorge Tibiriçá sancionou a Lei nº 903, que criou a Comarca Judiciária de Rio Preto. A instalação seria no dia cinco de outubro do mesmo ano. É curioso notar que, entre as personalidades presentes à solenidade de instalação, ocupava o lugar de honra o “venerável ancião de 97 anos de idade” chamado João Bernardino de Seixas Ribeiro. A primeira sessão do Tribunal do Júri da Comarca de Rio Preto - a maior em extensão territorial do Estado de São Paulo, à época - ocorrera no dia 27 de março de 1905. É importante saber que, com o advento da comarca, o nome do Município foi diminuído: ficou sendo apenas Rio Preto. Este nome permaneceu até 1944, quando, então, a cidade voltou a se chamar São José do Rio Preto.

Em maio de 1912, chegam a São José do Rio Preto os trilhos de ferro e instala-se a estação da Estrada de Ferro Araraquarense-EFA. Até 1933, as pontas dos trilhos da EFA permaneceram paradas nessa cidade, o que beneficiou a sua economia, já que toda a produção dos municípios circunvizinhos tinha que ser transportada até à estação da EFA para posterior escoamento. Da mesma maneira, todos os viajantes eram obrigados a vir à cidade para o embarque e desembarque. Assim, durante vinte e um anos, a cidade pôde intensificar a sua condição de ponto de convergência regional, devido a sua condição de “ponta de linha”, ou seja, última parada do trem antes do seu regresso. Nas Fotos de números 6 a 8, podemos verificar aspectos da parte interna do terminal ferroviário da EFA, nos primeiros anos de sua instalação, enquanto que na Foto 9 verificamos a fachada da velha Estação da EFA, ainda hoje preservada e prestes a tornar-se um patrimônio histórico, com a possibilidade, ainda em discussão, de vir a abrigar um museu ferroviário.



**Foto 6: TERMINAL FERROVIÁRIO DA EFA**



**Foto 7: ARMAZÉNS JUNTO AO TERMINAL DA EFA**



**Foto 8: TRILHOS DE FERRO NO TERMINAL DA EFA**



**Foto 9: A VELHA ESTAÇÃO DA EFA (Abílio M. Azevedo, 03/09/02)**

A partir das primeiras décadas do século XX, os agricultores rio-pretenses já passaram a se preocupar com o aumento contínuo da produção e da rentabilidade por meio de transformações profundas das estruturas e das técnicas. Assim, a dominação do homem sobre o meio natural também se incrementa. Invariavelmente essa dominação veio acompanhada da erosão e assoreamento, da poluição da água, do ar, do solo, mediante a aplicação de insumos químicos, além de outros distúrbios ambientais. Enfim, esse tipo de prática agrícola, para Poltroniéri (DEL RIO & OLIVEIRA, 1996, p.238), significaria, “em maior ou menor escala, artificializar o ecossistema, isto é, alterar a interação entre os elementos do meio ambiente”.

Entre os outros benefícios que a chegada da ferrovia proporcionou à economia da cidade, pode ser destacado o fato de que ela permitiu aos agricultores rio-pretenses deixar de se contentar apenas com a satisfação de suas necessidades imediatas e passar a aumentar continuamente a produção de excedentes comercializáveis. A busca de melhoria da rentabilidade ocorre na direção de transformações profundas na estrutura agrária e nas técnicas utilizadas. A este propósito, salienta-se que, naquele tempo, os produtores praticavam uma agricultura, em moldes tradicionais, acompanhada de queimadas, derrubada de matas, conversão de áreas naturais em pastagens e roças. Para Poltroniéri (DEL RIO & OLIVEIRA, 1996, p.238), esse é o estágio da agricultura dita primitiva, onde o homem passa “da situação de beneficiado pelos ecossistemas naturais” para a situação de “dominação e exploração dos recursos naturais”. Pode-se, afirmar que esse foi o primeiro estágio da degradação ambiental mais acentuada no território rio-pretense.

No período compreendido entre 1914 e 1920, relata Gomes:

[...] a política rio-pretense viveu anos muito tumultuados e improficuos [...] Desperdiçou-se prestígio e dinheiro e não se deu ao nível cultural de Rio Preto o justo gabarito. Ao contrário, desfez-se aquela harmonia, aquela identidade de vistas que nos tinha dado o Distrito, o Município e a Comarca, - e que deve presidir sempre à atuação responsável dos políticos quando o que se quer é conseguir alguma coisa de útil para o município, para a comarca, para o povo. [...] As “combinações” ou mesmo as eleições sempre eivadas de deslizes, ou acoimadas de tal, sucediam-se com frequência ridícula e desmoralizante. Esse período constituiu justo os dez anos que se perderam no desenvolvimento do Município [...]. (GOMES, 1975, p.151)

Não é fácil compreender como no período de 1915-1920, que não registrou alterações a não ser aquelas provenientes da primeira Guerra Mundial, tenham passado pela prefeitura de São José do Rio Preto sete governantes. Uma média de quase um prefeito por ano. Para Gomes (1975, p.152), “Isso só podia atribuir-se a uma imaturidade política lamentável”.

O território do antigo Distrito de Rio Preto contava, desde a sua instituição em 1855 (GOMES, 1975, p.108), com mais de 25 mil km<sup>2</sup> de terras. No entanto, a partir de 14 de novembro de 1917, o mesmo começou a encolher. Desta data até 18 de fevereiro de 1959, o território rio-pretense, como já era esperado, desmembrou-se em onze outros municípios paulistas, a saber: Catanduva, Monte Aprazível, Tanabi, Mirassol, Potirendaba, José Bonifácio, Uchôa, Nova Granada, Nova Aliança, Guapiaçu e Bady Bassitt. Tais municípios estão entre os que, hoje, integram a região rio-pretense.

Na década de vinte, o desenvolvimento urbano já permitiu a instalação de vários estabelecimentos de crédito na cidade, o que a transformou num centro das operações financeiras de ampla região no Oeste Paulista. Com o apoio às atividades econômicas da região, a cidade, cedo, foi revelando sua vocação de prestadora de serviços, tanto no comércio quanto nas áreas de educação, saúde, comunicações e serviços urbanos gerais.

Monbeig (1998, p.367) ao destacar o papel da capital regional pioneira, pondera que a mesma “não é somente um pequeno centro industrial e um mercado, mas exerce outras funções que se aproveitam daquelas, ao mesmo tempo em que fortalecem e multiplicam, para os roceiros, ocasiões de ir à cidade. Em primeiro lugar a função administrativa, a concentração de serviços públicos e a complexidade da máquina burocrática, que obriga a freqüentes viagens”. Prossegue o autor, afirmando que:

Aumentando a população, tornando-se os meios de comunicação cada vez mais fáceis, continua a firmar-se o papel escolar da cidade pioneira. Os internatos públicos ou privados recebem filhos e filhas dos fazendeiros, dos comerciantes, dos advogados e dos médicos, que moram nos patrimônios longínquos. De manhã e de tarde, nos trens, encontra-se grande número de adolescentes e crianças, que residem nas cidadezinhas próximas do grande centro urbano. (MONBEIG, 1998, p.367-368)

Ainda descrevendo sobre o papel que exerce um pólo regional, Monbeig (1998, p.368) considera que “Só há clínicas cirúrgicas nas grandes cidades e, para um tratamento mais delicado ou em longo prazo, devem os desbravadores dirigir-se aos médicos de Rio Preto, Marília ou Londrina”. Podemos, assim, concluir que São José do Rio Preto, enquanto um desses pólos, já desempenhava papéis administrativos, religiosos, sociais e econômicos, o que, certamente, contribuiu para atrair a atenção e os interesses da especulação imobiliária na sua própria construção física.

Em 1928, São José do Rio Preto já não era mais um “posto avançado no sertão”, como fora considerado anteriormente. Na crise dos anos vinte e trinta, o Município já se encontra numa situação bastante sólida, o que lhe possibilitou enfrentar o período com perdas relativamente pequenas. Os movimentos migratórios, que levaram à Alta Araraquarense, no período de crise, mais de dezesseis mil trabalhadores rurais, foram um sinal de solidez demonstrado por São José do Rio Preto. O processo de urbanização da cidade acelera-se de tal forma que se, em 1934, 82% da população viviam no campo, com o desenvolvimento das sedes municipais e a criação de novas, em 1940, esse índice cairá para 77%.

Segundo Cavalheiro e Laurito (1927-29, p.461), “em 1929, São José do Rio Preto tornara-se um núcleo urbano florescente, com 27.800 habitantes e 4.000 prédios”. Para os autores, tal progresso “assentou-se no fato de a cidade ter-se tornado ponto terminal do transporte ferroviário pelo qual se escoava a produção agrícola deste e dos poucos municípios vizinhos”.

Tudo isso contribuiu para que o processo de modernização das atividades agropecuárias se intensificasse ainda mais, a ponto de ampliar-se, também, a interferência dos rio-pretenses nas bases naturais do seu território, de maneira tal que a erosão dos solos, o assoreamento e a poluição dos cursos d’água, além de outros distúrbios ambientais, também ocorreram em escala cada vez maior. Para Poltroniéri (DEL RIO & OLIVEIRA, 1996, p.238), onde quer que

ocorram esses impactos ambientais, os mesmos não deixam de “artificializar o ecossistema, isto é, alterar a interação entre os elementos do meio ambiente”.

Outras conseqüências trazidas pela modernização da agropecuária ao território rio-pretense foram: a valorização da terra e o aprofundamento da concentração fundiária. O englobamento dos sítios pelas fazendas e a crescente mecanização das atividades rurais provocaram a expulsão de parcela significativa da força de trabalho rural. Os camponeses pobres sem o acesso à terra, evadiram-se para a cidade, por não encontrarem modos de sobrevivência na economia rural modernizada, incrementando o processo de urbanização.

Em 1940, quando as taxas de expansão da população rio-pretense eram superiores às do Estado de São Paulo, a cidade já era o centro de convergência de uma rede urbana bem estruturada. Os comerciantes, os fazendeiros e os especuladores continuavam a liderar a dinâmica econômica existente dentro da estrutura social da cidade. Naqueles anos, também era possível perceber a importância dos pequenos sítiantes nos negócios e desenvolvimento urbanos. Esses pequenos proprietários, sempre mais numerosos, suscitam um desenvolvimento da função comercial e industrial.

Na década de cinquenta, os efeitos da recuperação do País após a guerra não tardaram a chegar a São José do Rio Preto. A lavoura cafeeira floresce e se expande novamente, tomando o espaço que ocupava o algodão na década anterior. Os preços alcançados pelo café nesse período permitiram uma acumulação de capital que mais uma vez se refletiria no desenvolvimento urbano da cidade, onde crescia a população, ampliando a demanda de serviços de infra-estrutura física.

### **3. Realidade econômica, demografia urbana e estruturas sociais**

Logo após o término da Segunda Guerra Mundial (GOMES, 1975), inicia-se um processo democratizante no município, sendo uma das mais importantes fases de sua história. Nesse período, a cidade passa a assumir as funções de pólo de desenvolvimento regional, com grande atividade no setor de comércio e prestação de serviços. Essa fase contou com a atuação de um grupo de políticos de prestígio na administração tanto municipal, estadual e, até mesmo, nacional. Foram os casos de Cenobelino de Barros, Bady Bassitt, Philadelpho Gouvêa Netto, Alberto Andaló e Lotf João Bassitt, dentre outros; sendo seus nomes lembrados e homenageados em placas de ruas e demais locais públicos do Município e região.

No início da década de cinquenta, ocorreu um processo de interiorização de alguns ramos da atividade industrial tradicional (alimentícia, moveleira, do vestuário, de bebidas, etc) em direção a algumas cidades de médio porte que, até então, se dedicavam, principalmente, à produção agropecuária. Essa interiorização decorreu da intervenção direta do Estado no processo de industrialização, considerando o fortalecimento econômico que a Região Metropolitana de São Paulo passa a ter com a concentração industrial e a especialização na produção de determinados bens industriais.

São José do Rio Preto, em termos, foi beneficiada pelo processo de interiorização, que se incrementa nas décadas de setenta e oitenta, quando as tais indústrias “tradicional” procuram maior proximidade com as fontes de matérias-primas (oleaginosas, citrus, carnes, leite, cana-de-açúcar, látex, etc). Com isso, essa cidade e outras do interior do Estado de São Paulo, de porte equivalente, passaram a funcionar como ponto de apoio às “modernas” atividades secundárias, que se desenvolviam na capital paulista. Na busca dos ganhos de produtividade, as atividades agropecuárias também continuaram a se modernizar, o que dá prosseguimento ao processo de desruralização da população, com a conseqüente expansão urbana da cidade, que já contava com uma população residente de, aproximadamente, cinquenta mil habitantes.

Nos anos cinquenta e sessenta, com as transformações nas legislações que tratam das relações do trabalho rural e da estrutura fundiária no país, objetiva-se o trabalho das atividades urbanas. Obviamente, os comerciantes rio-pretenses não demoraram em perceber as novas possibilidades no mercado consumidor regional, enquanto outros enxergavam a atividade industrial como a saída mais viável e profícua para a expansão empresarial.

### **3.1. A desarticulação da tradicional economia rural e a projeção da economia urbano-industrial**

Do início dos anos cinquenta a meados dos anos setenta, com a modernização estendendo-se para os outros setores da economia, as atividades rurais acabaram subordinando-se aos capitais industriais e financeiros. Em São José do Rio Preto, esse processo materializou-se na transformação dos antigos complexos rurais em complexos agroindustriais. Assim é que, após a década de setenta, ocorre uma expansão das culturas permanentes de laranja e cana-de-açúcar, enquanto algumas culturas temporárias, como o milho e o arroz, tiveram uma certa redução de suas áreas de cultivo. Nas pastagens, predominantemente artificiais, ocorre um incremento da criação do rebanho bovino, tanto leiteiro quanto de corte, para a produção de matérias-primas demandadas pelas indústrias, especialmente de laticínios, de frigoríficos e do couro.

A diversificação e modernização das atividades agrícolas presenciadas durante as décadas de setenta e oitenta, mantiveram-se ao longo da década de noventa. Segundo dados da SEMPLAN (2003, p.54), as áreas de pastagens do Município somam 69,97% (22.729 ha) do total das terras exploradas e nelas são criados 31.750 bovinos, 2.300 suínos, 1.200 ovelhas, 6.000 equinos, 650 caprinos, 1,4 milhão de aves de corte, além de outros rebanhos com menor número de cabeças. Já a área ocupada com a agricultura é de 8.261,62 ha (25,43% do total). Nela são cultivados laranja, milho, café, cana, seringueira e outros produtos, sendo que os restantes 4,60% são ocupados com áreas florestadas e outros.

Dentre os graves problemas decorrentes da modernização do campo, encontram-se as dificuldades enfrentadas pelos pequenos e micro-proprietários rurais, que tiveram suas terras adquiridas ou arrendadas por grandes empresas agropecuárias. Essas empresas foram aos poucos penetrando no campo, apropriando-se de grandes extensões de terra e implantando, além da estrutura administrativa, o processo produtivo dos empreendimentos econômicos urbanos. Alguns desses exemplos são aqueles ligados à agroindústria da cana e da laranja.

Muitos dos pequenos e micro-proprietários, juntamente com trabalhadores rurais, foram expulsos do campo e acabaram por constituir uma massa de assalariados temporários (volantes), residentes na periferia da cidade, recrutados por agenciadores intermediários que os transportam em ônibus ou, até mesmo, em caminhão para os locais de trabalho. Essa massa de trabalhadores volantes migra dentro do Município e também na região agrícola, quando não para outras regiões, acompanhando os ciclos produtivos das diversas culturas que são basicamente de exportação ou para a agroindústria. Esses trabalhadores, que não têm qualquer garantia trabalhista legal, assistência médica, aposentadoria etc., recebem salários miseráveis que os obrigam a trabalhar, juntamente com toda a família (inclusive crianças em idade escolar). A mecanização parcial das principais culturas (cana, laranja, algodão, café) implica uma maior sazonalidade da demanda por mão-de-obra, ao concentrá-la ainda mais em determinadas etapas do processo produtivo. Em conseqüência, aumenta o tempo de não-trabalho entre as diversas fases do período de produção.

Mesmo com o avanço das grandes empresas agropecuárias alguns pequenos proprietários rurais até que conseguem manter-se no campo, porém submissos a estas empresas. Dentre os exemplos estão os sítiantes que permanecem cultivando tomate, uva, manga, criando frangos, galinhas poedeiras ou mesmo vacas para a produção de leite. Nesses casos, é a empresa contratante que faz o controle de qualidade, determina preços e presta assistência técnica, intervindo, assim, na produção e no próprio território onde ocorrem as atividades.

Em meados dos anos oitenta, intensificando-se a erradicação de seus cafezais, São José do Rio Preto perde a condição de grande produtor de café do Estado de São Paulo. No entanto, embora cultivada em menor escala, a lavoura cafeeira passou por uma verdadeira reciclagem no seu padrão de cultivo. As modernas técnicas adotadas, somadas aos novos equipamentos e insumos, trouxeram ganhos de produtividade.

Ainda nos anos oitenta, o Município acelera a sua produção de laranja para abastecer as fábricas de suco concentrado e congelado, como a que pode ser verificada na Foto 10 e que se encontra instalada às margens da SP 310. Este suco de laranja, na sua quase totalidade, destina-se à exportação, especialmente, para os Estados Unidos.



Foto 10: INDÚSTRIA DE SUCO DE LARANJA (Abílio Moacir de Azevedo, 03/09/2002)



Foto 11: EMPRESA DE BENEFICIAMENTO DE LARANJA (Abílio M. Azevedo, 03/09/02)

Antes de seguirem para as fábricas onde serão transformadas em suco, as laranjas são transportadas até os estabelecimentos especializados na sua compra, seleção e estocagem. Estes estabelecimentos localizam-se às margens de importantes rodovias que cruzam a cidade, como é o exemplo da SP 310 visto na Foto 11, onde nos períodos de safra da laranja, formam-se concentrações de centenas de caminhões em estacionamento da própria empresa ou em áreas às margens da rodovia. Estes caminhões, às vezes, chegam a permanecer dias seguidos esperando o momento para o descarregamento. Não deixa de atrair atenção a presença de barracas próximas a esses estacionamentos, nas quais são comercializados (de maneira precária) lanches, salgados, cigarros, bebidas e algumas outras mercadorias. Os motoristas desses caminhões - em função do longo período de espera a que são submetidos - tornam-se os fregueses mais assíduos desse tipo de comércio informal.

Uma outra decorrência das transformações modernizadoras pelas quais o espaço agrário rio-pretense passou, foi a multiplicação das profissões técnicas exercidas em oficinas e estabelecimentos fabris (operários das usinas de álcool e açúcar, de suco concentrado de laranja, técnicos de informática, operadores de máquinas sofisticadas, agrônomos, veterinários etc.), profissões estas necessárias à produção agropecuária que, por sua vez, apresenta-se com um conteúdo técnico-científico cada vez mais elevado. Isso tem provocado uma maior mobilidade social dentro das comunidades rurais.

A diversificação das atividades secundárias ocorridas a partir da década de setenta, pode ser considerada um fator importante no processo evolutivo da indústria de transformação, em São José do Rio Preto, já que contribuiu para elevar a geração de empregos, o crescimento do valor agregado e o número de estabelecimentos industriais. Essa diversificação processou-se especialmente em dois ramos produtores dos bens de consumo não duráveis: um deles foi o do mobiliário, que chegou, ao final daquela década, a responder (SEMPPLAN, 1992) por cerca de 18% do valor da produção industrial e 17% do emprego nas atividades industriais de

transformação desenvolvidas no Município; o outro ramo foi o do vestuário (incluindo calçados, além dos artefatos de tecidos), responsável por cerca 11% do valor da produção industrial e de 20% do emprego. Outros dois ramos da indústria de transformação que, igualmente, merecem ser citados como tendo exercido um peso importante no valor da produção e no nível de emprego são: o de produtos fabricados de minerais não metálicos e o metalúrgico.

Durante a década de setenta, com o forte impulso do crescimento urbano-industrial ocorrido no interior do Estado de São Paulo, São José do Rio Preto foi o único centro regional do Oeste Paulista a apresentar uma taxa anual de crescimento populacional urbano superior à do próprio Estado (4,9% contra 4,5%). Nesse período, a cidade já era sede da antiga “8ª Região Administrativa” do Estado, composta (SEMPPLAN, 2002) de 85 municípios e dividida em cinco Sub-Regiões, sendo que o município-sede concentrava cerca de 20% do total da população urbana regional.

Especificamente, no campo da construção da infra-estrutura, cabe destacar o Plano Rodoviário de Interiorização do Desenvolvimento (PROINDE), implantado pelo governo estadual entre 1967 e 1975, o qual partiu do diagnóstico de que a penetração industrial ocorria a partir das rodovias Anhanguera (em direção a Ribeirão Preto), Washington Luiz (São José do Rio Preto), Castelo Branco (Sorocaba) e a Via Dutra (Vale do Paraíba).

Ao tempo em que a rede de transporte ia sendo instalada nas circunvizinhanças, intensificava-se o potencial integrativo da região hoje polarizada por São José do Rio Preto: um território integrado pelos transportes e pelas necessidades advindas do crescimento populacional, da elevação dos níveis de vida e da demanda de serviços em número e frequência cada vez maiores. A cidade tornou-se depositária e produtora de bens e serviços necessários à vida de relações, que, especialmente nas últimas décadas, aumentaram quantitativamente e se diversificaram qualitativamente, tanto no seu próprio território quanto

no seu amplo entorno. Trata-se de uma oferta destinada a prover o que Santos e Silveira (2001, p.280) indicam como sendo o “consumo consumptivo”, ou consumo das famílias, e o “consumo produtivo”. Na primeira forma de consumo, o autor inclui “educação, saúde, lazer, religião, informação geral ou especializada e o consumo político, na forma do exercício da cidadania”. No consumo produtivo encontram-se, entre outros, o de consultorias, de dinheiro adiantado como crédito, de ciência embutida nas sementes, fertilizantes e agrotóxicos.

No início dos anos setenta, respondendo aos incentivos promovidos pela Prefeitura Municipal, muitas fábricas instalam-se na cidade, dedicando-se, especialmente, aos seguintes ramos industriais: metalurgia, móveis em geral, artefatos de papel, confecções, artefatos de plástico, artefatos de cimento/concreto, beneficiamento de café, produtos químicos, construtoras, fundição, artefatos de couro, beneficiamento de algodão, bebidas (refrigerantes), artefatos de borracha, fiação de seda, artefatos de espuma, beneficiamento de arroz, artefatos de vidro e produtos alimentícios. Na Foto 12, é possível uma visão parcial do Distrito Industrial I, no início dos anos setenta, ainda com a presença de alguns lotes ociosos.



Foto 12: VISÃO PARCIAL DO DISTRITO INDUSTRIAL WALDEMAR DE OLIVEIRA VERDI (Edson Baffi)

A maior expansão industrial para o interior, até então, certamente terá sido a que ocorreu nas décadas de setenta e oitenta, quando segmentos de maior complexidade industrial passam a instalar-se fora da Grande São Paulo. A presença da ação do Estado, em vários níveis, formulando políticas e projetos de implantação industrial no interior, construiu ampla e moderna malha viária responsável pela redução dos custos com transporte e outras realizações que ampliaram o horizonte de localização industrial. Esse processo pode ser enquadrado dentro do que Furtado (SANTOS, 2001, p.43) chama de “crescimento industrial intencional”.

Em São José do Rio Preto, durante muito tempo, as áreas mais próximas da zona central da cidade foram ocupadas, quase que exclusivamente, pela parcela da população detentora de alta e de média renda. Enquanto isso, as ditas camadas populares da sociedade fixaram-se nos bairros mais afastados, onde parte expressiva delas permaneceu praticamente excluída dos chamados benefícios da modernização.

Praticamente 83% do crescimento populacional urbano ocorrido em São José do Rio Preto, na década de setenta (Censo do IBGE de 1980), deveu-se à chegada de migrantes originários da própria zona rural bem como de municípios vizinhos e até mesmo de outros Estados como Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Goiás. Ao final dessa mesma década, 95% da população do Município residiam na zona urbana.

O processo de crescimento e diversificação industrial iniciado nos anos setenta avançou ao longo da década de oitenta, como decorrência das modificações importantes ocorridas na estrutura industrial de São José do Rio Preto. Constata-se, por exemplo, que o número de estabelecimentos industriais, que era (SEMPPLAN, 1992) de 458 em 1980, salta para 621, em 1986. Continuando esse processo ao longo de toda a década de noventa, atinge-se, ao final de 1999 (SEADE, 2000), o total de 1.344 estabelecimentos industriais instalados no Município, com 15.337 empregos ocupados.

Um dos ramos industriais que teve grande expansão na década de oitenta foi o do mobiliário, que elevou para mais de 100 o número de seus estabelecimentos; 455 pessoas (mais de 10% das pessoas ocupadas nesse ramo) estavam empregadas pelos quatro maiores desses estabelecimentos. Mais de uma dezena desses estabelecimentos produziam portas, batentes e esquadrias para uso na Construção Civil, enquanto cinco outros fabricavam móveis de metal.

No ramo do vestuário e calçados ocorre, ao longo da década de oitenta, uma verdadeira proliferação de pequenas e micro confecções. No ano de 1986 (SEMPPLAN, 1992), já eram 148 os estabelecimentos existentes nesse ramo industrial, sendo que 2/3 deste total foram criados entre 1.981 e 1.986.

O subsetor de calçados é um pouco mais antigo, pois, cerca de 40% dos estabelecimentos existentes em 1.986, foram criados na primeira metade da década de setenta. Em 1986, o conjunto das empresas do ramo do vestuário e calçados empregava cerca de 2.450 pessoas. No entanto, percebe-se uma certa lentidão no crescimento dessas empresas se considerarmos que, ao final de 2001, elas empregavam pouco mais de 3.000 pessoas.

O acúmulo de capital e os recursos humanos disponíveis podem ser considerados os dois fatores que mais contribuíram para a expansão da produção industrial na cidade de São José do Rio Preto. Quanto aos insumos, em sua maior parte, ainda são adquiridos em outras regiões, especialmente na Grande São Paulo. Além de abastecer a demanda local, várias empresas industriais instaladas na cidade têm grande parcela do seu mercado consumidor nos Estados de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Goiás.

Em 1989 (SEMPPLAN, 1992), cerca de 60% da área destinada às indústrias, no Distrito Industrial I, estavam ocupados por 103 empresas, em pleno funcionamento, empregando aproximadamente 10.000 pessoas diretamente e 2.000 indiretamente. Segundo a SEMPLAN (2002), entre as empresas desse distrito que se destacaram, tanto em faturamento quanto em

número de funcionários empregados no ano de 2001, estavam aquelas ligadas aos segmentos de artefatos de borracha, móveis de aço, bebidas, metalurgia, premoldados de cimento, móveis estofados e colchões, dentre outras.

No quilômetro 52 da BR 153 (a 10 km da zona central da cidade) encontra-se instalado, desde maio de 1983, o Distrito Industrial II, onde funcionam empresas pertencentes, basicamente aos mesmos gêneros das indústrias instaladas no Distrito Industrial I. Encontra-se, também, implantado na cidade o distrito denominado “Cidade Industrial Dr. Ulisses da Silveira Guimarães”, abrigando, prioritariamente, empresas de médio e grande porte, com o intuito de favorecer o aumento da produtividade, através de investimentos em tecnologia de ponta. O “Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços”, por sua vez está voltado para geração de emprego e renda, através do apoio aos pequenos e micro-empresendedores. Esses minidistritos encontram-se instalados em bairros populares próximos às vias de acesso à cidade.

Nos últimos anos, com o incremento do trabalho assalariado no campo, vem ocorrendo uma diversidade de rendimentos entre os trabalhadores, já que os mesmos também passam a ter diferentes oportunidades de trabalho. Muitos desses trabalhadores residem na cidade, exercitando, portanto, um modo urbano de viver. Enquanto isso, no campo, a chegada do telefone, a circulação de jornais e revistas - muitas delas específicas para esse público - a televisão e a maior circulação de pessoas contribuem para a expansão do universo de relações do camponês, inserindo-o no mundo moderno e no mercado de consumo urbano. Constata-se, assim, que já não é tarefa fácil distinguir, no campo, limites entre o que é urbano e o que é rural. Ao explorar os efeitos exercidos pela vivência conjunta em vilas e cidades sobre as pessoas, Clark (1991, p.101) reforça que “Como a população se concentra em áreas relativamente pequenas no espaço, as formas das estruturas e organização econômica e social apropriadas para o modo de viver rural são rompidas e substituídas por novos padrões e

relacionamentos, mais adaptados às necessidades urbanas”. O autor ainda aprofunda sua análise sobre essas modificações no relacionamento das pessoas, afirmando que:

De início, essas mudanças estão restritas a, e são experimentadas por aqueles que realmente residem na cidade, mas, com o passar do tempo, são difundidas e adotadas por aqueles que vivem nas áreas rurais, de tal modo que o conjunto da sociedade vem a ser dominado por valores, expectativas e estilos de vida urbanos. Este processo de mudança comportamental e relacional é reconhecido como urbanização. (CLARK, 1991, p.101)

Para Oliva e Giansanti (1995, p.66-67), em meados da década de oitenta, graças à pressão das deseconomias advindas da intensa concentração industrial (em grandes complexos, como o do ABC Paulista), somada ao desenvolvimento sistemático de tecnologias modernas, acelera-se o processo de “dispersão controlada das atividades econômicas” da parte de muitas das grandes empresas industriais. Muitas vezes, essa dispersão ocorre a partir de uma “separação física entre os setores de gestão administrativa (escritórios) e as suas unidades produtivas”. Com o desenvolvimento da informática, pode não mais haver o que justifique a convivência desses dois setores de uma mesma empresa no mesmo espaço. O setor de gestão das empresas precisa localizar-se em áreas em que haja, como nas metrópoles modernas, grande estoque de informações de todos os tipos, tais como: financeiras, científicas, políticas, de mercado, dos concorrentes do mundo inteiro. Enquanto isso, as unidades produtivas (fábricas) buscam instalar-se em áreas onde existam certas condições ideais de: infra-estrutura econômica, oferta de mão-de-obra, abastecimento de matérias-primas e peças complementares e assim por diante.

Desde a década de oitenta, São José do Rio Preto já se encontrava no conjunto das cidades interioranas que dispunham de muitos dos recursos econômicos a custos menores do que os praticados nas regiões metropolitanas, compatíveis, portanto, com as exigências das empresas empenhadas em aumentar sua competitividade e elevar as exportações. Dentre esses recursos destacam-se: elevada taxa de urbanização, o que representa um vigoroso mercado consumidor e uma grande disponibilidade de mão-de-obra, inclusive qualificada; grande volume de

investimentos públicos, especialmente em transporte rodoviário; política de incentivos creditícios e fiscais; investimentos diretos do governo federal, objetivando a instalação de pólos industriais; concessão de terrenos para a instalação das chamadas “plantas industriais”; e a infra-estrutura para a expansão dos serviços de comunicação, especialmente telecomunicações, telefonia e informática. Isso permitiu que várias unidades produtivas fossem instaladas em seu território.

Pode ser adicionado ao conjunto de fatores que atraíram as várias fábricas, também, o dinamismo da agricultura, particularmente da agroindústria, cuja expansão da produção e o aumento de produtividade estão associados às vendas, especialmente no mercado externo, de produtos como o suco concentrado de laranja, café beneficiado, farelos de soja, carne bovina, laticínios, frango congelado, óleos vegetais e açúcar. O chamado agronegócio condiciona, em grau elevado, a cadeia produtiva em São José do Rio Preto, o que evidencia uma integração maior entre a agricultura moderna e a indústria.

Com a chegada das novas fábricas, de forma mais acentuada a partir do limiar dos anos oitenta, grandes contingentes de trabalhadores afluíram à cidade, o que contribuiu para o recrudescimento das demandas sociais. Ocorreram, assim, novos estímulos aos outros setores da economia urbana, que, por sua vez, geraram novos empregos, atraindo outros contingentes populacionais. Estabeleceu-se, assim, essa espécie de círculo “virtuoso”, que perdura até hoje e que consolidou a condição de pólo de desenvolvimento e de atração populacional que a cidade vinha sustentando desde décadas anteriores.

### **3.2. O desenvolvimento das atividades terciárias e os reflexos na estrutura social**

Sendo o comércio e a prestação de serviços as atividades econômicas que mais se expandiram e mais geraram empregos nas duas últimas décadas, isso nos permite inferir que a cidade vem passando por um intenso processo de terciarização de sua economia. Este

processo tem estimulado a chegada de novos contingentes populacionais que procuram tanto satisfazer suas demandas sociais (de mercadorias e serviços) como ingressar no mercado de trabalho que se expande. Assim é que, de um total estimado (SEMPPLAN, 2003, p.24) para o Município, no ano de 2002, de 181.030 pessoas economicamente ocupadas, o setor terciário empregou 120.828 trabalhadores (66% do total), sendo: 34.849 no comércio de mercadorias, 9.052 em transportes e comunicação, 7.893 em serviços auxiliares da atividade econômica, 19.187 em serviço social, 7.761 em administração pública e 38.741 outras atividades de prestação de serviços.

Com relação aos demais setores da economia, a SEMPLAN (2003, p.24) estimou que no ano de 2002 o setor secundário teria empregado 47.621 pessoas (27% do total) e o setor primário 12.581 (7%). Na Figura 3, podemos verificar a distribuição percentual da população economicamente ativa de acordo com as principais atividades econômicas, segundo os dados da mesma fonte.

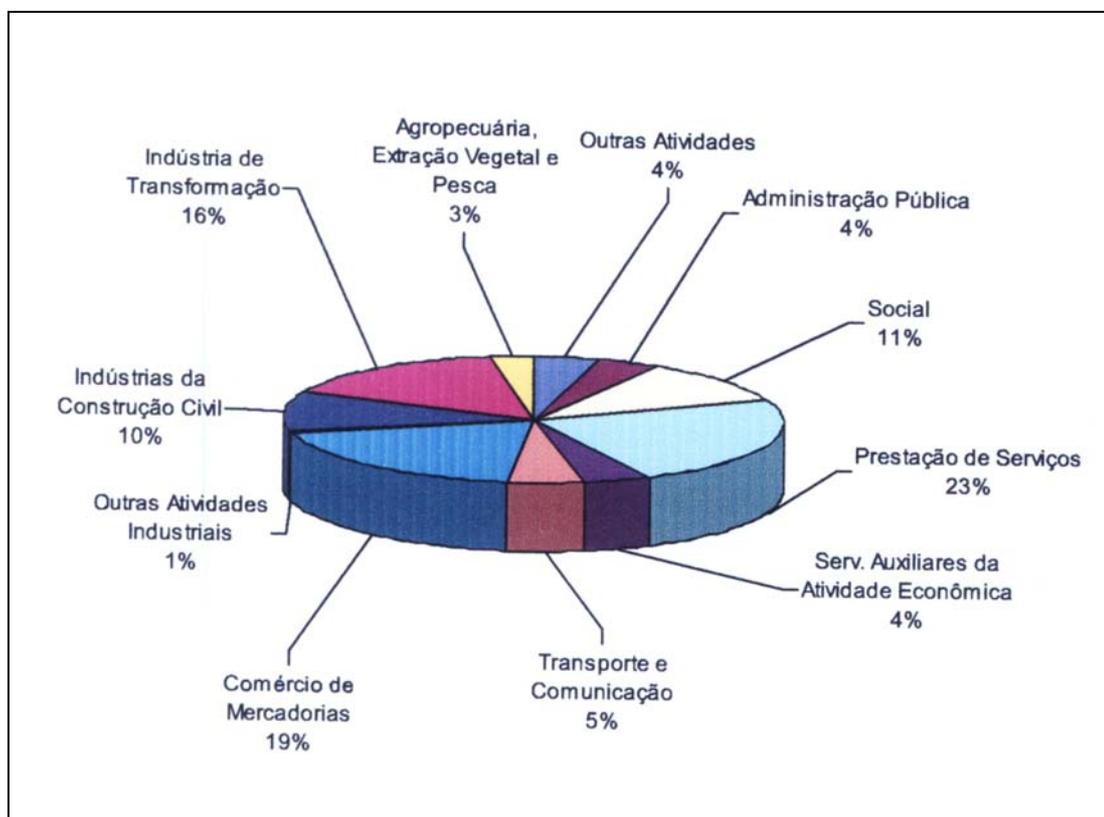


Figura 3: DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVIVA (SEMPPLAN, 2003)

Como já fora descrito, a localização geográfica de São José do Rio Preto possibilitou a essa cidade, desde os primórdios de sua história, assumir um caráter de pólo regional. Hoje essa tradição se mantém, graças à infra-estrutura instalada, que permite à cidade oferecer apoio aos novos serviços que, a cada dia, vão sendo implantados e que a torna um pólo regional com polivalentes econômicas.

O setor terciário da economia, que atende às demandas tanto urbanas quanto rurais do Município e região polarizada, tem apresentado, ao longo dos anos, um contínuo crescimento a taxas razoavelmente elevadas. Esse processo decorre, em grande proporção, da ampliação da área de vendas onde os varejistas e fornecedores de serviços especializados e mercadorias caras e compradas com pouca frequência podem operar lucrativamente. A esse respeito, Clark (1991, p.129), analisando algumas restrições ao comportamento geográfico e econômico, no que tange aos princípios do modelo clássico do lugar central - que consiste no enunciado de Christaller, juntamente com os refinamentos e detalhamentos propostos por Berry e Garrison, e que fornece uma teoria do tamanho, função e espaçamento dos centros de mercado - ressalta que “o número total de centros servindo a área deve ser o menor possível”. Assim, deduzimos que a amplitude física de um mercado disseminado no espaço regional exige que as unidades de prestação de serviços e de comércio se concentrem majoritariamente numa cidade que seja pólo regional, como é o caso de São José do Rio Preto. Dentre os centros de serviços que compõem a hierarquia funcional da região, é esta cidade que detém “o arranjo organizacional e espacial ótimo [...] para os propósitos administrativos, de mercado e de transporte [...]”.

Ao longo de 150 anos de existência, São José do Rio Preto foi agregando à sua tradicional vocação agrícola, forte atividade comercial e de prestação de serviços. Tudo isso garante que a cidade prospere cada vez mais como um centro produtor e consumidor de bens e serviços de natureza econômica, social e cultural, além de firmar-se cada vez mais como um pólo de

negócios que atrai (DIÁRIO DA REGIÃO, 19/03/02) mais de 1,5 milhão de pessoas por mês, vindas de outras cidades e Estados vizinhos. As limitações ao comportamento geográfico e econômico inerentes aos centros de mercado de categorias inferiores produzem, com efeito (CLARK, 1991, p.135), “tentativas para maximizar as eficiências distributivas, de acessibilidade e administrativas do sistema”.

#### A) O comércio de mercadorias

Num documento enviado à Secretaria de Agricultura, segundo Arantes (2000, p.15), o coronel Pedro Amaral, presidente da Câmara, informou ao governo estadual que, “em 1898, Rio Preto tinha quatro negociantes brasileiros (e ele era o maior) e oito negociantes turcos” (estes, na verdade, vindos da Síria e do Líbano). A presença dos comerciantes árabes, tendo cada um deles diversos estabelecimentos, era tão forte no comércio de Rio Preto, que:

[...] ainda em 1896, mais precisamente em 15 de abril, o vereador Valêncio José Barbosa apresentou projeto de lei para proteger os comerciantes brasileiros, estabelecendo uma taxa de 500 mil réis para expedição de licença de funcionamento para comerciante estrangeiro. A mesma lei estabelecia taxa de um conto de réis para cada caixa de mascate. Para se ter uma idéia da exorbitância do valor da taxa, basta verificar que o Orçamento de Rio Preto para o ano fiscal de 1896/97 estava estimado em 12:557\$000. Ou seja, a taxa de uma caixa de mascate era equivalente a quase dez por cento do orçamento da cidade. (ARANTES, 2000, p.15)

Ainda no ano de 1896, na tentativa de proteger os comerciantes brasileiros (ARANTES, 1997, p.244), a Câmara moderniza a lei das licenças, estabelecendo impostos pesados para os mascates, dividindo-os em 1ª e 2ª classes. Os impostos de primeira classe (quatrocentos mil réis/ano) recaíam sobre as lojas de fazenda e roupas feitas, ferragens, chapéus, louças, arreios, calçados e moinhos. Os de segunda classe recaíam sobre: as lojas de secos e molhados sem ajudante (duzentos mil réis/ano); venda de água ardente (50mil réis/ano); mascate a pé (quinhentos mil réis/ano) e mascate de carro, ou seja, carroça, charrete, carro-de-boi (três contos de réis/ano). Parece, assim, que o poder político em São José do Rio Preto, desde essa

época, se concentrava nas mãos dos negociantes. Segundo Arantes (2000, p.15), o coronel Pedro Amaral, sendo o maior dos comerciantes e também chefe político, tratou de proteger os interesses da categoria, “mas apenas no que tocava aos brasileiros”.

Em 1901, (ARANTES, 2000, p.15-16) as coisas começaram a mudar no que diz respeito à atividade comercial, em São José do Rio Preto. Subiu ao poder o coronel Adolpho Guimarães Corrêa, que não era comerciante (era advogado), e que tratou, de imediato, de revogar diversas leis, que protegiam os comerciantes brasileiros. Mas é interessante saber que, atendendo a pedido dos negociantes, em 02/04/1908 - prefeito novamente - Adolpho Guimarães Corrêa (ARANTES, 1997, p.245) aumenta ainda mais os impostos dos mascates: “quinhentos mil réis/ano para quem carrega caixas às costas e um conto e quinhentos mil réis, para quem usa cargueiros”.

De qualquer modo, parece não haver dúvidas de que os mascates, na sua maioria árabes, foram fundamentais no processo de formação do comércio em São José do Rio Preto, já que eles “ganhavam seu dinheiro e, quando a situação melhorava, eles se estabeleciam na cidade, abrindo uma porta que, com o tempo, iam ampliando”. Evidentemente, deduz-se que os árabes “impulsionaram o comércio e incomodaram os que já estavam estabelecidos, promovendo a concorrência e atraindo a simpatia dos compradores”.

Aos sábados, especialmente à tarde, as ruas da cidade ficavam literalmente tomadas por um intenso movimento de veículos movidos à tração animal - tais como, charretes, carrinhos, carroças, carros-de-boi. Tratava-se das grandes levas de pessoas residentes no meio rural, tais como os meeiros, colonos, pequenos proprietários e outros agricultores, que vinham fazer suas compras de gêneros de primeira necessidade (querosene para a lamparina e o lampião, sal, açúcar, óleo vegetal, tecidos e aviamentos, aguardente e outras bebidas, fumo de corda, munição para armas de caça, utensílios domésticos etc.), nas dezenas e dezenas de armazéns de “secos e molhados”, já existentes na cidade desde os primeiros anos do século XX.

Na Foto 13, podemos verificar a intensa movimentação de veículos, na sua maioria puxados por muaras - animais bastante resistentes e adaptados a esse tipo de trabalho - em frente a uma máquina de beneficiamento de arroz e café, nos idos de 1929. Isso é explicável pelo fato de que esses lavradores aproveitavam a vinda à cidade para suas compras e traziam suas sacas de café em coco e arroz em palha para que fossem beneficiados. Já quase ao anoitecer, esses lavradores retornavam às referidas máquinas, para levarem, juntamente com suas compras, também o arroz e o café limpos, além de seus derivados, tais como quirela e farelo de arroz, quando não a própria palha, para tratar de galinhas e porcos e, às vezes, adubar hortas e pomares.



Foto 13: MÁQUINA DE BENEFICIAMENTO DE ARROZ E CAFÉ

(Fonte: ARANTES, 1997, p.306)

Na década de vinte, o comércio, especialmente de produtos agrícolas básicos, já era bastante forte, com as máquinas de beneficiamento de arroz e café, de uma certa maneira, estimulando essa atividade econômica e a consequente movimentação de veículos, animais e pessoas nas ruas da cidade.

Em 1948 (ARANTES, 1997, p.108), começa-se a discutir, em São José do Rio Preto, a adoção da semana inglesa: jornada de trabalho de 44 horas, com o fechamento do comércio às 13 horas aos sábados. Foram anos de confrontos entre as partes envolvidas, com idas e vindas no que diz respeito à tramitação dos vários projetos de lei (protocolados tanto pelo executivo quanto pelo legislativo), propondo a adoção da semana inglesa. “A ACIRP (Associação Comercial e Industrial de Rio Preto) organiza-se rapidamente e combate à sugestão”.

A partir de 1954, a ACIRP passa a contar com o apoio do Sindicato do Comércio Varejista, aumentando seu já grande poder de mobilização, e conseguindo impedir a aprovação dos vários projetos de lei que propunham a tal semana inglesa. Até que, finalmente, um projeto de lei apresentado pelo vereador Benedito Rodrigues Lisboa (em 12/02/1957), propondo o fechamento do comércio, aos sábados, às 12 horas, é aprovado em 09/04/1957. Com a sanção da lei pelo prefeito Alberto Andaló (ARANTES, 1997, p.109), a ACIRP e o Sindicato do Comércio Varejista conseguem na Justiça uma liminar suspendendo os efeitos da lei. Entre a entrada da ação e o julgamento, a ACIRP concede ao juiz Francisco Mattera um diploma de “sócio honorário”, mas nem isso é capaz de impedir a semana inglesa. O advogado da ACIRP, não satisfeito, ainda levou a demanda até a última instância, chegando ao Supremo Tribunal Federal, onde foi confirmada a instituição da semana inglesa.

O comércio de mercadorias, em São José do Rio Preto, encontra-se voltado não apenas para atender à demanda intra-regional, como também à procura de fora do próprio Estado de São Paulo, na direção de, pelo menos, quatro outros Estados. Essa característica acompanha a cidade há várias décadas. Assim é que, em 1.960, a mesma já contava (SEMPPLAN, 1991) com 779 estabelecimentos comerciais, elevando-se, em 1.970, para 1.163 e para 1.380 em 1.977. A média anual de crescimento do número de estabelecimentos comerciais foi de 4,9%, no período de 1960-70, e de 2,7%, no período de 1.970-77.

A cidade de São José do Rio Preto conta, atualmente, com uma estrutura comercial, que lhe permite comercializar quase tudo, inclusive aqueles produtos, que somente são comercializados em grandes mercados regionais que viabilizem a instalação dos estabelecimentos que efetuam sua venda. Dentre os produtos comercializados tanto no varejo quanto no atacado, podem ser destacados os seguintes grupos: ferragens, produtos metalúrgicos, artigos sanitários e materiais de construção; máquinas, aparelhos e material elétrico; veículos e acessórios; produtos químicos e farmacêuticos; combustíveis e lubrificantes; produtos de beleza, jóias altamente sofisticadas, especiarias importadas; papel, impressos e artigos de escritório; móveis, tecidos e seus artefatos, calçados, armarinho; produtos alimentícios; e até mesmo artigos usados.

Vale salientar que, no conjunto dos estabelecimentos comerciais da cidade, mais de 90% deles são varejistas, enquanto os restantes, menos de 10%, pertencem ao setor atacadista. Mesmo assim, este último setor é responsável pelo abastecimento de praticamente 50% do total da demanda em toda a região polarizada pela cidade.

Quanto ao número de empregados no comércio de mercadorias, houve uma progressão (SEMPPLAN, 1992) de três para quatro empregos por estabelecimento, no período 1960-77. A atividade comercial varejista absorvia 85% da mão-de-obra que, na cidade, se encontrava ocupada com o comércio. Não existem dados disponíveis atualizados sobre o valor de vendas, mas tudo indica que ocorreu um crescimento real, quer em função do aumento do nível de renda, quer em função da ampliação das opções de compra e venda no mercado.

No ano de 1988, São José do Rio Preto começa a viver uma nova realidade comercial e de lazer, com a instalação do Riopreto Shopping Center (Foto 14), com 240 lojas. Em 2002, o mesmo shopping já contava com 292 lojas, cerca de dois mil trabalhadores diretos e aproximadamente um milhão de clientes por mês, muitos vindos das cidades vizinhas. Ao longo dos anos noventa, a presença dos shoppings no cenário urbano vai se incrementando, de

tal maneira que, em 2002, chegou a quatro o número desses mega-estabelecimentos na cidade. Essa presença vem promovendo uma verdadeira transformação na geografia comercial da cidade.



**Foto 14: INTERIOR DO RIOPRETO SHOPPING CENTER**



**Foto 15: “CALÇADÃO DA BERNARDINO”, NA ZONA CENTRAL DA CIDADE**

A área central da cidade, onde se desenvolvia um comércio tradicional, teve que se readaptar à nova realidade no mundo da oferta e demanda de mercadorias e serviços. Uma das novidades foi a instalação dos chamados “calçadões” (Foto 15), a partir de julho de 1980.

Fato curioso é que, apesar de toda modernização ocorrida nas instalações comerciais e nos próprios hábitos de consumo, em São José do Rio Preto, o comércio antigo ainda resiste em alguns pontos da cidade. Há armazéns que ainda conservam o estilo “secos e molhados”, mesmo instalados, alguns deles, em badaladas avenidas, como a Alberto Andaló, em meio a bares, restaurantes, edifícios residenciais luxuosos. Tais estabelecimentos ainda mantêm chão em cerâmica vermelha, prateleiras de madeira, baleiro de vidro e balcões de madeira escura. Há, portanto, um comércio e um consumo nostálgicos.

O que, também, está definitivamente incorporado às práticas comerciais em São José do Rio Preto, desde os anos setenta, são os supermercados, configurando-se como (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p.150) “elos fundamentais nas cadeias de distribuição e produção, pois participam das diversas instâncias, criando marcas, agindo como oligopsônios em algumas produções, modificando os calendários de pagamento e comandando assim uma importante parcela do comércio varejista”.

A novidade dos últimos anos, todavia, tem sido a expansão dos hipermercados, comandada pelas grandes cadeias, como Carrefour e o Pão de Açúcar. Por outro lado, próprias da década de noventa, as lojas de conveniência são formas de abastecimento que proliferaram nas vias de grande circulação, geralmente associadas aos postos de gasolina, especialmente da rede Express, de propriedade da Shell. Essas lojas têm-se tornado pontos de encontro preferidos de boa parte dos jovens de classe média, que nelas permanecem até altas horas da madrugada consumindo o lugar e seus produtos.

Outras modalidades de distribuição são as feiras livres, as feiras confinadas, os mercados, os sacolões e os varejões. A tradição fica a cargo do Mercado Municipal, inaugurado em 1944, sendo até hoje ponto de referência na cidade. As feiras livres, que se baseiam em relações de contigüidade e vizinhança, são restritas ao bairro e de freqüência semanal, sendo distribuídas e organizadas pela administração municipal.

A partir de 14/03/1960, essa cidade passou a integrar a rede paulista de armazenagem de grãos, açúcar e outros produtos, abrigando dois dos doze armazéns regionais da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo-Ceagesp. Os produtos armazenados pela Ceagesp são, posteriormente, remetidos a outras cidades, inclusive ao terminal do Estado, na cidade de São Paulo.

São José do Rio Preto é uma das cidades que se beneficiam, também, de um dos dez entrepostos da Ceagesp, instalados no Estado de São Paulo. Em 08/07/1979, o Ceasa, como é conhecido o entreposto, iniciou suas atividades na cidade, que passou a integrar esse circuito de distribuição e consumo. Todas as segundas-feiras, quintas-feiras e sábados, milhares de toneladas de hortifrutigranjeiros e pescados são comercializados em espaços divididos em boxes e módulos adequados a esses produtos. É no Ceasa que as feiras-livres, supermercados, quitandas, sacolões, restaurantes e distribuidoras adquirem seus produtos, permitindo o abastecimento do mercado consumidor rio-pretense e das cidades da região. A Ceagesp fiscaliza as práticas comerciais realizadas no Ceasa, controla a entrada de produtos e seus preços e edita um boletim diário com a cotação de todos os produtos comercializados dentro do entreposto.

São José do Rio Preto reafirma cada vez mais sua condição de pólo regional de comércio e prestação de serviço, com influência direta (SEMPPLAN, 2003, p.46) sobre 96 municípios, que constituem a 8ª Região Administrativa do Estado de São Paulo e que totalizam uma população próxima de um milhão e trezentos mil habitantes. Mas a área de atração que a cidade abrange como pólo compreende cerca de dois milhões de consumidores. Trata-se de um grande contingente de pessoas que chegam à cidade, em busca da satisfação de suas diferentes necessidades, consumindo bens e serviços de natureza econômica, social e cultural nela comercializados e muitas vezes produzidos.

Segundo a pesquisa “Brasil em Foco” da Target Marketing, empresa de São Paulo especializada em estatísticas de mercado, “São José do Rio Preto pertence ao grupo de elite das cidades com maior Índice de Potencial de Consumo (IPC) do Brasil. No *ranking* nacional de 2002, a cidade ocupava a 40ª posição, com o índice de 0,35925”, ou seja, de cada US\$ 100 gastos anualmente no País, a cidade responde por US\$ 0,35. A estimativa, com base na mesma pesquisa, era de que o mercado consumidor da cidade movimentaria, no ano de 2002, “R\$ 2,7 bilhões, configurando-se entre as 57 cidades que acumulam 50% do IPC total do país que é de R\$ 789,7 bilhões”. Deve ser mencionado, entretanto, que, de acordo com o diretor da Target Marketing, o fenômeno social da concentração de renda nas classes A e B (acima de 10 salários mínimos) verificado em praticamente todo o Brasil, também foi confirmado nessa cidade pela referida pesquisa. Constatou-se, também, que, nos anos de 1998 a 2001, houve um crescimento de 4% na concentração de renda em classes mais abastadas da cidade. Durante os dez primeiros meses de 2002, do total de R\$ 2,7 bilhões consumidos pelos rio-pretenses, as classes A e B foram responsáveis por 66% deste consumo, enquanto as classes mais baixas (C, D e E) foram responsáveis pelos restantes 34%.

Com o objetivo de viabilizar e agilizar o fluxo de mercadorias destinadas à exportação e oriundas de importação instalou-se na cidade, em 10 de julho de 2000, a Estação Aduaneira Interior de São José do Rio Preto (EADI Rio Preto). Conhecida também como “Porto Seco”, por executar os mesmos serviços dos portos, aeroportos e pontos de fronteira (zona primária), esta estação descentraliza os procedimentos aduaneiros a cargo da Receita Federal, sendo realizados de forma mais ágil e em menor tempo, representando redução de custos. A EADI ajuda na criação de novos negócios e empresas, na medida em que facilita o comércio exterior no qual se encontra envolvida a cidade. A estação também proporciona alternativas de armazenagem e distribuição de mercadorias, oferece parcerias com empresas de transporte, despachantes aduaneiros e agentes internacionais de carga, assegurando aos clientes

informações precisas sobre posicionamento e condições dos produtos sob sua responsabilidade.

#### B) A prestação de serviços

Quanto aos serviços, trata-se de um subsetor que é, na verdade, o mobilizador das atividades econômicas locais, com ampla influência regional. Destacam-se os serviços de ensino fundamental, médio e superior; médicos, hospitalares, ambulatoriais, farmacêuticas, odontológicos; jurídicos, contábeis, administrativos e bancários; de transporte, telecomunicações; de informática, análise e processamento de dados; de engenharia, arquitetura, decoração; de vigilância e segurança; empresariais de construção civil; e de hotelaria, restaurantes, turismo, bares e similares, etc.

As atividades de prestação de serviços têm ocupado um contingente de mão-de-obra bastante expressivo. Hospitais e escolas têm apresentado um volume mais elevado de pessoal ocupado, com algumas empresas gerando até 400 empregos. Em decorrência da demanda interna e da macro-região, a prestação de serviços especializados passou a concentrar-se em São José do Rio Preto, por ser o centro que detém viabilidade em termos de mercado.

Os serviços educacionais (SEMPLAN, 2003, p.26-35), são prestados por uma ampla rede de escolas estaduais, municipais, particulares, cooperativas e associativas, nos diferentes níveis de ensino. O Ensino Infantil é prestado em 736 classes (2 estaduais, 343 particulares e 393 municipais), pertencentes a 146 escolas, para um total de 15.155 alunos. O Ensino Fundamental é prestado em 1.558 classes (644 estaduais, 392 particulares e 522 municipais) pertencentes a 65 escolas, para um total de 47.787 alunos.

O Ensino Médio é prestado em 572 classes (454 estaduais e 118 particulares) pertencentes a 41 escolas, para um total de 19.543 alunos. A rede estadual ainda presta serviço de

formação e aperfeiçoamento do magistério para 442 alunos concentrados no CEFAM – Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério.

Os cursos de graduação (Cursos Superiores) são ministrados por uma ampla rede de instituições tanto públicas quanto privadas. Durante o ano de 2002 (SEMPPLAN, 2003, p.33), o número desses cursos funcionando na cidade era de 158, atendendo a 20.262 alunos.

São duas as instituições públicas de ensino superior, que prestam seus serviços na cidade: a Faculdade Regional de Medicina-Famerp (uma Autarquia Estadual de Regime Especial) que oferece, além dos cursos de medicina e de enfermagem, 77 cursos de residência médica, de aprimoramento e de aperfeiçoamento em profissões da área de saúde, atendendo a um total de 955 alunos e a UNESP - Universidade Estadual Paulista que está presente através do IBILCE - Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas, que oferece 11 cursos, nas áreas de Biociências, Letras e Ciências Exatas, nas modalidades de licenciatura e bacharelado, para 1.610 alunos.

Entre as instituições particulares, que ministram ensino superior, destacam-se: as Faculdades Dom Pedro II, com seus cursos de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Econômicas, e Administração de Empresas, para 1.104 alunos; a UNORP-Centro Universitário do Norte Paulista, com os cursos de Comunicação Social, Ciências Biológicas, Administração Geral, Ciências Econômicas, Ciências da Computação, Letras, Educação Física, Turismo, Pedagogia, Psicologia, para 6.098 alunos; a UNIP-Universidade Paulista, que oferece os cursos de Administração de Empresas, Ciências da Computação, Comunicação Social, Direito, Enfermagem, Farmácia e Bioquímica, Odontologia, Psicologia, Fisioterapia e Fonoaudiologia, para 3.879 alunos; a UNILAGO-União das Faculdades dos Grandes Lagos, oferecendo os cursos de Comunicação Social, Administração, Serviço Social, Letras, Turismo e Hotelaria, e Engenharia de Alimentos, para 1.403 alunos; e a UNIRP-Centro Universitário de Rio Preto, que mantém os cursos de Administração de Empresas, Arquitetura e Urbanismo,

Ciências Biológicas, Ciências da Computação, Ciências Contábeis, Comunicação Social, Direito, Educação, Engenharia Elétrica, Farmácia, Medicina Veterinária, Odontologia, Nutrição, Educação Física, e Turismo, para 4.794 alunos.

Quanto aos Cursos de Pós-graduação, ficam sob a responsabilidade das duas instituições públicas, no gênero, existentes na cidade. A FAMERP oferece os cursos (Stricto Sensu) em Ciências da Saúde; e os cursos (Lato Sensu) de Enfermagem do Trabalho, Enfermagem Obstétrica, Saúde Coletiva, Psicologia, Análises Clínicas, para um total de 337 alunos. Já a UNESP-IBILCE oferece cursos de pós-graduação (Stricto Sensu) nas áreas de Biofísica Molecular, Letras, Biologia Animal, Ciências Matemáticas, Engenharia e Ciências de Alimentos, para 302 alunos.

Os **serviços de saúde**, segundo a SEMPLAN (2003, p.41-44), são prestados, na cidade, por um conjunto de 10 hospitais, onde trabalham 865 médicos e estão disponíveis 1.712 leitos, e por uma rede de 29 unidades básicas de saúde. O destaque, em termos de movimentação hospitalar, fica por conta do Hospital de Base (HB) que tem como mantenedora a Faculdade de Medicina-Funfarme, com um total de 670 leitos. Hoje, o HB é referência nacional em saúde pública, sendo o único hospital da região com atendimento gratuito pelo Sistema Único de Saúde-SUS. O hospital já implantou o seu próprio plano de saúde, desde 1997, e vem atendendo a cerca de um milhão de pacientes por ano.

A condição de centro regional de consumo de serviços (além de bens) que a cidade adquiriu ao longo das décadas gerou um crescimento substancial na área da medicina avançada, o que tem contribuído para a melhoria dos seus níveis de competitividade e ampliação dos seus mercados.

Vale destacar, também, que essa cidade (DIÁRIO DA REGIÃO, 19/03/02, p.17) é considerada hoje, “o segundo maior pólo de medicina cardíaca do Estado de São Paulo”. No segmento de equipamentos utilizados em cirurgia cardíaca, a empresa Braile Biomédica é

considerada uma das maiores do Brasil e tornou-se um avançado pólo fabricante de 250 produtos médicos (desde fio dental personalizado até válvulas cardíacas) obtidos com equipamentos de alta tecnologia. Há quase três décadas, esta empresa, que emprega cerca de 330 funcionários, atua nas áreas industrial, comercial e de pesquisa. Além do mercado nacional, a empresa atende a clientes estabelecidos em países como Argentina, Alemanha, Portugal, Turquia, Kuwait, Paquistão, Índia, Tailândia, Jordânia e Rússia.

Os **serviços bancários** não deixaram de ser mencionados por Monbeig (1998, 366), quando valoriza o papel que São José do Rio Preto assume como pólo regional de comércio e prestação de serviços, o que evidentemente interfere na expansão e ordenamento da cidade. Entende o autor que “A função bancária é o prolongamento direto da função mercantil e o complemento da atividade industrial”. Desde 1940, o comércio de dinheiro conta com “condições excepcionalmente favoráveis” para o fornecimento de “crédito aos industriais, aos comerciantes e aos grandes proprietários de terras”. Prossegue o autor afirmando que “Em São José do Rio Preto, cujos primeiros estabelecimentos de crédito remontam a 1919 e 1923 (três agências da capital); cinco outras foram abertas em 1943 e uma ainda em 1945”.

No ano de 2002, os serviços bancários eram prestados na cidade (SEMPPLAN, 2003, p.78), por uma rede constituída de 71 agências bancárias e 31 postos de atendimento, pertencentes a 21 diferentes bancos de propriedade de grupos financeiros nacionais e estrangeiros, além das instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Nossa Caixa).

Atualmente, São José do Rio Preto também se beneficia da revolução que vem ocorrendo nos últimos anos, nas formas de circulação de dinheiro, graças aos progressos nas telecomunicações, na eletrônica e na informática, que permitem a interligação, em tempo real, das bolsas, dos bancos e das praças financeiras.

Algumas empresas globais do setor automobilístico, ao espalharem suas redes de bancos múltiplos pelo território nacional, também se fazem presentes nessa cidade, internalizando

seus serviços de crédito, dentro de suas próprias concessionárias, e atendendo os consumidores locais e de toda a região polarizada. É o caso do Banco Fiat S. A., do Banco Ford S. A., do Banco General Motors S. A. O Banco Daimler Benz, através da concessionária da Mercedes-Benz, também visa a financiar suas importações e acrescentar ao sistema de *leasing* novos instrumentos financeiros, como crédito direto ao consumidor e financiamentos de veículos comerciais, entre outros.

Quanto aos **serviços culturais, esportivos, recreativos e turísticos**, pode-se afirmar que há várias décadas, São José do Rio Preto oferece toda uma gama de opções à população da cidade e região, já que é possuidora de uma estrutura que compreende anfiteatros, auditórios, centros de cultura, de memória, de eventos, museus, hemeroteca, pinacoteca, teatros, bibliotecas, galerias de arte, centros poliesportivos, etc.

A cidade conta, hoje, com os “Convention & Visitors Bureau” (Escritórios de Convenções e Visitantes) que são instituições privadas conhecidas mundialmente nas localidades onde se desenvolve o turismo de negócios e eventos, funcionando como Agência de Desenvolvimento local ou regional de turismo, articulando os interesses das empresas que têm no visitante da cidade um consumidor especial e promovendo o entrosamento desses interesses com os setores públicos e os da comunidade. A formação do Rio Preto Convention & Visitors Bureau deu-se por iniciativa do escritório regional do SEBRAE-SP, com o apoio do SHS-Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares e a ACIRP-Associação Comercial e Industrial de Rio Preto, tendo sido instituído oficial e legalmente em março de 2001.

Nas diferentes modalidades de entretenimento, a cidade também se firma como um pólo regional e, não raras vezes, tem atingido o âmbito estadual e até mesmo nacional. Dentre os destaques, pode ser mencionado o Rio Preto *Rodeo Country Bulls*, considerado, hoje, um dos mais importantes do Brasil no gênero, segundo o jornal Diário da Região (edição de 22/07/2003). Na sua sétima edição, ocorrida de 24 a 27 de julho de 2003, o evento reuniu

cerca de cem mil pessoas oriundas de diversos Estados brasileiros, trazendo “reflexos à economia da cidade, já que lojas de moda country, bares, restaurantes, hotéis e empresas de transporte e de segurança tiveram seu movimento financeiro aumentado em cerca de 30%”.

No segmento da cultura, São José do Rio Preto vem-se destacando nas artes cênicas. Desde 1969, a cidade celebra seu festival de teatro, que se tornou internacional a partir de 2001, tendo como escopo contemplar as produções nacionais e dos países ditos periféricos. Assim é que, durante onze dias do mês de julho de 2003, ocorreu na cidade a terceira edição do Festival Internacional de Teatro, quando, além do Brasil, países como Índia, Líbano, Polônia, Equador e Argentina experimentaram pontos de conexão cênica, apresentando mais de oitenta espetáculos, segundo os organizadores. Trata-se de uma realização da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto e do Serviço Social do Comércio-Sesc de São Paulo, com apoio da Secretaria de Estado da Cultura e da Nossa Caixa.

Entre os equipamentos de cultura da cidade, destaca-se o Centro Cultural “Prof. Daud Jorge Simão”, conforme podemos observar na Foto 16, instalado na Praça Cívica “Jornalista Leonardo Gomes”.



Foto 16: CENTRO CULTURAL “Prof. DAUDE JORGE SIMÃO”

(Abílio Moacir de Azevedo, 19/03/2003)

Neste centro, inaugurado em 19 de julho de 1980, encontram-se instalados a Biblioteca Municipal, o Museu de Arte Primitivista “José Antonio da Silva”, o Museu Pedagógico D. João VI, a Pinacoteca Municipal, a Sala “Cláudio Malagoli”, Centro de Memória, o COMDEPHACT e entidades ligadas à arte.

Dentre os **serviços religiosos**, uma das presenças fortes na cidade, com ramificações na região, é a atividade desenvolvida pela Igreja Católica Apostólica Romana. O Bispado de São José do Rio Preto (ARANTES, 2001, p.41), que foi criado pelo Papa Pio XI, no dia 25/01/1929, contava, em 2001, com setenta paróquias em cinquenta municípios da região, oito quase paróquias, quatro reitorias, duas capelas episcopais, um santuário e 228 capelas. Além da função do crisma, ato de reafirmação à igreja que só pode ser celebrado pelo bispo, o Bispado era também a sede de controle dos papéis e das legalizações das terras doadas ao Patrimônio. Desse modo, entre outras inúmeras motivações religiosas, e algumas até de caráter laico, como era o caso das transferências de titulações imobiliárias, a sede do Bispado possuía uma função que viria a valorizar o pólo urbano onde ele se localizava. A diocese (Revista 70 anos – Edição comemorativa, 1999, Bispado de São José do Rio Preto), quando de sua criação, era uma extensa área, que abrangia uma extensão de mais de trinta mil quilômetros quadrados, o que é, aproximadamente, a mesma superfície da atual região administrativa de São José do Rio Preto.

As igrejas evangélicas, também, prestam diferentes serviços religiosos, no Município. A primeira igreja protestante a se instalar em São José do Rio Preto (ARANTES, 2001, p.141-142) foi a 1ª Igreja Presbiteriana Independente, organizada oficialmente em 14 de outubro de 1906, mas seus primeiros fiéis datam de 1890. Segundo o autor, os primeiros evangélicos tiveram suas atividades dificultadas por perseguições policiais, tanto que, em 1904, o presbítero João Francisco Garcia foi preso por vender bíblias. A Igreja Evangélica Assembléia de Deus, de acordo com autor (2001, p.678-679), começa a prestar seus serviços à

comunidade a partir de 01 de janeiro de 1934. A Igreja Ortodoxa Antioquina de São Jorge instala-se na cidade e passa a prestar seus serviços através de um grupo de imigrantes árabes, a partir de 08 de fevereiro de 1934. Atualmente, a comunidade rio-pretense conta com os serviços religiosos prestados pelas mais diferentes seitas, incluindo as de origem oriental e africana.

No tocante aos **Serviços de comunicação de massa**, São José do Rio Preto também se firma como um pólo regional. Atualmente, são editados na cidade dois jornais diários (Diário da Região e Folha de Rio Preto). O destaque fica com o Diário da Região (do Grupo Diário de Comunicação), fundado há 52 anos, considerado (IBGE, maio de 2002) “o maior jornal da Noroeste Paulista”, com circulação em 82 municípios da região e tiragem de 31.500 exemplares aos domingos e 26.500 exemplares nos dias úteis.

Atualmente, são seis as emissoras de TV que estão presentes na cidade com suas estações de transmissão de sinais ou mesmo gerando imagens locais (REDE VIDA, TV BANDEIRANTES, TV DA CIDADE/Canal 16, TVI/SBT, TV RECORD, TV TEM/GLOBO). Vale ressaltar que, desde meados da década de oitenta, a TV Record local vem produzindo em torno de 80% de sua programação veiculada na região rio-pretense, com a predominância de temas rurais.

As emissoras de rádio que servem à macro-região e que se encontram instaladas nessa cidade, somam quatro “AM” (Centro América, Jovem Pan, Metrópole, Novo Tempo) e cinco “FM” (BAND, Independência, Líder, Melodia, Onda Nova).

Os **serviços de transporte coletivo urbano**, em São José do Rio Preto, só começaram a funcionar (ARANTES, 2001, p.250) a partir de 1947, com a fundação da Circular Santa Luzia. Na época (DIÁRIO DA REGIÃO, edição de 26/08/2001), uma jardineira (Foto 17) - precursora da atual frota da empresa (Foto 18) - passou a percorrer a cidade com um trajeto curto, que passava pelos bairros de Vila Ercília, Vila Maceno e Boa Vista. “Os percursos eram de 20

minutos para cada bairro e a jardineira chegava a lotar nos horários de entrada e saída do grupo escolar”. Em 19 de março de 1948, dia em que foi vendida para outro empresário, a Circular Santa Luzia já contava com seis jardineiras em sua frota.



**Foto 17: A VAGAROSA JARDINEIRA DE 1947**



**Foto 18: ALGUNS ÔNIBUS DA ATUAL FROTA DA CIRCULAR STA LUZIA**

Nos primeiros anos de existência dos ônibus de transporte urbano nessa cidade, os maiores concorrentes dos circulares, de acordo com a mesma edição do jornal, eram as vagarosas charretes que funcionavam como táxis e atendiam aos clientes na hora em que precisavam. As charretes possuíam pontos em toda a cidade, enquanto os ônibus, com poucas linhas, demoravam a passar e “acabava sendo mais prático chamar o charreteiro”.

A Circular Santa Luzia teve seu processo de crescimento acompanhando a evolução demográfica e a expansão urbana da cidade. A empresa, segundo a SEMPLAN (2003, p.72), terminou o ano de 2002 com uma frota constituída de 237 ônibus, tendo transportado durante esse ano 32.314.609 passageiros. Segundo Arantes (2001, p.71), a empresa, que atua em 58 linhas urbanas, emprega 980 funcionários, sendo responsável por cerca de 90% dos serviços de transporte coletivo urbano da cidade. Os restantes 10% de tais serviços são prestados pelo Expresso Itamarati, que, segundo a SEMPLAN (2003, p.72), disponibiliza - para tal finalidade - 19 ônibus de sua frota, tendo transportado, no ano de 2002, mais de 1.520.000 passageiros.

Os **serviços de transporte coletivo rodoviário**, através do Terminal Rodoviário de São José do Rio Preto, contam com a participação de cinco empresas que prestam serviços exclusivamente intermunicipais. Oito empresas prestam serviços de transporte interestadual, nove empresas prestam serviços de transporte tanto intermunicipal quanto interestadual e quatro empresas prestam serviços de transporte suburbano.

Durante o ano de 2002 (SEMPPLAN, 2003, p.72), embarcam no Terminal Rodoviário de São José do Rio Preto para viagens intermunicipais, interestaduais e internacionais, 870.379 passageiros, enquanto que os desembarques totalizam 783.35 passageiros.

Dentre as várias empresas que operam o transporte coletivo urbano e o transporte rodoviário de passageiros a partir do Terminal Rodoviário de São José do Rio Preto merece referências o Expresso Itamarati. Trata-se de uma empresa fundada (ARANTES, 2001, p.492) no ano de 1951 e que se desenvolveu a partir dessa cidade, onde mantém sua sede administrativa. A empresa iniciou suas atividades com apenas três veículos e hoje é uma das maiores do país no setor de transporte de passageiros e de cargas, com uma frota de 250 ônibus e 100 caminhões, empregando cerca de 1.300 funcionários.

Os **serviços administrativos públicos** são prestados em São José do Rio Preto nos níveis das três esferas governamentais: federal, estadual e municipal. As repartições estaduais e federais exercem as funções que polarizam os fluxos regionais.

O Governo do Estado de São Paulo centraliza nessa cidade a sede da 8ª Região Administrativa, obrigando a cada uma das Secretarias de Estado a ter, na cidade, uma Divisão Regional ou um Escritório Regional. Alguns órgãos federais também mantêm funções regionais na cidade, sendo os casos da EMBRATEL, do Ministério da Fazenda (Delegacia da Receita Federal), Ministério da Previdência (INSS), Ministério do Trabalho (Delegacia do Trabalho e Emprego), Ministério do Exército (13ª Delegacia de Serviço Militar), Ministério da Infra-estrutura (IPEM- Instituto Pesos e Medidas) e outros.

A administração pública municipal tem grande aproveitamento de pessoal em função das exigências burocráticas e de realizações de obras e serviços públicos para o atendimento das necessidades e exigências não apenas da população fixa da cidade, como também da população flutuante, considerando-se a sua condição de pólo regional de comércio e prestação de serviços. Estima-se que, no ano de 2001 (SEMPPLAN, 2002, p.24), foram 7.180 os funcionários que se dedicaram às atividades da Administração Pública, em todo o Município.

A despeito do número elevado de funcionários atuando na administração pública municipal, o desempenho dos serviços administrativos não tem correspondido à expectativa de boa parcela da sociedade rio-pretense. Um estudo prévio feito pela Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG), em 2002, constatou tal ineficiência. A Prefeitura assinou um contrato com a FDG para implantação do Programa de Gestão de Qualidade Total (PGQT) na administração pública. Nesse ano, consultores da FDG fizeram um “diagnóstico de todos os procedimentos administrativos”, para um posterior desenvolvimento de ações que visem à otimização dos serviços, criando “uma nova cultura de trabalho”, o que propiciará a racionalização dos gastos feitos pelos cofres públicos municipais.

**O Poder Executivo Municipal**, desde janeiro de 2001, tem como prefeito o ex-deputado estadual e federal Edson Coelho Araújo, que foi eleito representando uma aliança entre os partidos políticos PPS, PT, PCdoB e PV, denominada "Frente Progressista". Entre as prioridades estabelecidas pela atual administração - que se estenderá até dezembro de 2004 - figuram: austeridade administrativa e combate à corrupção; a normalização do abastecimento de água com projetos a serem desenvolvidos a curto, médio e longo prazos, “buscando a solução definitiva”; o resgate do respeito ao servidor público municipal, a partir da regularização de seus salários, quitando os atrasados; o tratamento de esgoto, buscando fazer com que “nossos rios tenham vida e deixem de ser depósito do esgoto sem tratamento”; além da elaboração de “um novo Plano Diretor” - para substituir o atual, cuja aprovação já completou dez anos - além de “um sistema viário que projete o futuro”.

Segundo o Diário da Região (edição de 08/06/2003), estava prevista para o final de 2003 a formação de uma comissão que cuidaria dos procedimentos iniciais para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto. Trata-se de uma exigência da Constituição Federal que deveria ter sido cumprida até dezembro de 2002, quando o Plano completou dez anos de aprovação. No entanto, iniciou-se o ano de 2004 sem a previsão de quando o documento poderá ser revisto e encaminhado à Câmara Municipal para aprovação.

Hoje, o Poder Executivo Municipal conta com a participação de dezoito secretarias municipais, três empresas públicas municipais (EMPRO-Empresa Municipal de Processamento de Dados, EMCOP-Empresa Municipal de Construções Populares, EMURB-Empresa Municipal de Urbanismo), além de duas superintendências (SEMAE-Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto e Riopreprevi).

Quanto aos serviços de saneamento básico, é oportuno destacar que o Sistema Integrado de Limpeza e Manutenção Urbana do Município engloba os serviços de coleta de lixo domiciliar, hospitalar e ambulatorial, além dos trabalhos de varrição e conservação de ruas e logradouros

públicos, limpeza e lavagem dos locais onde se realizam as feiras livres, a operação de aterro sanitário e de usinas de reciclagem e compostagem. A coleta dos resíduos domiciliares (SEMPLAN, 2003, p.77), é realizada em 100% dos domicílios localizados na área urbana, incluindo aqueles situados nos distritos de Engº Schmidt e Talhado. Já na área rural, estima-se um atendimento de 99% das chácaras condominiais circundantes à área urbana da cidade.

Os resíduos domiciliares coletados, no município, são transportados até as usinas de reciclagem e compostagem, onde são beneficiados, subdividindo-se em três categorias de resíduos: os recicláveis (plásticos, papéis, metais e vidros); os de matéria orgânica (novamente beneficiada e transformada em composto orgânico), utilizados na recomposição de solos desgastados pelo cultivo; e o rejeito (resíduo não aproveitável ou em má condição de reaproveitamento) que é conduzido ao aterro sanitário para sua destinação final.

Atualmente, os serviços de coleta e transporte de resíduos hospitalares atendem, em média (SEMPLAN, 2003, p.77), 10 unidades de saúde por dia, durante 311 dias no ano. Já os resíduos provenientes dos 426 estabelecimentos de saúde de médio e pequeno porte, cadastrados à coleta ambulatorial, têm uma média de atendimento diário (pela coleta) de 137 estabelecimentos. A varrição de ruas e logradouros públicos limita-se a uma média mensal de 6,18% da área pavimentada da cidade. Esta varrição fica praticamente restrita à zona central e algumas das principais avenidas da cidade. Das 24 feiras-livres cadastradas a receber os serviços de limpeza, lavagem e desinfecção, quatro unidades são atendidas, em média, diariamente.

A limpeza pública dessa cidade passou para o domínio da responsabilidade privada em 1993, sendo a empresa Construfert que faz a coleta, tratamento, reciclagem e a compostagem do lixo. Esta empresa resultou de um consórcio entre as empresas Constroeste e Fert-Húmus.

Praticamente (SEMPLAN, 2003, p.75), 99% da população rio-pretense são atendidos, embora de maneira não muito eficiente, pelo serviço de abastecimento de água, que totalizou

94.822 ligações acumuladas, em 2002. São 88 reservatórios com uma capacidade total de 47.025,50 m<sup>3</sup> de água. Há em funcionamento 57 poços artesianos (profundos), dos quais apenas oito são administrados diretamente pela Prefeitura Municipal. Os demais são administrados pelo SEMAE (oito) e por condomínios ou loteamentos fechados (41).



**Foto 19: ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA (ETA)**



**Foto 20: REPRESAS MUNICIPAIS**

**(Carlos Chimba)**

O SEMAE capta, atualmente, 135 mil metros cúbicos de água por dia, de oito poços profundos, dos 170 poços semi-artesianos (rasos) e da Estação de Tratamento de Água (ETA).

Essa quantidade de água é suficiente para abastecer 540 mil pessoas, ou seja, 165 mil a mais do que a população residente, já que é grande a população flutuante na cidade. A ETA (Foto 19) responde por 30% do abastecimento, captando água das duas represas construídas no rio Preto (Foto 20), especialmente para esta finalidade.

Aproximadamente 95% da população rio-pretense são atendidos pela rede pública de esgoto sanitário. Em 2002, conforme a SEMPLAN (2003, p.75), a rede acumulou uma extensão de 1.209.000 metros, sendo que a rede de esgoto superou o total de 90 mil ligações acumuladas.

A receita da Prefeitura Municipal, no ano de 2002 (SEMPPLAN, 2003, p.66), foi de R\$ 235 milhões. As maiores fontes de arrecadação são o ICMS, IPTU, IPVA e o ISS. A dívida ativa do Município é de R\$ 130 milhões.

**O Poder Legislativo Municipal**, por sua vez, é exercido através de vinte e dois vereadores pertencentes a dez diferentes partidos políticos. Conforme “Relatório das Atividades Legislativas Referentes ao Ano de 2001”, naquele ano a Câmara de Vereadores foi responsável: pela aprovação de 234 projetos de lei de um total de 439 apresentados (320 pelos vereadores, 119 pelo executivo, sendo que outros 02 foram desarquivados). Uma importante constatação é que não houve apresentação de projeto de lei por iniciativa popular durante o ano de 2001.

Durante o ano de 2001, tramitaram pela Câmara de Vereadores um total de 27 projetos de lei complementar (07 de autoria de vereadores, 19 do executivo e 01 da mesa) dos quais 15 foram aprovados. Foram também aprovados 17 projetos de resolução, de um total de 42 apresentados pelos vereadores. Quanto aos projetos de decreto legislativo, de um total de 16 apresentados, 14 foram aprovados. Foi feito pelos vereadores um total de treze emendas à Lei Orgânica.



Foto: Wamberto Carneiro

**CÂMARA MUNICIPAL**

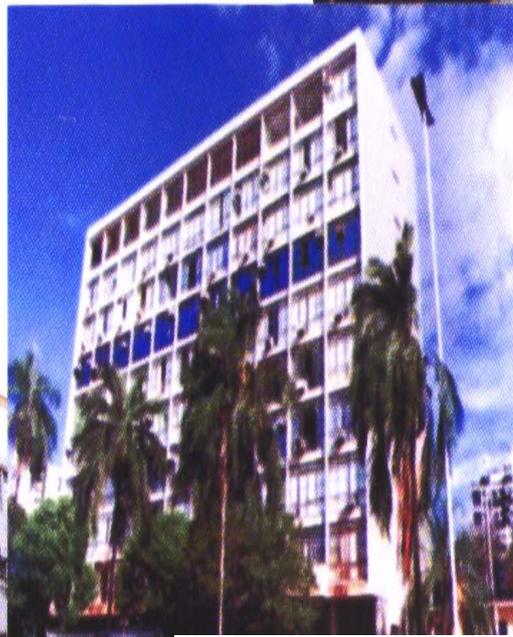


Foto: Wamberto Carneiro

**PREFEITURA MUNICIPAL**



Foto: Wamberto Carneiro

**FORUM**

Foto 21: MONTAGEM COM AS FOTOS DAS SEDES DOS TRÊS PODERES MUNICIPAIS (Adap. Abílio M. de Azevedo)

O **Poder Judiciário**, conforme informações prestadas pela 5ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Preto, conta com um total de 13 Varas, sendo sete Varas Cíveis, cinco Varas Criminais e uma Vara das Execuções Criminais. Já o Ministério Público conta com quinze Promotorias de Justiça. Verificamos na Foto 21 uma montagem com tomadas fotográficas das sedes dos três poderes municipais.

### **3.3. Migrações, crescimento demográfico e estruturas sociais**

Segundo estimativas para o ano de 2002 (SEMPPLAN, 2003, p.14), a população absoluta do município de São José do Rio Preto fora de 374.745 habitantes. Desse total, 352.912 (169.736 homens e 183.176 mulheres) estariam residindo em 121.106 domicílios (média de 2,91 pessoas por domicílio) na zona urbana, enquanto na zona rural estariam morando 21.833 pessoas. Esses dados revelam uma taxa de crescimento populacional anual de 2,24%, que, comparada com a taxa de 3,76% apurada pelo censo do IBGE de 1991, aponta para uma redução desse crescimento. No entanto, podemos admitir que ainda se trata de uma taxa bastante expressiva de crescimento populacional.

Particularmente para a zona urbana de São José do Rio Preto, o Censo do IBGE de 2000 calculou uma taxa anual de crescimento da ordem de 2,28%. Por outro lado, as estimativas da SEMPLAN (2003, p.14), para o ano 2002, apontam uma densidade demográfica de 3.600,41 hab/km<sup>2</sup> na zona urbana (com área de 98,02 km<sup>2</sup>, em fins de 2003). Acrescenta-se que, do total de habitantes da cidade, 112.725 seriam jovens (até 19 anos), 202.166 adultos (20 a 59 anos) e 38.021 idosos (60 anos ou mais).

A Figura 4 mostra a evolução populacional do Município em termos absolutos e, também, as taxas anuais de crescimento populacional no período compreendido entre 1960 e 2000, com projeções para os anos de 2010 e 2020.

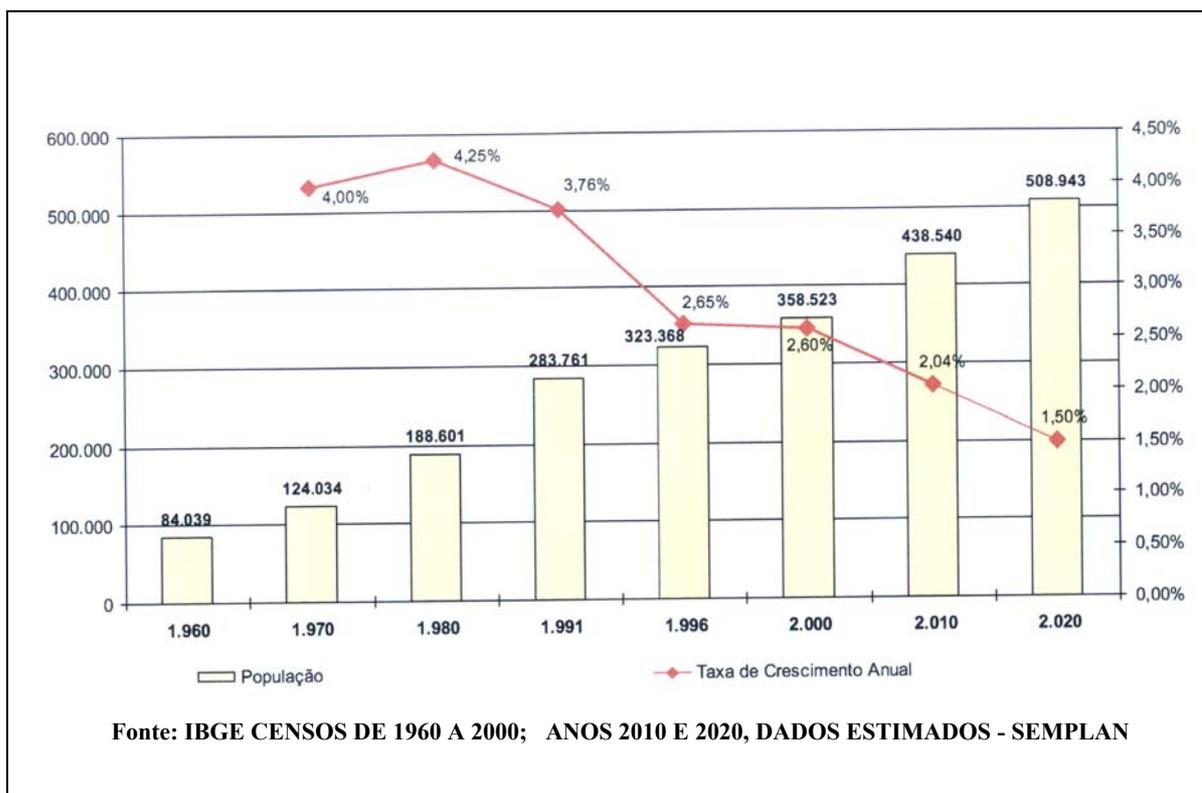


Figura 4: EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO POPULACIONAL, EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Estima-se (SEMPPLAN, 2003, p.14) que no ano de 2002, 94,17% dos rio-pretenses residiam na zona urbana. Isso mostra que, ao longo das últimas duas décadas, o processo de desruralização da população tem permanecido quase que inalterado, chegando, em alguns anos, a ocorrer um pequeno aumento da população rural. Duas razões podem estar contribuindo para esse fenômeno: uma delas diz respeito ao já reduzido contingente populacional que a zona rural vinha apresentando; a outra se prende à intensificação do processo de desmembramento de propriedades rurais próximas à zona urbana. Principalmente na década de noventa, as pequenas propriedades resultantes dessa divisão transformaram-se em "estâncias de recreio" ou "chácaras de lazer", "clubes de campo" e outros estabelecimentos desse gênero. Em muitos casos, as novas famílias proprietárias mudaram-se para essas propriedades ou, então, contrataram os chamados "caseiros" e seus familiares, o que contribuiu - de forma um tanto quanto atípica - para um certo processo de "volta ao campo" de uma pequena parcela da população urbana. Observa-se, também, a constituição de

pequenas favelas rurais próximas ao perímetro urbano, como é o caso da "Favela do Brejo Alegre", e que não deixam de atrair frações da população de baixa renda residente na área urbana.

Conforme estimativas da Fundação Rio-pretense de Assistência Social (FRAS), cerca de 450 dos migrantes (“trecheiros”) desembarcam na cidade constantemente, “em busca de uma vida melhor, de oportunidades de emprego ou de abrigo temporário”, o que perfaz um total aproximado de 5,5 mil a cada ano. O governo municipal não tem números exatos desse movimento migratório e, por isso, não sabe determinar quantos migrantes fixam residência na cidade. Sabe-se que 80% dos migrantes que são atendidos pela FRAS são homens solteiros ou que viajam sozinhos. Chegam principalmente da capital paulista e de outras cidades do interior do Estado.

Segundo o secretário municipal de Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos da Cidadania (DIÁRIO DA REGIÃO, 12/02/2003), “o Município cuida de não incentivar a permanência dessas pessoas para evitar o inchaço urbano e uma explosão de desassistidos pelo Poder Público”. Assim, pessoas ou famílias que vêm para a cidade procurando melhores condições sociais não são incluídas de imediato em programas de assistência, não podendo fazer inscrição em projetos habitacionais que exigem um tempo mínimo de um ano de moradia na cidade para ser aceita a inclusão. Com isso, segundo a FRAS, apenas 10% dos migrantes, que chegam nessas condições, acabam fixando-se na cidade.

Conforme números divulgados, em 18/07/2003, pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), houve, nos últimos 22 anos, uma redução de 53,9% da taxa de fecundidade da população feminina da cidade e região. Enquanto em 1980 era de 3,2 a média de filhos para cada mulher, no ano de 2002 essa média caiu para 1,5. Em seu relatório a SEADE analisa que as sucessivas crises econômicas, o aumento do acesso à escola e aos

serviços públicos de saúde e inserção das mulheres no mercado de trabalho foram os grandes responsáveis por essa redução.

São José do Rio Preto iniciou o ano de 2003 atingindo a 27ª colocação na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), para o Estado de São Paulo, segundo o Novo Atlas de Desenvolvimento Humano (org. Ipea/Pnud/IBGE). Os indicadores do IDH-M levam em consideração a educação (taxa de alfabetização e a taxa bruta de frequência à escola), a longevidade e a renda. De acordo com o Novo Atlas, o IDH-M subiu de 0,791, em 1991, para 0,834, em 2002, o que já significa um alto desenvolvimento. Esse índice coloca o Município na melhor posição dentre oitenta outros de sua região administrativa. Apesar das dificuldades ainda existentes, todos os indicadores mostram ganhos na área social, ou seja, escolaridade, saúde e renda passaram por avanços, sendo que a taxa de frequência escolar foi a que mais cresceu em dez anos. No entanto, a cidade se ressentia da falta de quatro mil e trezentas vagas em creches, já que há uma cultura entre trabalhadores carentes, de que suas crianças devem permanecer durante o dia nessas instituições de assistência social. Se aceitarmos como positiva essa mentalidade desses pais e mães, então, o Poder Público tem como desafio atender a mais essa demanda.

Com relação à longevidade, quem nascia em São José do Rio Preto em 1991, tinha uma expectativa de 69,9 anos de vida. Com base nos dados do censo de 2000, a expectativa de vida na cidade passou a ser de 71,3 anos. Percebe-se, dentre outros fatores que contribuíram para essa melhoria, sua posição de pólo regional de excelência em medicina de alta complexidade. Isso ajuda no aumento da expectativa de vida. No entanto, verifica-se que, por esta mesma razão, a cidade atrai pessoas com problemas de saúde, provenientes de toda a região polarizada. Boa parte dessas pessoas acaba transferindo seus domicílios para essa cidade, por força do tratamento. Pensamos, assim, que isso não deixa de contribuir para índices mais baixos de expectativa de vida. Um outro fator que pode contribuir para que a

cidade não apresente índices mais expressivos de longevidade, deve-se aos próprios serviços de saúde que ela presta ao atender a toda uma demanda regional. Neste caso, quando um paciente com domicílio em outro município da região morre em um dos hospitais ou unidades de saúde de São José do Rio Preto, pode influenciar negativamente no índice de longevidade. De qualquer maneira, é possível constatar, também, que a cidade oferece condições de vida cada vez melhores aos habitantes de mais idade.

A despeito dos dados positivos revelados pelo IDH-M sobre os níveis de vida na cidade, há indicadores de desigualdade social em São José do Rio Preto que também precisam ser mencionados: os índices de mortalidade infantil nos bairros da zona norte da cidade são até 6,5 vezes maiores que os registrados na zona sul. A cada mil crianças nascidas na zona norte, segundo o Diário da Região (29/09/2002), 14,4 morrem antes de completar um ano de idade. Já na zona sul, a mortalidade infantil atinge apenas 2,2 por mil. O total de mortes de crianças na zona norte é 16,12% superior à média municipal.

Segundo a Secretaria Municipal de Saúde e Higiene, a cada mil crianças nascidas na cidade, 12,4 morrem com até um ano de idade. Para o secretário de saúde do Município, “os altos índices de mortalidade na zona norte e também em bairros como Vila Toninho ou no Distrito de Engenheiro Schmidt reforçam a concepção de que o coeficiente de mortalidade infantil é inversamente proporcional aos níveis socioeconômicos da população”. Em outros termos, os bairros com maiores índices de mortalidade são os que têm moradores com menores níveis de escolaridade e de renda. Nessas áreas, conforme levantamento divulgado oficialmente pela Sociedade de Medicina e Cirurgia de Rio Preto (02/10/2002), também, se concentra a maior proporção de mães adolescentes e portadoras de menores níveis de instrução e de renda.

Um outro fator que contribui para incrementar as desigualdades sociais entre os moradores da zona norte e os da zona sul é a acessibilidade à moradia que a zona norte oferece aos

migrantes oriundos do campo. Esses novos moradores, na sua grande maioria, continuam trabalhando no campo e recebendo baixos salários. A zona norte torna-se, assim, uma área de atração e retenção de pobres.

Com a modernização que ocorre nos diferentes setores de atividades econômicas, vem-se instalando e desenvolvendo em São José do Rio Preto uma série de atividades ligadas ao setor terciário da economia e associadas às novas demandas regionais, tais como: serviços na área bancária, comércio centralizado em lojas de departamento e/ou *shopping centers*; a centralização do comércio atacadista regional; serviços públicos ou concessões na área dos transportes e dos equipamentos públicos em geral; além dos serviços de consultoria, processamento de dados, publicidade, jornais, televisão, institutos de pesquisas e outros. Enquanto os centros urbanos próximos à capital paulista tendem a se tornar “economias complementares”, pensamos que os 452 quilômetros que separam São José do Rio Preto de São Paulo, em alguma medida, trazem um certo isolamento, o que torna quase que imprescindível um desenvolvimento econômico autônomo.

Não há dúvida de que a influência que a cidade exerce sobre a região vem gerando um crescimento substancial nos setores da saúde (medicina avançada) e da educação, o que tem contribuído para a melhoria dos seus níveis de competitividade e a ampliação dos seus mercados. Tudo isso vem garantindo à cidade, conforme pesquisa recente (SEMPPLAN, 2002, p.61), a condição de ser considerada uma das trinta melhores cidades do país para se fazer negócios. Há, no Município, uma gama de possibilidades que tem favorecido o seu desenvolvimento de forma diversificada. O eixo de suas atividades empresariais está localizado nas atividades correlatas ao conhecimento e à intermediação, como são os casos do comércio, consultorias, serviços e turismo de negócios, dentre outras atividades terciárias. As atividades industriais tradicionais aparecem num plano inferior. Parece não ser por acaso que,

no ano de 2001, dentre inúmeras referências, o SEBRAE concedeu a São José do Rio Preto o selo de “Município Empreendedor”.

#### **4. A atual configuração socioterritorial**

Ao referir-se à morfologia do tecido urbano, Santos (1981, p.201) garante que ela “é o reflexo fiel de uma realidade econômica e social definida”. Inferimos, portanto, que a atual configuração socioterritorial de São José do Rio Preto seria o resultado de processos internos que - dentre outras ações - determinaram uma acelerada expansão do tecido urbano, especialmente a partir dos anos setenta, culminando com o estabelecimento dos distintos padrões urbanos existentes nessa cidade.

Quanto ao processo histórico de apropriação das bases naturais do território rio-pretense descrito neste capítulo, constatamos que seus fatores condicionantes foram de ordem política, técnica, econômica, natural e cultural. Pensamos que a marca da atual configuração socioterritorial é a prosperidade econômica aliada às condições satisfatórias de bem-estar social em que vive, provavelmente, a maioria dos moradores dessa cidade. No entanto, não deixamos de verificar que em São José do Rio Preto também ocorreu um processo de exclusão urbana a partir de uma bipartição da cidade, ou seja, as áreas mais próximas do centro ficaram reservadas às classes de alta e média renda, enquanto as camadas populares delas se separaram funcionalmente e, muitas vezes, materialmente. Tudo isso parece apontar para uma lógica perversa do próprio modelo de extensão periférica levado a efeito nessa cidade.

Examinando a organização interna das cidades, Santos (1981, p.200), entende que, “Por diversas que sejam a gênese e a função das cidades nos países subdesenvolvidos, seu tecido urbano oferece hoje em dia surpreendentes semelhanças, como se a evolução contemporânea

conduzisse a uma unificação da realidade dos países do Terceiro Mundo [...]”. Na origem deste fenômeno, prossegue o autor, “aparece uma realidade, à qual Y. Lacoste assinalou que se tratava do fator constitutivo do subdesenvolvimento: a intromissão da economia capitalista moderna em um meio tradicional e seus corolários políticos”. Lembramos, a propósito, que ao longo da nossa descrição do processo de apropriação do território, praticado pela sociedade rio-pretense, tentamos relevar as transformações econômicas, sociais e políticas que contribuíram para a superação de estruturas tradicionais, que, há quatro décadas ainda se apresentavam como sendo de base rural. O englobamento dos sítios pelas fazendas e a crescente mecanização das atividades agrícolas provocaram expulsão de parcela significativa da força de trabalho rural. Os camponeses pobres que perderam o acesso à terra e colonos de fazenda transformaram-se em excedentes demográficos, que - por não encontrarem modos de sobrevivência na economia rural modernizada - evadiram-se para a cidade. Esse acelerado êxodo rural foi uma das válvulas de escape para grandes contingentes populacionais excluídos do campo e que acabaram engrossando as fileiras do chamado “exército agrícola de reserva” fixados nas periferias da cidade, dando sua contribuição ao processo, pouco ordenado, de expansão do tecido urbano.

Em nome da modernização no plano econômico, as atividades primárias deixaram de ser predominantes, para dar lugar às atividades industriais e de prestação de serviços, comandadas, em parte, pelo Poder Público. Estando na cidade a infra-estrutura demandada por estas atividades, as mesmas, como decorrência, passaram a atuar como fatores determinantes da urbanização tanto da atividade produtiva quanto da própria população. Este deslocamento populacional tornou-se, assim, acelerado e, praticamente, irreversível.

A modernização intensa e contínua da agricultura em terras rio-pretenses, além de ter contribuído para a existência dos problemas rurais e urbanos que acabamos de mencionar,

trouxe, também, grande aumento dos impactos ambientais, acarretou a valorização da terra e o aprofundamento da concentração fundiária.

Com forte tendência a horizontalização, a expansão do tecido urbano rio-pretense, em princípio, estendeu-se ao longo de alguns eixos principais de tráfego, quase sempre direcionados para os vetores com menores obstáculos naturais. Nestas condições, o mecanismo da especulação imobiliária não tardou em estocar vastas glebas periféricas para loteamentos futuros, ainda que à revelia das proposições dos planos diretores da cidade.

Aprofundando sua análise sobre a morfologia do tecido urbano, Santos (1981, p.201) admite que “Apenas o centro da cidade associa, e assim mesmo só em certa medida, os diferentes setores da economia e das classes sociais, na medida em que nele se concentram as atividades terciárias, serviços comerciais, administrativos, lugares de diversão etc”. Podemos afirmar, até mesmo, que os aspectos libertários e mais promissores da dita modernidade, que amenizariam as desigualdades sociais, acabaram sendo negligenciados. Verifica-se que o sentido dado a essa modernização acabou sendo um novo gerador de graves problemas sociais, uma vez que o referido “modelo de desenvolvimento” excluiu dos benefícios parte expressiva da população, que ficou “à deriva”, já que muitos não puderam retornar às suas atividades tradicionais e nem ser incorporados à “vida moderna”.

Buscando um aporte para essa espécie de segregação urbana que constatamos, ao descrever a estrutura interna da cidade de São José do Rio Preto, encontramos a seguinte análise, sobre as cidades dos países subdesenvolvidos, feita por Santos:

Os bairros residenciais privilegiados, que dispõem de amplos espaços e que vivem cada vez mais em autarquia, com seus supermercados e seus clubes particulares, são cada vez aproximados, por modernas e rápidas vias de transporte, do bairro de negócios, onde trabalha a maioria de seus habitantes e que, em muitos casos, foi objeto de uma modernização arquitetônica, devida, em boa parte, ao trânsito de automóveis, mas se ligando, sobretudo, ao movimento maior de especulação fundiária”. (SANTOS, 1981, p.201)

Por sua vez, Oliva e Giansanti (1999, p.67), discorrendo sobre os processos históricos de grande abrangência e complexidade, lembram que “a modernização faz louvações às suas

virtudes, ao mesmo tempo em que desqualifica as formas sociais ultrapassadas”. Os referidos autores ainda reforçam que:

As sociedades tradicionais, portanto, são consideradas o atraso, enquanto as modernas, o avanço, o progresso social e, principalmente, o desenvolvimento. A idéia de desenvolvimento socioeconômico, que passou a ser largamente utilizada a partir de meados do século XX, é uma “máscara do bem” para o processo de modernização, sempre considerado positivo. (OLIVA E GIANANTI, 1999 p.67-8)

Apesar de todos os avanços econômicos e sociais, alguns problemas urbanos - que serão descritos, com maiores detalhes, no capítulo III - já vêm, com certa frequência, incomodando o cidadão rio-pretense no seu cotidiano citadino. Dentre esses problemas podemos elencar: os impactos ambientais causados pela invasão do espaço dos cursos d’água; os vários transtornos acarretados pela presença da estrada de ferro na zona central da cidade; os reflexos negativos na estrutura social e meio ambiente provocados pelo gigantismo assumido pelo mercado imobiliário; os efeitos nefastos (sufoco, barulho e congestionamento do trânsito, poluição atmosférica e elevação de temperatura, reduzida presença de áreas verdes, majoração dos preços concernentes à moradia, falta de segurança e de sossego) decorrentes da excessiva ocupação e da verticalização desenfreada das edificações, especialmente na zona central; a situação caótica verificada em vários loteamentos fechados, particularmente os adquiridos por famílias das classes B e C, dada a ausência ou insuficiência da infra-estrutura devida; a precariedade nos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto. Boa parte desses problemas está relacionada a um certo grau de saturação da infra-estrutura, especialmente das fontes de abastecimento e redes de água tratada, redes de esgoto e galerias pluviais, além do inadequado uso e ocupação do solo feitos por determinados segmentos dessa sociedade, o que não deixa de comprometer o equilíbrio socioambiental e de intensificar o processo de segregação urbana.

Evidentemente, como já deixamos a entender, São José do Rio Preto não se encontra à beira do caos no que tange ao equilíbrio socioterritorial, no entanto, vive-se uma situação que

já pode ser considerada de prenúncio de uma espécie de desarranjo sócioambiental que tende a se agravar. Particularmente nas áreas de loteamentos clandestinos, os quais ultrapassam a marca de uma centena, já se observa uma certa precarização dos padrões urbanos, com o Poder Público municipal encontrando sérias dificuldades para contornar os problemas mais graves que afetam a sociedade e o meio ambiente. Dada a ilegalidade e a irregularidade em que se encontram esses loteamentos, a população que neles habita permanece impedida do acesso aos serviços públicos essenciais, aprofundando, assim, a exclusão social, o que contribui para incrementar a degradação ambiental. Tudo isso conspirando contra as diretrizes e os objetivos dos planos diretores que a cidade já teve.

A sensação que fica é a de que as elites rio-pretenses, detentoras do poder político, em parceria com certos seguimentos da burguesia econômica - em determinadas ocasiões - se conformaram em entregar os processos econômicos, sociais e ambientais, inerentes à organização interna da cidade, a uma espécie de “força natural”, que promoveria o tão almejado crescimento econômico, acompanhado do imprescindível equilíbrio socioambiental, por isso pensamos tratar-se de um evidente descaso para com o planejamento urbano.

Ao descrevermos sobre a gênese e a evolução do processo de construção do território rio-pretense, até os nossos dias, chegamos à constatação de que, aqui também, as preocupações de ordem econômica (que deveriam ser vistas como um meio para atender às necessidades humanas) tiveram uma importância exagerada em comparação com as preocupações de ordem social e mesmo ambiental. Parece ter havido uma inversão de relações: o que era para ser um meio tornou-se um fim, ou seja, o modelo econômico praticado conseguiu, através da sua lógica, submeter a própria população e o meio ambiente. Por outro lado, as funções urbanas inicialmente exercidas pela cidade foram despertando o surgimento de outras mais complexas, mais modernas, das quais toda uma região no seu entorno, vai dependendo. Tudo isso parece exigir providências mais incisivas, em princípio

do Poder Público, no processo de ocupação e uso do solo urbano, tendo em vista a lógica do modelo econômico praticado.

A existência de preocupações com os padrões urbanos aqui relatados leva-nos a desenvolver, no próximo capítulo desta dissertação, um cotejamento entre a problemática urbana e as tentativas históricas de ordenamento territorial levadas a efeito na cidade. Tudo isso suscita a suposição de que - em contraste com uma atmosfera de racionalidade e idealismo que perpassa as idéias acerca do planejamento urbano, particularmente do Plano Diretor - os políticos responsáveis pela administração municipal não têm levado muito a sério a incumbência da intervenção no processo de apropriação do território. Apesar de sabermos da enorme dificuldade de se processar as relações entre o governar e o planejar, pensamos que devem existir maneiras de se implementar medidas que interfiram na configuração territorial, visando à solução de problemas concretos do cotidiano cidadão, inclusive do meio rural.

## Capítulo II

### **A EXPANSÃO DO TECIDO URBANO EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: POLÍTICAS TERRITORIAIS, PLANOS E PROCESSOS URBANOS**

Após a descrição feita no capítulo anterior, objetivando verificar os principais fatores que interferiram na gênese e no processo histórico da construção territorial de São José do Rio Preto, apresentaremos, neste capítulo, os principais surtos de crescimento do tecido urbano, através de uma abordagem das políticas territoriais, dos instrumentos de planejamento urbano e dos processos urbanos, que contribuíram para esses saltos de desenvolvimento.

Quanto às políticas territoriais, elas correspondem (MAGNOLI, 2001, p.253) a todos os conjuntos de objetivos que constituem os programas de ação governamental (federal, estadual e municipal), buscando intervir na produção e organização do território. Quais dessas políticas acabaram interferindo, de forma direta, no crescimento urbano de São José do Rio Preto? Como se organizam essas políticas orientadas, especialmente, para a expansão urbana periférica? Qual a lógica que sustenta as diferentes políticas e processos urbanos,

historicamente praticados? Que resultados elas apresentam para a estrutura interna e expansão da cidade? Todas são questões que tentaremos arrolar nesta descrição.

A exemplo do que ocorre com a quase totalidade das cidades, em São José do Rio Preto, a gênese, o crescimento, a organização e o funcionamento do tecido urbano, também estiveram condicionados pela lógica econômica empresarial e por decisões de ordem política, protagonizadas pelo Poder Público nos níveis federal, estadual e municipal. No caso específico da ação de controle e de orientação do Estado sobre os investimentos, é possível verificar que, em grau considerável, o território rio-pretense foi privilegiado por estas políticas territoriais levadas a efeito tanto na cidade quanto no seu entorno. Este aspecto nos remete a uma valorização, neste capítulo, da dimensão política do processo de expansão e desenvolvimento urbano, já que no capítulo anterior, dadas as circunstâncias já expostas, foram realçados os processos condicionados pela lógica econômica engendrada pelos empresários, e que prevaleceram na locação e construção da cidade. Assim, tentaremos evitar reproduzir uma abordagem que tenha uma conotação exageradamente de ordem econômica e que leve a uma visão redutora da realidade territorial.

No que se refere ao planejamento urbano, pensamos ser oportuno recorrer aos esclarecimentos de Clark (1991, p.228-229), para quem “O planejamento tornou-se essencialmente um processo da formulação de política geral, envolvendo a identificação dos objetivos para o desenvolvimento urbano, a especificação dos passos necessários para alcançá-los e a monitoria e avaliação dos passos de realização”.

Ainda quanto ao planejamento urbano, Villaça (1995, p.45), nos instrui que são dois os seus instrumentos fundamentais: um é o zoneamento e o outro é a figura do plano diretor e seus equivalentes. Zoneamento, para este urbanista, deve ser entendido como a legislação urbanística que varia no espaço urbano. Em sua forma mais “completa”, toda a área urbana e de expansão urbana é dividida em zonas, sendo que para cada uma a lei define: o coeficiente

máximo de aproveitamento dos terrenos (relação entre a área total construída e a área do terreno); a taxa máxima de ocupação dos terrenos (relação entre a área ocupada por edificações e a área do terreno); e, finalmente, os usos (atividades que serão desenvolvidas no terreno ou na edificação) permitidos e proibidos na zona. Prossegue o urbanista afirmando que o zoneamento é uma forma mais tradicional de planejamento urbano, e muitos - até hoje - chegam a chamá-lo de “plano diretor”. Outros já o consideram parte indispensável de um plano diretor. De qualquer forma, para o urbanista em referência, o plano diretor seria o outro instrumento de planejamento urbano que, no Brasil é “entendido por suas pretensões mesmas de ‘generalidade’, ‘globalidade’, de ‘plano geral’”. Este plano data do final do século XIX (embora esse nome não existisse à época). Entende o autor que “seus graus de globalidade variaram muito ao longo das décadas [...]”.

Diferentemente da concepção tradicional, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor passa a ser o instrumento urbanístico básico, já que reúne as estratégias de intervenção no território municipal. Infere-se, portanto, que os demais instrumentos, incluindo o zoneamento, servirão para viabilizar a implementação dos objetivos e diretrizes priorizados no (ROLNIK, 2002, p.41) “projeto de cidade que se produzirá no nível municipal - projeto que deve estar explicitado no Plano Diretor”. Esta é a razão da ênfase que buscaremos canalizar ao Plano Diretor, na abordagem do planejamento urbano.

No tocante aos processos urbanos, Clark (1991, p.181) nos aponta que “A identificação e a explicação dos padrões e processos internos é o principal tema de pesquisa na Geografia Urbana”. Vale lembrar que a pretensão deste trabalho é a descrição dos processos internos que podem indicar “o funcionamento do poder social subjacente e das forças econômicas” que atuam na estrutura territorial e na morfologia urbana, muitas vezes, a despeito da legislação urbanística. Para a consecução dos objetivos deste capítulo, pensamos que essa descrição não se exime a uma perspectiva histórica, como faremos a seguir.

## **1. A gênese da organização urbana, o crescimento e as primeiras políticas de intervenção no organismo urbano**

O primeiro passo para a ocupação e uso do solo no sítio urbano, onde se implantou a cidade de São José do Rio Preto, ocorreu, segundo Monbeig (1998, p.141-144), em seqüência da expansão da cafeicultura da região de Ribeirão Preto. Assegura o autor que “a colonização era uma questão de segundo plano, vindo antes o desejo de especular”. Parece, assim, que a especulação imobiliária tem sido uma marca durante todo o processo de expansão do tecido urbano dessa cidade.

Conforme pudemos verificar no capítulo anterior, João Bernardino de Seixas Ribeiro não teve a preocupação de encontrar um sítio geograficamente favorável à implantação de uma cidade, senão a de apenas escolher um local conveniente à formação de sua fazenda. Apesar disso, a cidade edificou-se em um sítio onde a geomorfologia e a rede de drenagem não ofereceram maiores dificuldades à expansão do tecido urbano.

Nos anos compreendidos entre 1880 e 1910, segundo Monbeig (1998, p.139), foram “os precursores mineiros, submergidos pela massa dos pioneiros cafeicultores”, que chegaram à região através de um movimento hierarquizado e encabeçado por uma “classe de grandes fazendeiros, que ao mesmo tempo dirigia importantes sociedades bancárias e ferrovias, bem como detinha postos na administração pública”. A partir de 1884, quando o café começou a ser plantado na região, inicia-se o efetivo povoamento do território rio-pretense. Tal fato criou condições favoráveis à atração de contingentes populacionais não apenas como mão-de-obra para o campo, mas também para a cidade, onde foram incrementadas as funções comerciais e de prestação de serviços, que, por sua vez, contribuíram para o processo embrionário de crescimento do tecido urbano. Essa dinâmica socioterritorial já passou a exigir das autoridades locais a tomada de algumas iniciativas para direcionar a estrutura

interna e a organização da cidade. Vejamos as primeiras dessas iniciativas e as circunstâncias em que elas ocorreram.

### **1.1. Os direitos fundiários da Igreja Católica sobre o Patrimônio e o Plano Urbanístico de Ugolino Ugolini**

De acordo com Arantes (1997, p.381), em 1893, o engenheiro florentino Ugolino Ugolini era um dos integrantes da expedição liderada pelo engenheiro Olavo Hummel, encarregada de fazer o traçado da estrada que ligava Jaboticabal ao porto de Taboado, no rio Paraná - passando por Rio Preto. No retorno da equipe a São Paulo, Ugolini resolveu ficar na cidade de São José do Rio Preto, onde teria vislumbrado “um rico futuro”.

Em 1895, a cidade - emancipada politicamente no ano anterior - ainda era um vilarejo que possuía (SEMPPLAN, 2002, p.6) cerca de 800 habitantes, os quais se espalhavam pelos espigões entre os córregos Borá e Canela, nas proximidades de suas confluências com o rio Preto. Na zona rural eram 12.500 os habitantes.

Desde os tempos em que São José do Rio Preto era Patrimônio, segundo descrições de Monbeig (1998), o espírito religioso - marcante na cultura popular - e o predomínio do catolicismo delegavam à Igreja Católica Apostólica Romana um importante papel de coesão social. Era costume entre antigos pioneiros mineiros doarem uma área significativa de terras ao santo de sua devoção para a constituição do Patrimônio. A Igreja Católica ganhava o direito fundiário sobre os terrenos contidos no perímetro da gleba doada. Foi assim que, como detentora do Patrimônio, a Igreja pediu ao engenheiro Ugolino Ugolini que traçasse uma planta da futura cidade. O traçado do engenheiro planejava a cidade com ruas largas, que se cruzavam em ângulo reto, como um tabuleiro de xadrez, dividindo a área em quarteirões e estes em datas. Com base num desenho esquemático (Figura 5) dos vetores

iniciais de crescimento é que a cidade teria sua organização e expansão, efetivamente, controladas, o que já permitiria a abertura de suas primeiras ruas.

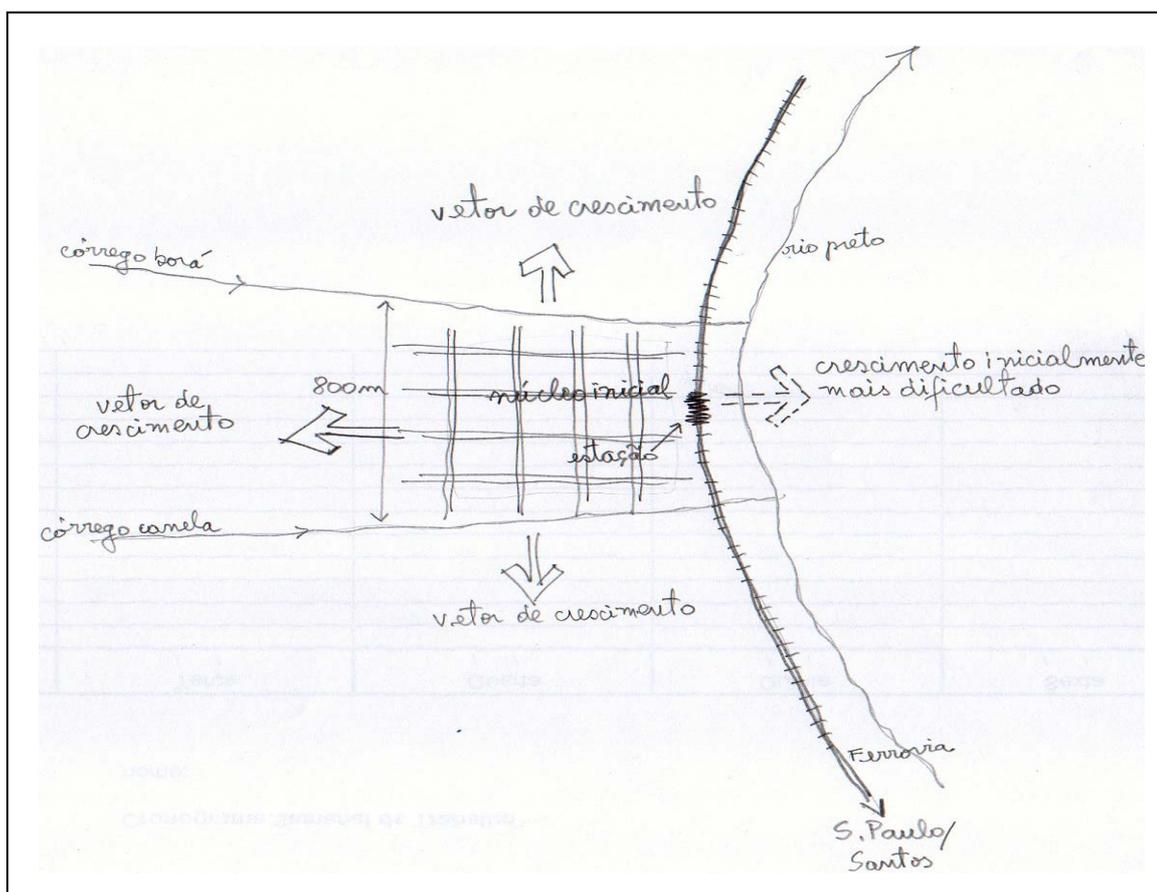


Figura 5: PRIMEIRO DESENHO ESQUEMÁTICO DA ORGANIZAÇÃO DA CIDADE (COMDEPHACT)

Ugolino Ugolini (ARANTES, 1997, p.381-382), também, é considerado o organizador do sistema de aforamento da cidade e autor do primeiro mapa de São José do Rio Preto, por encomenda do padre Joaquim Antônio do Canto. Responsabilizou-se pelo traçado da abertura das estradas Rio Preto/Catanduva e Rio Preto/Avanhandava/Miguel Calmon/Penápolis. Foi autor do levantamento cadastral dos distritos de Avanhandava (hoje município de Planalto) e Miguel Calmon. Deteve a concessão para explorar por vinte anos o Salto do Avanhandava, obtida em 15/04/1898, em sociedade com Adolpho Guimarães Corrêa, além de ser detentor de

concessão obtida em 19/07/1898, também em sociedade com Adolpho Guimarães Corrêa, para construção de uma linha de bondes, ligando Rio Preto ao Salto do Avanhandava.

Considera-se o engenheiro Ugolini o primeiro ambientalista rio-pretense, por conseguir a intervenção do diretor de Agricultura da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Estado, Gustavo D'Utra, contra a pesca indiscriminada nos rios e córregos da região. Em 1911, Ugolini envia carta à Câmara condenando a idéia de se construir o prédio do “1º Grupo Escolar” onde antes funcionava o “Cemitério Velho” (atual Praça Rio Branco, onde está o Fórum). O engenheiro argumentava que o Código Sanitário Francês, de Napoleão I, e todos os códigos sanitários do mundo, consideram infecta “a zona circunstante aos cemitérios em um raio de 50 a 100 metros”. Para facilitar as coisas, o engenheiro oferece em doação o quarteirão 76 (moderno 41), entre as ruas Bernardino de Campos, Voluntários de São Paulo, Independência e Saldanha Marinho, em terras de sua propriedade. Sua proposta foi recusada e o grupo escolar foi construído sobre o desativado cemitério. Quase meio século depois a Prefeitura usou o quarteirão, que ele havia sugerido, para construir o novo prédio da citada escola.

Com base nos relatos de Monbeig (1998, p.139-148), podemos constatar que o grupo principal de atores responsáveis pela gênese da organização urbana de São José do Rio Preto era formado por fazendeiros, comerciantes urbanos, advogados, agrimensores e loteadores. Era dessas categorias que a elite rio-pretense se consubstanciava, sendo que a dos últimos pode ser inerente às demais, já que as mesmas podem também exercer, de forma simultânea a especulação imobiliária. Esta especulação foi estimulada pela significativa acumulação de capital que o desenvolvimento da cafeicultura propiciou já no início do século XX. Tudo isso possibilitou uma valorização brutal das terras rio-pretenses e a multiplicação artificial do capital acumulado, ao tempo em que era reinvestido, pressionando nova expansão urbana.

## **1.2. A política de transporte ferroviário, a convergência regional e as propostas urbanísticas de Luiz Sayer e Marcondes H. de Mello**

Para Cavalheiro e Laurito (1927-29, p.460-461), “quando a EFA aqui chegou, Rio Preto era uma pequena cidade, com 1.200 habitantes e 200 prédios”. Os mesmos autores reconhecem que, dezessete anos após ter-se transformado num terminal de transporte ferroviário, a cidade já era habitada por quase vinte e oito mil pessoas, que ocupavam cerca de quatro mil domicílios. Segundo Monbeig (1998, p.348), “por causa de dificuldades financeiras, de modificações do estatuto da Companhia de estrada de ferro”, é que “Rio Preto se manteve, mais de dez anos, na condição de estação terminal” da EFA. Mas o próprio autor acrescenta que “o aproveitamento das boas oportunidades é favorecido pela bem avisada política das sociedades ferroviárias”. Ou seja: “Uma pausa prolongada da ferrovia favorece um desbravamento da função urbana”, especialmente “o aproveitamento do solo, nos desbravamentos mais afastados. Trata-se de garantir um frete imediatamente rendoso”. Esclarece o autor que: “Enquanto os trilhos não ultrapassavam Rio Preto, abriam-se sucessivamente Mirassol e Tanabi e se tornavam as portas do *bled*”, ou seja, de região não cultivada, como citada em rodapé.

A condição de ponta-de-trilhos permitiu à cidade receber muitas pessoas empreendedoras e representantes de instituições, que deram a sua contribuição para elevar a cidade ao nível de pólo regional. Com esse *status*, a cidade passa a desempenhar papéis administrativos, religiosos, sociais e econômicos, o que não deixa de atrair, também, as pessoas interessadas em participar da especulação imobiliária, interferindo, assim, no próprio crescimento da mancha urbana. Mais tarde, quando toda a região de influência dessa cidade se consolida economicamente, uma parte do excedente se dirige à alimentação desse processo de expansão urbana, o que revela um outro momento de especulação imobiliária.

Na mesma linha de pensamento dos citados autores, quem reafirma que foi a chegada dos primeiros trens, em 1912, que desencadeou o grande impulso ao crescimento da cidade é Monbeig, ao relatar que:

[...] de 120 fogos em 1898, passou a cidade a mais de 2.000 casas, em 1919; subiu a receita municipal de 100.000\$000, em 1912, a 320.000\$000, em 1917, e 470.000\$000, em 1919. Torna-se então São José do Rio Preto o centro para o qual convergem as colheitas de uma região imensa que se estende, para oeste de Palestina. Quando, em 1922, tocou a Mirassol ser ponta de trilhos, era a solidez de São José do Rio Preto firme bastante, para que não sofresse concorrência, tanto mais que entravam em linha os primeiros caminhões, e estendiam ainda em maior escala o raio de ação de uma cidade, cujo renome não padecia dúvidas, no sertão. (MONBEIG, 1998, p.349)

Na busca de justificativas para a especulação imobiliária da terra rural e, em seguida, das terras dos núcleos urbanos praticadas na região rio-pretense, relata Monbeig (1998, p.144), que “Um decreto baixado pelo governo do Estado de São Paulo, em 1900, considerou legítima a posse de quem pudesse prová-la com título legal, anterior a 02 de agosto de 1878”. Prossegue o autor afirmando que, mediante as exigências da lei de apresentação de documentos antigos, os “falsários deram provas de imaginação e habilidade diabólicas” para forjá-los. Neste sentido, ainda de acordo com o autor (1998, p.145), “Ficaram famosos certos grileiros, como os da Alta Sorocabana, os do vale do Aguapeí ou ainda os do sertão de Rio Preto”.

Com o passar dos anos, à proporção que a expansão do sítio urbano de São José do Rio Preto se processava, a sua rede de drenagem chegou a caracterizar-se como uma pequena barreira física, condicionando, de certa forma, a ocupação do espaço. Entretanto, à medida que os cursos d’água eram transpostos, através da construção de pontes, novas áreas incorporavam-se ao núcleo urbano inicial. No início dos anos quarenta, a cidade contava com mais de trinta mil habitantes e já havia se transformado num centro de convergência de uma vasta rede urbana considerada já estruturada.

A ferrovia, implantada paralelamente às margens do rio Preto, também passou a direcionar as linhas mestras da expansão do tecido urbano dessa cidade. Assim, tanto as barreiras físicas

(cursos d'água, especialmente) como as construídas pelos homens chegaram, em princípio, a condicionar o processo intenso e contínuo de expansão do tecido urbano da cidade. Apesar de todo o progresso que a estrada de ferro trouxe, há que se admitir que a mesma, dentre outros inconvenientes, retardou, até recentemente, a expansão de alguns importantes bairros da cidade, como é o caso do chamado Bairro Maceno.

A partir da década de quarenta, já é possível observar um desenho urbano de São José do Rio Preto (Foto 22) com direções de crescimento relativamente definidas. Tais direções acompanhavam as linhas mestras oferecidas pelos vales dos três cursos d'água (Preto, Borá e Canela), entre os quais a cidade iniciou seu processo de expansão, e pela própria linha férrea.



Foto 22: VISÃO PANORÂMICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, EM 1940 (ARANTES, 2001, p.11)

No dia 20/03/1948 (ARANTES, 1997, p.383-384), os vereadores rio-pretenses Felipe Lacerda, Alberto Andaló e Francisco Gutierrez sugerem ao prefeito Cenobelino de Barros Serra que solicite junto à Prefeitura de São Paulo o envio de um engenheiro-urbanista a São José do Rio Preto para traçar um projeto urbanístico para a cidade. “É indispensável que se

trace um plano de urbanismo em que sejam localizadas as zonas industriais, comerciais e residenciais”, afirmou Lacerda. Em 23/06/1951, a Prefeitura contrata, então, o arquiteto Luiz Saya para elaborar o plano de urbanização para a cidade, com entrega do projeto marcada para 23/11/1951. Em abril de 1952, o engenheiro apresenta, na Câmara Municipal, seu plano urbanístico para São José do Rio Preto. Era o primeiro plano de urbanização da cidade.

Em 17/06/1953 (ARANTES, 1997, p.384), a Câmara Municipal rejeita projeto de Fábio Marcondes H. de Mello, que obrigava a fazer o alargamento da rua Bernardino de Campos, prevendo “o crescimento da cidade e a explosão do uso dos automóveis”. A idéia do referido vereador vai ser reforçada três anos depois (em 1956), quando o engenheiro Eiras Garcia sugere o alargamento das ruas Bernardino de Campos e Voluntários de São Paulo, em quatro metros nas construções, a partir da linha divisória das propriedades e do passeio público para que as ruas passassem a ter dezessete metros de largura. Sua sugestão “foi rechaçada pela Câmara e pelos especuladores imobiliários”.

### **1.3. A fase inicial da política de interiorização industrial, os novos impactos no organismo urbano rio-pretense e as propostas urbanísticas de Eiras Garcia**

Sendo São José do Rio Preto uma das áreas mais afastadas do centro metropolitano estadual, desenvolveu-se, nessa cidade, ao longo das primeiras décadas do século XX, uma indústria tradicional voltada ao consumo local, notadamente nos ramos alimentício e têxtil, que se ampliou para os ramos de mobiliário, vestuário e minerais não metálicos. No entanto, em princípios da década de cinquenta, teve início o processo de interiorização - a partir da Grande São Paulo - de certos ramos da atividade industrial. Esse processo viabilizou-se através de alguns eixos rodoviários como é o caso da Rodovia Washington Luiz, que atravessa a cidade de São José do Rio Preto. Como decorrência, esta cidade passa a abrigar a instalação de várias fábricas que buscam, principalmente, matérias-primas, particularmente, as

originárias da agropecuária. Almejando a competitividade, os empresários do setor agropecuário iniciam um intenso processo de modernização de suas atividades rurais, a ponto de provocar grande êxodo de trabalhadores do campo, o que determina rápida expansão do tecido urbano. Segundo Bueno (2002, p.57), “a expansão física da cidade, sobretudo a partir de 1958 [...], vai ocorrer, exclusivamente, por conta da iniciativa privada”, evidentemente, prevalecendo a lógica econômica dos empresários. Esse fenômeno conduziu o prefeito, de então, a recorrer aos serviços do engenheiro-urbanista José Heitor Eiras Garcia, radicado na capital do Estado, para que apresentasse propostas de medidas para o ordenamento urbanístico da cidade.

É importante, para os propósitos desta dissertação, ressaltar que, em junho de 1956, a ACIA - Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Rio Preto (atual ACIRP), após constituir uma comissão (ARANTES, 2000, p.207), passou a encabeçar um movimento para transformar a cidade num centro fabril. A sugestão inicial havia partido de um de seus conselheiros (Laurentino João Camarero) de que “Rio Preto deveria se preparar para tirar vantagens econômica e social da política de descentralização do parque industrial paulistano”. O mesmo conselheiro ressaltara ainda que Rio Preto carecia de “um plano diretor para orientar os inúmeros loteamentos, que têm sido aprovados sem a exigência de quaisquer melhoramentos e sem que se destinem glebas razoáveis para a instalação de indústrias”. Pressionado pela comissão da ACIA, o prefeito Alberto Andaló informou que a questão da industrialização estava sendo prevista no plano urbanístico que vinha sendo elaborado pelo arquiteto Eiras Garcia. Em agosto de 1957, a comissão cobra do prefeito “aceleração no processo de industrialização da cidade, sugerindo que a Prefeitura concedesse favores na cobrança do Imposto de Indústrias e Profissões às novas indústrias que se instalarem em Rio Preto”.

Em 15/03/1956 (ARANTES, 1997, p.384), o prefeito Alberto Andaló vai à Câmara Municipal e faz pronunciamento aos vereadores informando que o prefeito de São Paulo, Lino de Mattos, acabara de enviar, a São José do Rio Preto, o engenheiro e urbanista José Heitor Eiras Garcia para fazer um levantamento e estudos das condições da cidade. No final do primeiro semestre de 1956, o prefeito Andaló baixa uma série de decretos declarando de utilidade pública diversos terrenos às margens dos córregos Canela e Borá, iniciando, assim, o processo de abertura das futuras avenidas Alberto Andaló e Bady Bassitt (cujas denominações iniciais eram, respectivamente, Duque de Caxias e Presidente Roosevelt). Em abril de 1956, Alberto Andaló vai à Câmara explicar porque declarou de utilidade pública uma faixa de dezessete metros ao longo dos córregos Canela e Borá para construção de avenidas: ele esperava que todos os donos dos terrenos fizessem doação das áreas à Prefeitura “em nome do progresso da cidade”. Corria boato, na época, de que a desapropriação atingiria quarenta metros para as futuras avenidas.

É fundamental, para efeito de uma melhor verificação da evolução das estruturas internas da cidade lembrar que, a partir da década de cinqüenta, a rede urbana regional amplia-se com o surgimento de vários outros núcleos, muitos deles resultantes do próprio desmembramento do território municipal rio-pretense, os quais chegam a participar da concorrência no que diz respeito ao atendimento imediato às novas exigências, especialmente no setor terciário. Ao afirmar que os lugares “se especializam em função de suas virtudes naturais, de sua realidade técnica, de suas vantagens de ordem social”, Santos (1996, p.197) nos permite dimensionar a importância desse momento do processo de construção da cidade e conseqüentemente reunir mais elementos para verificarmos a forma de crescimento do tecido urbano, as fases sucessivas de adaptação e o funcionamento interno desse organismo urbano, que passa, a partir daí, a ocupar posição privilegiada dentro de sua rede urbana. Vale, por outro lado, observar que, de acordo com o Censo do IBGE de 1950, a população urbana de São José do

Rio Preto era, nessa época, de 36.942 habitantes, enquanto a rural era de 26.246 habitantes. No entanto, a emancipação política dos distritos localizados no Município, vai dar grande contribuição para que população rural venha diminuir ao longo das décadas de cinquenta e sessenta.

Em março de 1957 (ARANTES, 1997, p.384), o engenheiro Eiras Garcia apresenta ao prefeito Alberto Andaló o primeiro Plano de Zoneamento de Rio Preto. Influenciado pelo diagnóstico da realidade local e pela proposta de solução dos problemas urbanos elaborados pelo urbanista, o prefeito encaminha o referido plano à Câmara de Vereadores, que o coloca em discussão na seção ordinária do dia 07/05/1957. O plano dividia a cidade em sete zonas, determinava a ocupação de 80% dos terrenos vagos para o centro comercial, e estabelecia que, fora do centro, a taxa de ocupação deveria ser de 30 a 40% da área total do lote.

Em 11/02/1958, o prefeito consegue, junto à Câmara de Vereadores, a aprovação da Lei 535/58 (a Lei do Plano Diretor de 1958). O objetivo dessa Lei era o de organizar e conter, “em níveis civilizados”, a especulação que acompanhava o crescimento da cidade. Nesse tocante, infere Arantes (1997, p.384), tudo parece indicar que o urbanista teve dificuldades em entender o vulto que assumia a especulação imobiliária local, já que, com menos de cinquenta mil moradores, a cidade tinha uma área loteada para 270 mil habitantes.

A Lei 535/58 foi acompanhada de um relatório no qual Eiras Garcia propõe algumas medidas que contribuiriam para a organização da cidade, tais como: a execução de um plano viário, a implantação de áreas verdes e outros equipamentos urbanos. Neste mesmo relatório estavam elencados os problemas urbanos detectados pelo urbanista: a) a falta de preocupação dos profissionais (arquitetos e engenheiros) ao projetarem os arruamentos; b) as larguras muito estreitas das vias públicas; c) a falta de áreas livres de domínio público; e d) as dimensões impróprias das quadras e dos lotes. Tais desequilíbrios parecem levar às seguintes constatações: o descaso do Poder Público rio-pretense para com o ordenamento da cidade e a

ganância, própria dos loteadores, em querer aproveitar ao máximo a terra urbana como uma mercadoria à disposição dos investimentos.

Durante o ano de 1958, Alberto Andaló manda canalizar os primeiros nove quarteirões (entre as ruas Pedro Amaral e Saldanha Marinho) do córrego Canela e iniciou a canalização do córrego Borá. A urbanização que ocorreu sobre os cursos canalizados e às margens desses dois córregos (onde estão hoje as avenidas Alberto Andaló e Bady Bassitt) chega a ser considerada o início do processo de melhoramento urbanístico em São José do Rio Preto. Além da urbanização dessas avenidas, o projeto urbanístico de Eiras Garcia possibilitou a abertura e urbanização das avenidas Philadelpho Gouveia Neto (às margens do rio Preto) e Murchid Homsí (córrego Aterrado). Terminava, assim, o que é considerada por Arantes (1997, p.182) a primeira etapa (1956/59) do plano de Eiras Garcia. A segunda etapa do plano (1963/68), conforme o autor, seria executada durante a administração do prefeito Lotf João Bassitt, onde se destacam os projetos de edificação do Paço Municipal, Câmara Municipal, Teatro Municipal, Estádio Alberto Andaló - no Bairro Eldorado - e reforma do Estádio Mário Alves Mendonça.

Ainda sobre a Lei de Zoneamento e Parcelamento do solo rio-pretense, de autoria de Eiras Garcia, verifica-se que ela também estabeleceu o perímetro urbano de São José do Rio Preto em torno da área já loteada. Segundo Bueno (2002, p.48), dentro dessa linha, com exceção de alguns vazios contidos no interior da cidade, não se dispunha de áreas para novos loteamentos. A lei designava a área contida nessa linha perimetral de “Área Urbana” e a superfície municipal externa a essa linha, como “Área Rural” ou “Zona Agrícola”. Assim, em sua maioria, os novos arruamentos com finalidade urbana estariam localizados na área rural. A lei determinava que em todos os novos arruamentos fora do perímetro urbano os loteadores seriam obrigados a implantar toda infra-estrutura de água, esgoto e iluminação pública, além de possuírem lotes com área mínima de 450m<sup>2</sup>, frente de 15 metros e ruas pavimentadas com

largura de 14 metros. Além disso, deveriam prever 20% de áreas públicas livres destinadas ao lazer e a equipamentos institucionais.

Segundo Bueno (2002, p.49), os poderes Executivo e Legislativo consideraram que as áreas vazias contidas no perímetro urbano estavam isentas das determinações da lei, já que a mesma valia apenas para os novos arruamentos na área rural. Assim, foi prática comum pela Câmara de Vereadores a aprovação da ampliação do perímetro urbano “para que se pudesse implantar, na área urbana (ampliada), loteamentos conforme o costume anterior, ou seja, sem o atendimento à infra-estrutura e às áreas públicas mínimas”.

Em 1965, para regulamentar essa prática, é editada a Lei 1143, que estabelecia as mesmas exigências de áreas públicas da Lei 535/58. Aquela Lei, também, previa exigências mínimas para loteamentos contidos no perímetro urbano, tais como: guias e sarjetas em todas as ruas, galerias pluviais, pontes e bueiros, quando necessários. Em 1969 é aprovada a Lei 1411, que elimina a exigência das guias e sarjetas. A justificativa da lei era de que estava sendo impossível ao loteador atender a exigência legal das construções de guias e sarjetas. Para Bueno (2002, p.57), com muita frequência, até a metade da década de setenta, os loteamentos, em sua grande parte, eram lançados sem infra-estrutura[...]. O mesmo autor afirma que “A partir do final da década de setenta, a Prefeitura Municipal [...] começa a exigir dos loteadores a infra-estrutura [...]. Nessa época, já eram fornecidas as diretrizes viárias e as localizações preferenciais para as áreas públicas. Até o final da década de setenta, os loteamentos se distribuíam, homoganeamente, na planta urbana [...]”. Entretanto, convém lembrar que toda essa harmonia ocorria apenas no tocante ao arcabouço de legislações urbanísticas nos âmbitos federal, estadual e municipal, que controlavam, apenas, uma “cidade legal”.

Pelo que acaba de ser exposto, não é difícil constatar a inocuidade das leis municipais no que se refere às restrições mínimas para a implantação de loteamentos, durante as décadas de 60 e 70. É possível verificar que os loteadores, muitas vezes, usavam de expedientes legais,

tais como a permissão para os arruamentos particulares, que lhes permitiam até executar projetos de loteamentos sem que os mesmos passassem pela aprovação da Prefeitura Municipal. Até o ano de 1976 (BUENO, 2002, p.50), “era facultado aos cartórios de registro de imóveis executar uma escritura utilizando-se de ‘transcrição’ (hoje ‘matrícula’), da área do sítio que se estava loteando”.

Em 1977, conforme Bueno (2002, p.55), ocorreu a edição do Ato da Corregedoria dos Cartórios do Estado de São Paulo, que obrigava os cartórios a exigirem a planta aprovada pela Prefeitura Municipal para a obtenção das matrículas individualizadas dos lotes para futuro registro escritural. Com isso, o Poder “Executivo Municipal passa, efetivamente, a exercer o seu papel de controle sobre a expansão física urbana e a usar os instrumentos legais disponíveis”. Anteriormente a esse Ato da Corregedoria, “legalizados ou não, os loteamentos eram comercializados e escriturados normalmente”.

Pelas razões expostas, Bueno (2002, p.56) entende que a década de setenta foi “um marco fundamental na história do controle público da expansão física legal da cidade”. Admite ainda o autor que “A partir dessa década, aperfeiçoou-se a Legislação Estadual e Federal, e aplicaram-se os procedimentos burocráticos” no que diz respeito à Legislação do Parcelamento de Solo Urbano. No entanto, haverá oportunidade, neste trabalho, de nos referirmos aos processos e padrões urbanos que passaram a ocorrer, já no início da década de oitenta, paralelamente ao arripio da lei, dentro de uma “cidade ilegal”, que existe no mesmo território municipal, no entorno da cidade legal.

#### **1.4. A política agrária federal dos anos sessenta e o esvaziamento do campo: a especulação imobiliária e a expansão urbana desenfreada, em São José do Rio Preto**

Não podemos nos esquecer de que, na década de sessenta, foram implantados tanto o Estatuto da Terra quanto o Estatuto do Trabalhador Rural, os quais acarretaram profundas transformações nas relações de produção no campo, bem como, na própria estrutura fundiária.

Ao longo dessa década, a agricultura temporária e as pastagens aumentam as suas áreas em valores absolutos e as culturas permanentes sofrem uma considerável retração. Essas atividades agrícolas que existiam nos pequenos sítios localizados no entorno da cidade, vão desaparecendo e as terras que se tornavam, paulatinamente, improdutivas, vão se constituir em um considerável estoque de glebas à espera da urbanização especulativa.

Dentre as mudanças ocorridas na zona rural rio-pretense, está o englobamento dos sítios pelas fazendas e a crescente mecanização das atividades rurais, que provocaram a expulsão de parcela significativa da força de trabalho rural. O processo de esvaziamento do campo e a conseqüente migração para a cidade tornam-se mais fortes durante essa década. De maneira repentina, milhares de camponeses pobres começam a evadir para a cidade em busca de trabalho nas atividades urbanas. A especulação imobiliária, a partir do momento em que o campo já se encontra estruturado e ocupado, volta-se mais direcionada para a terra urbana. Mais uma vez a falta de opções para investimentos na cidade canaliza os recursos financeiros acumulados, principalmente, na direção da especulação com a terra urbana. A conjugação de uma cultura fortemente influenciada pela especulação imobiliária - desde o processo de colonização do seu território - com o acelerado crescimento demográfico urbano contribuiu para um vigoroso processo de loteamento da terra urbana, incrementando a expansão do tecido urbano.

Com forte tendência à horizontalização, a expansão do tecido urbano rio-pretense, especialmente a partir de meados da década de sessenta, processou-se ao longo de alguns eixos principais de tráfego, quase sempre direcionados para os vetores com menores obstáculos naturais. Nestas condições, o mecanismo da especulação imobiliária não tardou em estocar vastas glebas periféricas para loteamentos futuros. Os loteamentos novos, em significativo número de casos, iniciam-se nas áreas mais distantes do espaço já urbanizado, deixando intercaladas faixas de terras não-loteadas. Os lotes, geralmente vendidos a baixos

preços, atingem o mercado popular e originam bairros de baixa renda, muitos dos quais, ainda hoje, não dispõem dos serviços públicos essenciais. Entretanto, sempre que esses serviços (linhas de ônibus, água, esgoto, iluminação, coleta de lixo, etc.) vão sendo implantados, ocorre uma valorização das faixas de terras estocadas, oportunizando aos especuladores a abertura de novos loteamentos, com os lotes sendo vendidos a preços mais elevados, o que não deixa de contribuir para a expansão do tecido urbano, evidentemente, motivada por interesses especulativos.

Fica evidente que a expansão urbana acelerada, decorrente das transformações econômico-sociais ocorridas, primeiramente no campo e posteriormente na cidade, durante os anos sessenta, em muito alimentou a especulação imobiliária, que foi assumindo, ao longo das décadas seguintes, proporções gigantescas em São José do Rio Preto. Esta especulação, por sua vez, não deixou de promover, além da expansão desenfreada do tecido urbano, também, reflexos na estrutura social, com repercussões profundas até aos dias atuais.

## **2. As políticas territoriais para a implantação da infra-estrutura urbano-industrial, a partir dos anos setenta**

Considerando-se que a cidade de São José do Rio Preto foi implantada, como já descrito, sobre um sítio caracterizado por um relevo pouco ondulado, com espigões amplos e de modestas altitudes, sendo cortado por cursos d'água de pequeno porte, podemos afirmar que, do ponto de vista da natureza, os obstáculos à expansão do tecido urbano não ofereceram maiores dificuldades à transposição. É verdade que, à época da implantação da cidade, o rio Preto e seus córregos afluentes, dentre outros fatores de ordem natural, chegaram a orientar a forma de expansão e ocupação do solo urbano. Mas, na década de setenta, em função da adoção de várias medidas governamentais, não apenas esses pequenos obstáculos naturais foram superados, como até mesmo os construídos que, na sua quase totalidade, deixaram de

ser empecilhos à expansão urbana. Essa é mais uma das razões da forte expansão pela qual passa esse tecido urbano. Verifiquemos algumas das medidas que a impulsionaram.

### **2.1. A implantação do PROINDE e a nova expansão do tecido urbano**

Entre os anos de 1967 e 1975, o governo estadual implantou o Plano Rodoviário de Interiorização do Desenvolvimento (PROINDE), o qual partiu do diagnóstico de que a penetração industrial ocorria a partir das rodovias Anhanguera (em direção a Ribeirão Preto), Washington Luiz (São José do Rio Preto), Castelo Branco (Sorocaba) e a Via Dutra (Vale do Paraíba). O objetivo do plano era a implantação da infra-estrutura rodoviária necessária à interiorização da indústria. Ao tempo em que a rede de transporte ia sendo instalada nas circunvizinhanças, intensificava-se o potencial integrativo da região hoje polarizada por São José do Rio Preto: um território integrado pelos transportes e pelas necessidades advindas do crescimento populacional, da elevação dos níveis de vida e da demanda de serviços em número e frequência cada vez maiores. A cidade tornou-se depositária e produtora de bens e serviços necessários à vida de relações, que passaram a incrementar-se quantitativamente e se diversificaram qualitativamente, tanto no seu próprio território quanto no seu amplo entorno.

Com todas as mudanças que vinham ocorrendo ao longo dos anos setenta no interior do Estado, os governantes rio-pretenses precisaram intensificar suas ações para que a cidade pudesse receber o fluxo de industrialização e os novos contingentes populacionais dele decorrentes. Para tanto, houve a necessidade de se construir a infra-estrutura urbano-industrial, além de remover alguns obstáculos que iriam impedir a iminente expansão urbana.

São José do Rio Preto, não fugindo à lógica da dinâmica e organização da maioria das cidades do interior paulista, foi efetivando sua estrutura interna através das relações de atividades desenvolvidas entre a zona central e as zonas intermediária (áreas que circundam a zona central) e periférica. Essas relações são traduzidas fisicamente por deslocamentos de

peças e bens entre inúmeros pontos de origem e destino espalhados no interior da cidade. Assim é que, nos anos setenta, a maior parte da população de São José do Rio Preto encontrava-se contida num espaço que apresentava o formato de um “V”, já que este adensamento demográfico estava condicionado pelo cruzamento da SP 310 com a BR 153, as duas principais rodovias que atravessam o perímetro urbano.

A presença da BR 153, passando na direção NE-SW, e da SP 310, na direção E-W, ambas atravessando o perímetro urbano, especialmente nos trechos onde houve rebaixamento do terreno para viabilizar sua instalação, foi considerada, ao longo de muitos anos, como um fator de direcionamento e até mesmo de contenção da própria expansão urbana. Graças à construção de interligações, como os viadutos e passarelas, estas rodovias deixaram de ser consideradas barreiras à ocupação do solo, permitindo, assim, a livre circulação de pessoas e bens econômicos, o que, por sua vez, conduziu a uma nova expansão do tecido urbano, tanto a leste (para além da BR 153), quanto ao sul (para além da SP 310) da cidade.

Separado do “V”, pela Rodovia Washington Luiz (SP 310), na direção sul da cidade, encontrava-se, em processo inicial de expansão, um outro importante adensamento demográfico que é o setor "Estoril" (Parque Estoril, Jardim Urano, Cidade Nova, Jardim Ouro Verde, etc.). Este seccionamento determinou, em 1972, o rebaixamento e a duplicação da rodovia SP 310, com a construção de passagens elevadas de ligação bairro-centro.

Também é o caso do setor “Soraia” ( Jardim Soraia, Vila Hipódromo, Vitória Régia, etc.), separado do referido “V”, pela Rodovia Transbrasiliana e localizado na Zona Leste da cidade. Visando agilizar o fluxo de pessoas e veículos, procedeu-se ao rebaixamento e à duplicação da BR 153. Várias passagens elevadas foram construídas, permitindo a interligação entre os adensamentos populacionais (Zona Central com o Setor Soraia). O cruzamento, bem como, algumas das passagens elevadas dessas duas importantes rodovias, podem ser verificados nas Fotos 23, 24 e 25.



Foto 23: CRUZAMENTO DA SP 310 COM A BR 153 (Abílio M. de Azevedo, 09/03/03)



Foto 24: PASSAGEM ELEVADA SOBRE A SP 310 (Abílio M. de Azevedo, 09/03/03)



Foto 25: PASSAGENS ELEVADAS SOBRE A BR 153 (Abílio M. de Azevedo, 09/03/03)

O setor Eldorado está contido na interseção “V”, porém sempre apresentou certa dificuldade de integração com a Zona Central, em virtude da existência de duas barreiras constituídas pelo córrego Piedade e pela Estrada de Ferro. Em meados da década de oitenta, com a duplicação da passagem (na rua João Mesquita) inferior aos trilhos da (antiga) FEPASA, a ligação do setor Eldorado com o núcleo principal melhorou significativamente. Semelhante contribuição foi dada com a Interligação da Avenida Marginal ao córrego Piedade, com a Av. Philadelpho Gouveia Netto.

## **2.2. A implantação do Programa de Desenvolvimento Industrial (PRODEI) e seus reflexos na estrutura socioterritorial**

É igualmente importante para o escopo do nosso trabalho, mencionar que, no dia 09/04/1968 (ARANTES, 2000, p.375-376), os diretores da Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Rio Preto (ACIA) receberam a visita de três estudantes de arquitetura da Universidade de Brasília (UnB), “que estavam desenvolvendo estudos sobre o crescimento de Rio Preto e solicitaram o auxílio da entidade para suas pesquisas”. Um dos estudantes, convidado a falar, enumerou “uma série de problemas da cidade relacionados com o crescimento vertiginoso no setor de construções e comércio”, lembrando que a cidade estava entre as que mais haviam crescido nos últimos anos. Acrescentou ainda o universitário, que dentro de quinze anos, mantendo o ritmo de crescimento e progresso, Rio Preto seria a terceira cidade do Estado de São Paulo, “sendo necessário sua transformação num centro industrial, com a implantação de pequenas e médias indústrias, aproveitando a matéria-prima regional”. O conselheiro Orlando Mazzotta, gerente do Banco do Brasil, concordou com a exposição do acadêmico. Em maio de 1969, segundo o autor, o prefeito Adail Vettorazzo formou uma comissão para estudar a implantação do Distrito Industrial, para onde – conforme decisão da comissão - todas as fábricas já existentes na cidade deveriam se transferir obrigatoriamente.

Segundo Gomes (1975, p.415-416), a Comissão Municipal de Industrialização, que tinha o “objetivo de coligir dados e de sugerir as providências julgadas necessárias para a elaboração e execução do Plano Municipal de Industrialização”, estava composta por representantes do CIESP, da COLAR, da CAFEALTA, da ACIA, da Sociedade Amigos da Cidade, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, dos frigoríficos Bandeirantes, Bordon, e Santa Cruz, e da CPFL-Companhia Paulista de Força e Luz.

Em 28 de março de 1969 (GOMES, 1975, p.416), após estudos realizados, a comissão de industrialização sugeria a instituição de incentivos para novas indústrias, além da criação do Distrito Industrial, que seria instalado numa área de 120ha - então pertencente ao Estado - entre a rodovia Washington Luiz, o córrego Piedade, o Recinto de Exposição de Animais e a Estrada de Ferro Araraquarense. No dia 13 de março de 1970, o conselheiro Orlando Mazzotta sugeriu que a ACIA prestigiasse a criação do Distrito Industrial. As sugestões feitas por aquela comissão foram aceitas pela administração pública municipal e, em vista disso, como fator legal de incentivos (doações de terrenos, serviços de infra-estrutura e isenção de impostos municipais), surgiu a Lei Municipal de nº 1496, de 25 de setembro de 1970, que criava o PRODEI.

Sob coordenação da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, o PRODEI está voltado a empresas de médio e grande porte, através da venda de área por licitação, ou por concessão de uso, para a construção de sede própria, com vistas a facilitar o aumento da produtividade e a geração de empregos. Esse programa é viabilizado através do Distrito Industrial I “Waldemar de Oliveira Verdi”, que possui uma área total de 258,87ha e o Distrito Industrial II “Dr. Carlos de Arnaldo e Silva”, que possui uma área total de 88,86ha. Nesses distritos o programa propicia às empresas rede de água, energia elétrica, telefone, isenção dos impostos municipais por 10 anos e fornecimento de máquinas para terraplanagem do terreno.

O Distrito Industrial I foi implantado pela Lei Municipal de Nº 1488, de 16/09/1970. Sua área - que foi doada ao Município pelo Governo Estadual através do Decreto-Lei de 25/03/70 e da Lei Estadual de Nº 563, de 03/12/74 - está toda ocupada por cerca de 150 empresas. O Distrito Industrial II, por sua vez, teve sua aprovação pela Câmara de Vereadores, em 25/05/83, através da Lei Municipal de Nº 3287.

A atividade industrial, ao longo da década de setenta, levou a uma grande concentração de mão-de-obra (SEMPPLAN, 1992), porém com pouco dinamismo. Em meados dessa mesma década, inicia-se, no Município, o desenvolvimento de uma incipiente agroindústria voltada para a produção regional e que começa a aparecer como a grande possibilidade de dinamização da economia local. Paralelamente, ocorreu um expressivo processo de esvaziamento populacional na zona rural, com a cidade de São José do Rio Preto sendo o grande pólo de atração desses contingentes de migrantes.

O Distrito Industrial II, situado no quilômetro 52 da Rodovia BR 153 (a 10 km da zona central da cidade), disponibiliza aos empresários área especificamente para estabelecimento industriais e congêneres, com pavimentação asfáltica, rede de esgoto, energia elétrica e telefone. Nesse distrito estão instaladas empresas pertencentes basicamente aos mesmos gêneros das indústrias do Distrito Industrial I.

A infra-estrutura urbano-industrial incrementa-se com a implantação de um outro distrito denominado “Cidade Industrial Dr. Ulisses da Silveira Guimarães”. Com ele, objetiva-se abrigar, prioritariamente, empresas de médio e grande porte, com o intuito de favorecer o aumento da produtividade, através de investimentos em tecnologia de ponta, porém procurando manter a geração de empregos. A venda dos terrenos é realizada através de licitação, podendo os mesmos ser pagos em até 30 meses, sem prazo de carência.

O “Programa de Minidistritos Industriais e de Serviços” também se encontra implantado, em São José do Rio Preto, estando voltado para a geração de emprego e renda, através do

apoio aos pequenos e micro-empresendedores. Os empreendimentos devem ser compatíveis com os aspectos ligados ao uso do solo. Os preços são estabelecidos com vistas à recuperação dos valores investidos na infra-estrutura do loteamento. O empreendedor efetua o pagamento do lote em 50 meses. As áreas disponibilizadas são circunvizinhas aos bairros populares próximos às vias de acesso à cidade. A intenção é, também, promover “a descentralização das atividades econômicas e o desenvolvimento ordenado, aproximando o trabalhador do local de sua moradia”. Entre 27/06/1986 e 16/12/1996 foram implantados, 13 minidistritos industriais, nos quais, até o final de 2002 (SEMPPLAN, 2003, p.56), encontravam-se instaladas 845 fábricas. Esses minidistritos encontram-se distribuídos pelos setores Norte, Leste e Oeste da cidade, com a estimativa de geração de mais de 8.600 empregos. Todos os distritos e minidistritos encontram-se localizados dentro do perímetro urbano.

Considerada parte integrante da infra-estrutura urbana para a indústria e o comércio, encontra-se instalada no Distrito Industrial I, próxima às principais vias de transporte, a Estação Aduaneira Interior de São José do Rio Preto-EADI, sobre a qual já nos reportamos. Junto a FERROBAN, a EADI (Foto 26) tem priorizado o uso do transporte ferroviário por admiti-lo como mais econômico para seus usuários.



**Foto 26: VISÃO PARCIAL DA EADI, LOCALIZADA NO DISTRITO INDUSTRIAL – I**



atraindo o interesse de missões comerciais estrangeiras, que consideram essa cidade bem dinâmica e, “dentro dos parâmetros brasileiros, tem imagem de prosperidade”. É o que afirmou, recentemente, o cônsul geral da França, Jean Marc La Forêt, em reunião no Salão Nobre da Associação Comercial e Industrial de Rio Preto (ACIRP), com cerca de 40 empresários da indústria, do comércio e da agricultura, esperando que isso venha “facilitar parcerias com empresas francesas”.

A despeito da informação, feita anteriormente, de que todos os distritos e mini-distritos industriais encontram-se instalados dentro do perímetro urbano, há que se esclarecer que muitos deles, na sua fase de implantação, encontravam-se próximos ao perímetro urbano, porém fora dos seus limites. Mudanças ocorridas na legislação urbanística ampliavam esse perímetro para poder incluir esses distritos e mini-distritos dentro do organismo urbano. Fica, assim, constatada a contribuição que a política industrial municipal trouxe à expansão do tecido urbano, nessa cidade. Além do mais, a própria instalação dos distritos e mini-distritos industriais vai ter reflexos em outras atividades econômicas, especialmente no comércio e prestação de serviços, as quais, por sua vez, também vão intensificar o processo de expansão urbana, a partir dos bairros que se industrializaram. As seguintes observações de Santos nos permitem melhor compreender esse processo:

Para proporcionar mais vida interior a uma cidade, o Estado cria igualmente novos bairros industriais. Este fato desencadeia automaticamente uma vida comercial muito intensa nas novas instalações. Toda a vida da cidade é transportada para um setor que se achava anteriormente morto, já que inexistia. A cidade adquire mais chance de se desenvolver porque passa a possuir uma estrutura receptiva. Abrem-se novas avenidas e novos comércios começam a se instalar perto do bairro industrial. [...] a administração pode também construir [...] outros tipos de serviços como adução de água ou instalação de uma rede de eletricidade. O bairro assim organizado, se revaloriza. Produz-se, automaticamente um deslocamento da vida comercial e social. (SANTOS, 1981, p.193)

Considerando-se os propósitos deste capítulo, não podemos deixar de acentuar que (SANTOS, 1981, p.193) “estas realizações são seguidas da expulsão dos pobres dos novos

bairros, e estes se convertem em possessões das camadas privilegiadas e ricas da cidade. A cidade conhece então profundas transformações em sua organização interna e em seu tipo de população”. Constatamos, portanto, que a política de industrialização levada a efeito em São José do Rio Preto, também, levou ao incremento das segregações social e urbana, além da expansão do seu tecido urbano.

### **3. As políticas de descompressão e de revitalização da Zona Central e do Centro Expandido da cidade**

Historicamente, a Zona Central tem exercido um peso muito grande na estrutura interna da cidade. No que diz respeito ao uso e ocupação do solo, essa zona chegou a receber um tratamento diferenciado em relação às demais zonas. Essa distinção advinha tanto da iniciativa privada quanto do Poder Público municipal, o qual, mediante a aprovação de leis de zoneamento e uso do solo (SEMPPLAN, 1992), chegou a estabelecer que os edifícios com vários pavimentos poderiam ser construídos apenas na zona central. Em 1958, a Lei de Zoneamento estabelecia que esses edifícios poderiam ter até seis pavimentos, enquanto que uma emenda a essa Lei, em 1984, passa a permitir que tivessem até quinze pavimentos. Essas medidas reforçaram, assim, a tendência de verticalização do centro da cidade, enquanto inviabilizavam essas construções em outras áreas.

Em meados da década de oitenta, já havia inúmeros edifícios, principalmente de apartamentos, bastante altos e destinados à elite da cidade. Afinal, morar num edifício na área central, naquela época, proporcionava *status*. Verifica-se, portanto, que na Zona Central localizavam-se as habitações coletivas (edifícios residenciais) e individuais (casas térreas), as instalações onde eram exercidas atividades comerciais e de prestação de serviços, os estabelecimentos para manufaturas (micro e pequenas empresas), os hospitais, além de outros equipamentos públicos. Como era de se esperar, com o passar dos anos, surgiriam problemas

urbanos tais como: saturação da infra-estrutura, congestionamentos no trânsito, diferentes tipos de poluição, dentre outros. Tudo isso implicaria a adoção de medidas que imprimissem uma certa descompressão do centro da cidade, atingindo, em meados da década de setenta, as atividades do setor secundário.

Como descrito anteriormente, desde os anos setenta, concretizam-se ações do Poder Público municipal no sentido de viabilizar a sua política industrial, com a implantação do Distrito Industrial Dr. Waldemar de Oliveira Verdi. Este distrito instalou-se numa antiga fazenda do Estado, com área superior a 260ha. Tal fato revelou uma participação mais efetiva do governo local na organização interna da cidade, já que o distrito acarretou a atração de pequenas e médias indústrias que se encontravam espalhadas no território citadino, inclusive na Zona Central e Centro Expandido. Com o prosseguimento dessa política de industrialização, através da instalação de dois outros distritos e mais treze mini-distritos, houve a retirada da quase totalidade das fábricas, que existiam nessas duas zonas. Essas fábricas mantiveram-se agrupadas em cada um dos dezesseis pontos destinados a elas nas proximidades do perímetro urbano.

Conforme podemos verificar na Figura 7, a quase totalidade dos mini-distritos e mais o Distrito Industrial Carlos de Arnaldo e Silva (identificado no mapa com o número 16) estão situados na Zona Norte da cidade. Dentre os fatores que determinaram esta localização, encontram-se aqueles de ordem geográfica, tais como a topografia plana dessa porção do território e, principalmente, o deslocamento de massa de ar e ventos. É importante lembrar que a poluição lançada pelas chaminés dessas fábricas não atinge a Zona Central, nem o Centro Expandido e, muito menos, os bairros nobres instalados nas zonas Sul e Sudoeste da cidade, devido ao fato de que o ar, via de regra, se movimenta no sentido sul-norte, conduzindo parte da poluição atmosférica para fora do perímetro urbano, na direção norte.

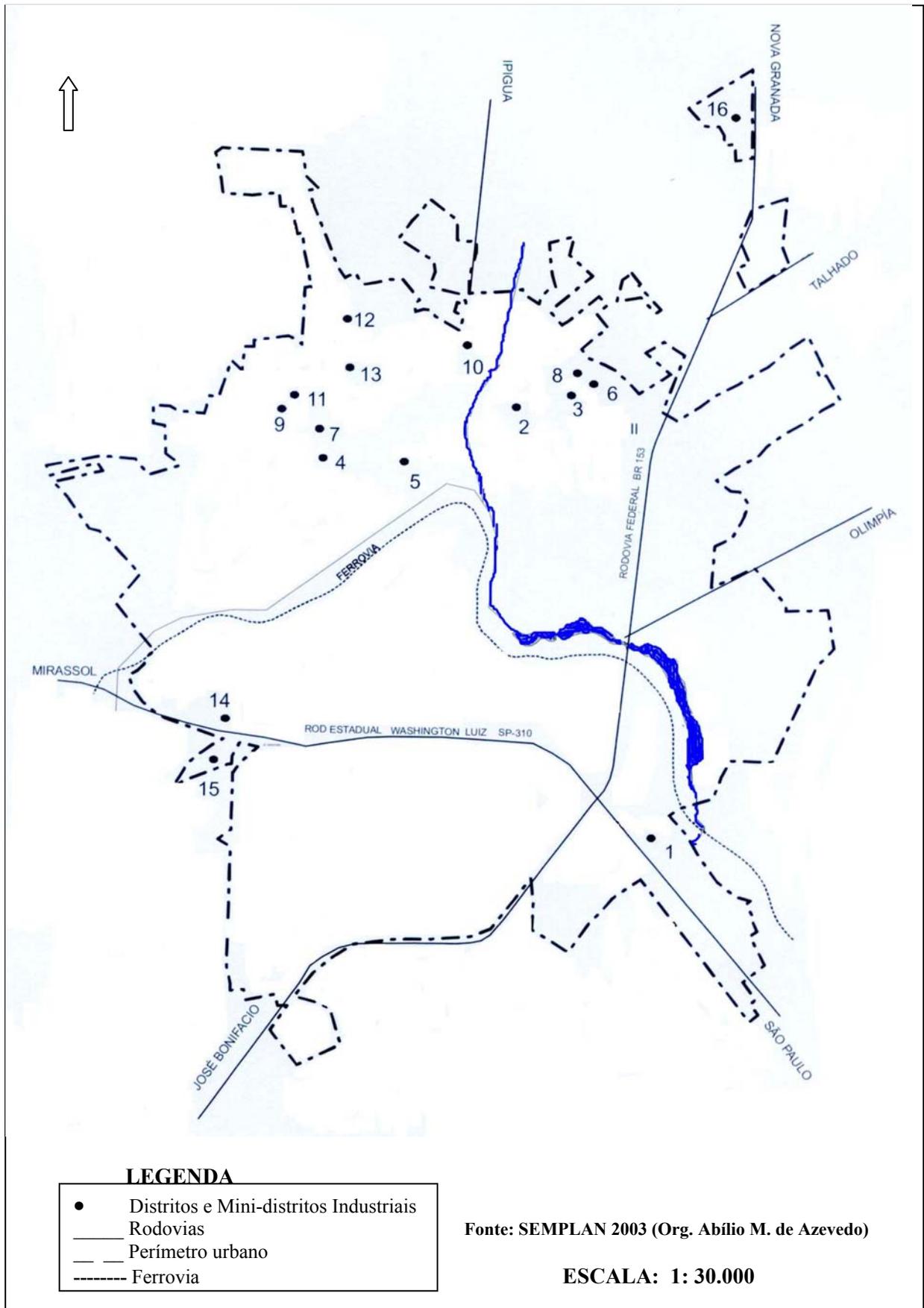


Figura 7: MAPA DA LOCALIZAÇÃO DOS DISTRITOS E MINI-DISTRITOS DENTRO DO PERÍMETRO URBANO

Já tivemos a oportunidade de descrever como a política industrial municipal contribuiu, e ainda hoje contribui, para estimular a origem e o crescimento de empresas locais, bem como, a atração de muitas outras oriundas de vários municípios, inclusive da Região Metropolitana de São Paulo. Esse fator, por sua vez, produz desmembramentos em relação a outras atividades econômicas (comércio, prestação de serviços, instalação da infra-estrutura e outras ações inerentes à construção civil, etc.), que, em cadeia, também passam a contribuir para com a expansão e o desenvolvimento urbanos.

O chamado centro da cidade de São José do Rio Preto abrange uma área superior a 55ha, recortada por uma malha viária “ortogonal”, apresentando uma paisagem urbana bem diferenciada dos demais setores. Neste centro, os córregos Canela e Borá, encontram-se canalizados e cobertos pelas avenidas Alberto Andaló e Bady Bassitt, respectivamente. Estas avenidas, que ainda se constituem nas principais artérias do sistema viário central, continuam a delimitar, no imaginário das pessoas, o que seria o tal “centro da cidade” (identificado na Foto 27, com a série de números de 2 a 4): um ambiente onde se destacam o intenso comércio e a concorrida prestação de serviços. Por tudo isso, a área central eleva a cidade à condição de “empório regional”, atraindo um elevado número de visitantes, o que não deixa de exercer influência na própria estrutura interna e no funcionamento do organismo urbano. Essa zona central, também, tem se destacado pela alta densidade de ocupação do solo, pela imponente verticalização de seus edifícios e pela enorme concentração de atividades que nela se verifica. Os deslocamentos de pessoas e o transporte de bens, nesta zona, até meados da década de oitenta, foram facilitados, em grande parte, pela malha viária urbana implantada na cidade, que chegou a apresentar um quadro considerado satisfatório, por parcela significativa dos usuários dos diferentes meios de transporte urbano. Apenas que, afastando-se do centro da cidade, a malha viária deixava a desejar no que se refere à continuidade. Ocorriam pontos de estrangulamento em algumas vias e o deslocamento de veículos entre certos bairros distantes

da zona central ficava muito comprometido. Segundo diagnóstico constante do Plano Diretor (SEMPPLAN, 1992), tudo isso sinalizava para o fato de que a cidade não dispunha de uma “hierarquia viária” bem definida, não possuindo longos trechos de vias preferenciais (ou “artérias”).



Foto 27: PRANCHA AEROFOTOGRAMÉTRICA DA ZONA CENTRAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO



Foto 28: VISÃO DA ZONA CENTRAL E DO CENTRO EXPANDIDO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

É possível verificarmos, na própria paisagem urbana (Foto 28), os contornos que distinguem a zona central das demais zonas do perímetro urbano, inclusive o chamado “centro expandido”, que, conforme visto, corresponde às áreas contíguas à zona central.

A zona central ainda é responsável pela maior oferta de empregos na cidade, o que realimenta a viabilidade dos empreendimentos comerciais no local, em virtude do elevado número de pessoas que por ali transitam. Isto reforça ainda mais a concentração existente de pessoas, veículos e edifícios, o que causa sérios problemas, principalmente de circulação.

A partir do final dos anos oitenta, a zona central passa a ser alvo de uma política de descompressão de suas atividades e de seus fluxos, sendo que diretrizes neste sentido foram explicitadas no Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto aprovado em dezembro de 1992. Neste sentido, o centro começa a dividir sua hegemonia comercial e de prestação de serviços com outras zonas da cidade. Esse processo incrementou-se ao longo de toda a década de 1990, com reflexos maiores em direção à Zona Sul da cidade, já nos limites do perímetro urbano. Seguindo à tendência quase que natural, apesar da descentralização, as atividades terciárias mantiveram-se setorizadas em boa parte, ou seja, agrupadas em diversos setores da cidade, que não apenas na Zona Central. O que muito viabilizou o início desse processo foi o advento dos shopping centers, hipermercados e supermercados.

O primeiro shopping center da cidade (ARANTES, 2001, p.235) foi inaugurado em 06 de dezembro de 1988, com o nome de Riopreto Shopping Center, no Jardim Morumbi. Segundo a Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE), isso ocorreu no período que correspondeu à chamada “segunda onda”, no que diz respeito à instalação desses estabelecimentos no interior do Estado de São Paulo. Atualmente o referido shopping (Foto 29) já se encontra na sua quarta expansão, funcionando com mais de 300 lojas.



Foto 29: RIOPRETO SHOPPING CENTER

(Ana Trindade, 2001)



Foto 30: ROYAL PLAZZA SHOPPING, EM CONSTRUÇÃO (Abílio M. Azevedo, 2003)

No dia 01 de novembro de 1993, nas proximidades da SP 310, foi inaugurado o Andaló Gallery Center, com 45 lojas. Em 24 de abril de 1998, foi a vez do Praça Shopping ser inaugurado, com 70 lojas. Em 01 de setembro de 2000, ocorreu a inauguração do Esplanada Shopping, com 40 lojas, no Parque Industrial. Outros estabelecimentos dessa modalidade, como é o caso do Royal Plaza Shopping (Foto 30), inclusive hipermercados, estão sendo, construídos em setores mais afastados do centro da cidade. Esses shopping centers acabaram se instalando à beira de avenidas movimentadas, em áreas que não tinham, até então, atrativos

comerciais, mas que garantiriam o fácil acesso dos consumidores. Essas áreas não tardaram em se tornar focos dos empreendimentos imobiliários, com suas circunvizinhanças transformando-se em áreas residenciais de alto padrão de consumo. Vale ressaltar que o desempenho dos shoppings se repercute para além dos limites citadinos, na direção dos outros municípios da região polarizada. Hoje, pode-se afirmar, que os tais shopping centers fazem parte da estrutura e da vida da cidade, confirmando que (PINTAUDI, 1989, p.29) “o caráter do consumo, na sociedade capitalista moderna, é um fator de suporte para o desenvolvimento dos shoppings, lugares atraentes do ponto de vista arquitetônico e social, ao menos aparentemente”.

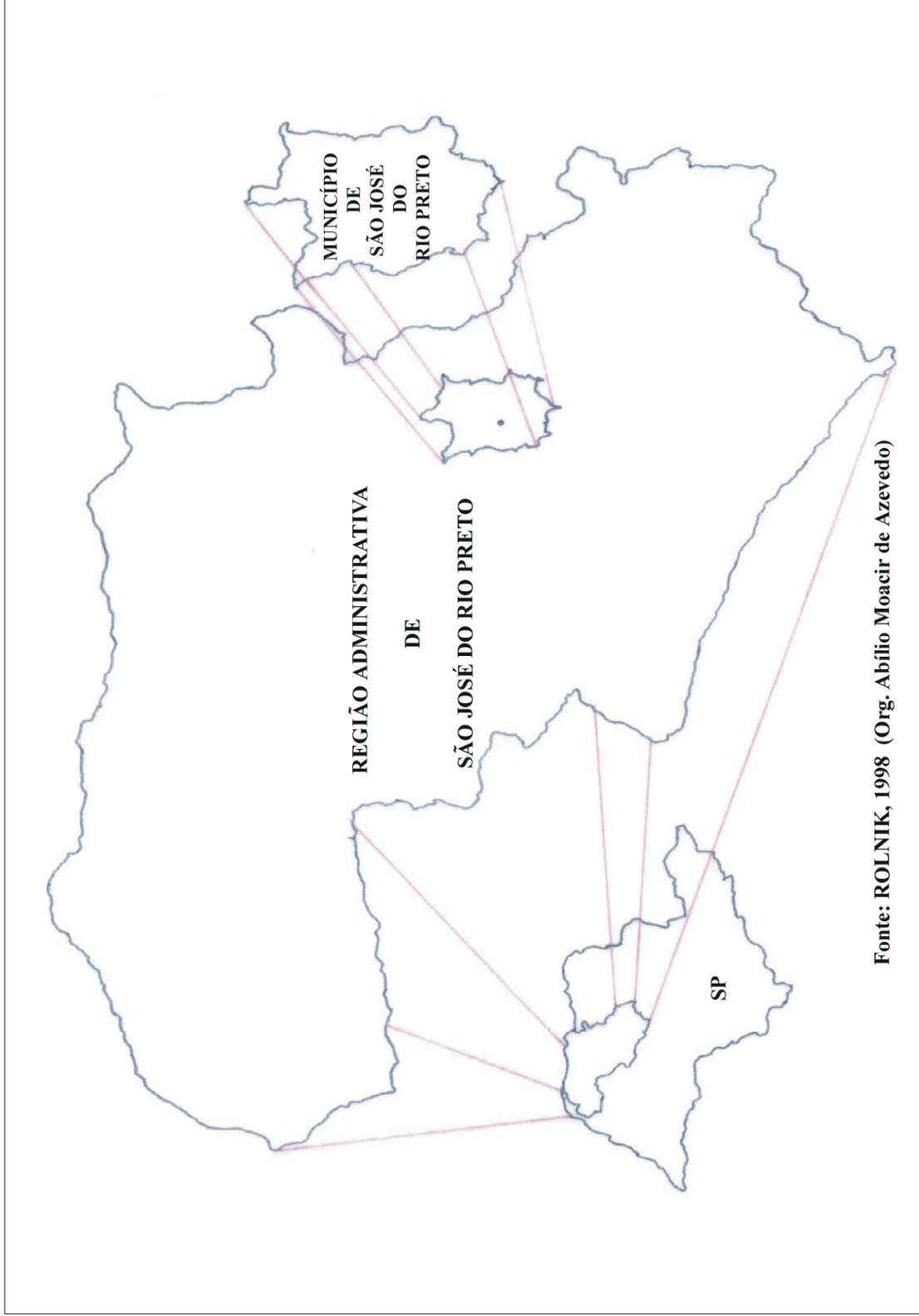
O que, também, contribuiu para a descompressão na Zona Central, foi a integração da cidade à rede paulista de armazenagem de grãos, açúcar e outros produtos. Assim, foram instalados dois dos doze armazéns regionais da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo-Ceagesp, ainda no início dos anos sessenta. Uma dessas unidades está instalada no Parque Industrial (Zona Norte) da cidade, em avenida nas proximidades da estrada de ferro, contando com um armazém convencional (capacidade estática para 11.000 ton.) e um silo vertical (capacidade estática para 5.000 ton.), onde são processados a estocagem, a secagem, a limpeza, o transbordo e o expurgo de grãos, farelos, açúcar a granel e cargas em *contêiners*. A outra unidade está instalada no Distrito de Engenheiro Schmidt, também próximo à ferrovia, contando com um silo horizontal (capacidade estática para 20.000 ton.) e um graneleiro (capacidade estática para 40.000 ton.), onde são prestados os mesmos serviços da unidade anteriormente citada. Prolongando o tempo de estocagem e emitindo *warrant*, a Ceagesp acaba por regular os calendários de circulação de mercadorias. Assim, segundo Santos e Silveira (2001, p.149), ela acaba interferindo, “tanto nos circuitos espaciais de produção quanto nos círculos de cooperação, uma vez que fornece os instrumentos materiais

para armazenagem e os instrumentos financeiros para operações em bancos e bolsas de mercadorias”.

Um entreposto da Ceagesp (CEASA) instala-se na periferia da Zona Oeste da cidade, prosseguindo com a política de descompressão da Zona Central na década de setenta com atividades de distribuição e consumo. As instalações, tanto dos armazéns gerais quanto do entreposto da Ceagesp, em zonas periféricas da cidade, não deixaram de dar sua cota de contribuição ao crescimento do tecido urbano, especialmente no caso do entreposto, por estar localizado exatamente num setor onde a expansão se mostrara mais lenta em relação a outros setores.

Toda essa dinâmica ocorrida na estrutura interna da cidade não deixou de contribuir para o processo de consolidação da condição de pólo regional de comércio e prestação de serviços, que a cidade já vinha esboçando, com influência direta (SEMPLAN, 2003, p.46) sobre os 96 municípios, que constituem a 8ª Região Administrativa do Estado de São Paulo (Figura 8) e que totalizam uma população próxima de um milhão e trezentos mil habitantes. Mas a área de atração que a cidade abrange, como pólo regional, abriga cerca de dois milhões de consumidores. Trata-se de um grande contingente que chega à cidade em busca da satisfação de suas diferentes necessidades, consumindo bens e serviços de natureza econômica, social e cultural nela comercializados e muitas vezes produzidos.

Tanto a produção como a circulação e o consumo de mercadorias e serviços, na cidade, além da atração que exercem sobre os moradores da região, enquanto consumidores, também acabam atraindo cada vez mais migrantes. Estes se mudam para a cidade, atraídos pelos empregos que ela passa a oferecer como decorrência da intensificação desse ciclo econômico. Com a chegada desses novos contingentes populacionais, invariavelmente, ocorre um incremento da expansão do tecido urbano, com reflexos diretos na sua Zona Norte, que é definida no Plano Diretor de Desenvolvimento como uma área de expansão urbana periférica.



Fonte: ROLNIK, 1998 (Org. Abílio Moacir de Azevedo)

Figura 8: LOCALIZAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Além das políticas de descentralização e de setorização levadas a efeito pelo Poder Público municipal nas décadas de setenta e oitenta, e que implicaram a remoção e construção de muitos equipamentos urbanos, constata-se, nos últimos anos, que muitos dos lugares que passaram por “transformações modernizantes” não mudaram de posição, mas simplesmente de função. No Bairro Redentora existem vários exemplos (Fotos 31 e 32) dessa metamorfose.



Foto 31: VISÃO DE HOSPITAL NO BAIRRO REDETORA, REABILITADO (Abílio M. Azevedo, 20/03/03)



Foto 32: VISÃO DE HOSPITAL NO BAIRRO REDETORA, REABILITADO (Abílio M. Azevedo, 20/03/03)

Alguns bairros contíguos à Zona Central da cidade, tradicionalmente habitados por segmentos da elite rio-pretense, após receberem grandes investimentos públicos e privados, transformaram-se em áreas de concentração de estabelecimentos voltados para o atendimento de outras necessidades populacionais, especialmente as correlatas ao setor de saúde. O citado Bairro Redentora é um significativo exemplo dessa reabilitação de funções.

Como se constata, no território rio-pretense a “natureza selvagem” foi, inicialmente, substituída por uma “natureza construída”, que, em pouco tempo, passa por nova metamorfose, motivada pelas incessantes inovações tecnológicas e exigências sociais. Transformações como estas, a propósito, estariam enquadradas naquele conjunto de ações para o qual Amorim Filho (DEL RIO & OLIVEIRA, 1996, p.142) propõe a aplicação do termo “topo-reabilitação” (reabilitação do lugar).

Quanto ao destino das centenas de famílias que habitavam esses bairros agora revitalizados, boa parte passou a residir nos inúmeros condomínios fechados e chácaras de recreio, que surgiram nas proximidades do perímetro urbano, contribuindo para incrementar a expansão horizontal da cidade.

Por outro lado, como decorrência do enfraquecimento da hegemonia da Zona Central, especialmente no que concerne às atividades comerciais, foram aplicadas medidas objetivando a sua recuperação. Tratou-se de uma reação organizada, junto ao Poder Público Municipal, do segmento empresarial que atua nas atividades comerciais desenvolvidas no tradicional centro da cidade. Uma dessas iniciativas foi a implantação dos conhecidos “calçadões”. A primeira etapa foi inaugurada (ARANTES, 2001, p.48-49) em 19/07/1980, tendo sido construída com verbas liberadas pelos governos municipal, estadual e federal.

Pelos calçadões do centro da cidade (Fotos 33 e 34), diariamente, transitam milhares de rio-pretenses e pessoas oriundas das cidades vizinhas, tanto para o exercício do trabalho quanto para o consumo de bens, serviços e do próprio lugar. Toda essa dinâmica ocorrendo

no setor do comércio, redonda em mais produção e geração de empregos, contribuindo, por sua vez, para o crescimento da população e o incremento da expansão do tecido urbano.



Foto 33: "CALÇADÃO DA GLICÉRIO", NA ZONA CENTRAL DA CIDADE



Foto 34: "CALÇADÃO DA BERNARDINO", NO TRADICIONAL CENTRO DA CIDADE

#### **4. As políticas fundiárias municipais, nas décadas de oitenta e noventa, e seus reflexos na estrutura social e no crescimento do tecido urbano**

Pensamos que entre os mais significativos fatores orientadores do processo de expansão da mancha urbana em São José do Rio Preto, está presente a própria política fundiária praticada pelo Poder Público local, responsável, em última instância, pela produção dos loteamentos urbanos. A partir de leituras feitas nos arquivos da Câmara de Vereadores, é possível constatar que, durante as décadas de oitenta e noventa, várias transformações ocorreram no campo da legislação urbanística, que promoveram transformações na organização geral do território. Dentre essas alterações, é possível ressaltar: a reformulação geral da Lei de Zoneamento e Parcelamento do Solo Urbano (em 1984); investimentos em infra-estrutura e equipamentos sociais do Programa Cidades de Porte Médio-Nível Nacional (segunda metade da década de oitenta); implantação de um gigantesco programa de loteamentos públicos populares (segunda metade da década de oitenta); estabelecimento dos vetores de crescimento, baseados no estudo de suas bacias hidrográficas e nos eixos viários, através da instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento-PDD (dezembro de 1992); e a retomada voraz dos investimentos privados na produção de loteamentos, favorecida pelo recuo do Executivo local (década de noventa) o que, aliás, infringe os dispositivos do recém implantado Plano Diretor de Desenvolvimento.

Com base no exposto, inferimos que se vivenciaram três momentos distintos no que tange às políticas de expansão do tecido urbano e aos seus respectivos processos: uma primeira etapa (primeira metade da década de oitenta), que se caracterizou por uma omissão do Poder Público municipal no desenrolar desse processo, permitindo uma atuação mais forte da iniciativa privada, tanto na zona urbana quanto na zona rural. Uma segunda etapa com uma maior intervenção governamental no processo (segunda metade da década de oitenta) e uma terceira etapa, que se prolongou por toda a década de noventa, marcada pela volta da

proliferação dos loteamentos ilegais, na sua grande maioria, por iniciativas de grupos empresariais ligados ao setor imobiliário. Estas três etapas deram grande contribuição ao crescimento da mancha urbana rio-pretense.

#### **4.1. A omissão do Poder Público municipal nos processos de crescimento do tecido urbano e de segregação urbana, durante a primeira metade da década de oitenta**

De acordo com a SEMPLAN (1992), no período que se estendeu até o ano de 1986 ocorreram inúmeros parcelamentos em áreas rurais, no território rio-pretense contribuindo para o surgimento de um entorno formado por inúmeras pequenas propriedades. Como a atividade desenvolvida pelos proprietários variava de rural a urbana, inúmeros loteamentos disseminaram-se aceleradamente no entorno próximo ao perímetro urbano e esta iniciativa lhes proporcionava um retorno de capital maior que a prática da atividade agrícola. Essa expansão periférica, na verdade, começa a ocorrer de forma mais marcante a partir de 1974, acelerando-se na primeira metade da década de oitenta.

Não fica difícil constatar que o parcelamento das pequenas propriedades em lotes urbanos sem uma legislação viária e uma legislação específica exigindo áreas verdes, áreas institucionais e uma infra-estrutura mínima contribuiria para o surgimento de graves problemas ao funcionamento do organismo urbano. Pois, segundo a SEMPLAN (1992), foi exatamente isso que ocorreu: descontinuidade viária, dada a ausência de uma hierarquia de vias públicas; baixo índice de área verde por habitante (pouco mais de 4m<sup>2</sup> por habitante); e a insuficiente rede para a água pluvial.

O que pode atestar a cumplicidade do Poder Público no agravamento desses problemas urbanos é a constatação, nos arquivos da Câmara de Vereadores, de que, no período compreendido entre 1980 e 1985, foram registradas vinte e três alterações na legislação que tratava de assuntos do parcelamento do solo. Essas alterações tinham a ver com as leis que

ampliaram o perímetro urbano; as que autorizaram os desmembramentos de lotes; leis relativas a loteamentos populares, baixando as dimensões dos lotes; garantias para execução de infra-estrutura nos loteamentos urbanos; leis de iniciativa da Câmara de Vereadores autorizando a implantação de loteamentos na bacia de abastecimento de água na cidade; lei (Nº 3504/84), promovendo a revisão geral da Lei de Zoneamento e do Parcelamento do Solo Urbano.

Oportunamente, Bueno (2002, p.65), aponta que “os novos parcelamentos seriam possíveis apenas em áreas contidas no perímetro urbano, a uma distância máxima de duzentos metros de uma área já loteada, onde houvesse possibilidade do prolongamento natural das vias públicas e da extensão da infra-estrutura já instalada”. Constatamos que esse período mostrou-se fecundo quanto à legislação urbanística. No entanto, com base no descaso, historicamente demonstrado por todos os segmentos sociais para com a legislação urbanística, de modo particular com o Plano Diretor, era de se esperar que somente o aparato das leis não seria suficiente para garantir uma expansão do tecido urbano de forma organizada, neste período. Mesmo assim, o autor admite que foram significativas as iniciativas como o início do programa municipal de loteamentos populares infra-estruturados, “quando a Prefeitura Municipal começa a se desfazer de pequenas áreas públicas, livres de uso, para a finalidade da implantação de loteamentos populares”; e a própria edição da Lei 3504/84, que instituiu um novo Zoneamento e Parcelamento do solo na cidade. Essa lei reafirmara os percentuais de áreas públicas, legalizara a exigência da pavimentação das vias e as garantias para essas execuções nos loteamentos.

Neste período (SEMPPLAN, 1992), os vários loteamentos foram implantados em áreas mais distantes do núcleo urbano, criando vazios, ainda hoje existentes, no interior da cidade. Assim que as primeiras casas começavam a ser construídas, os adquirentes de lotes passavam a pressionar - na maioria das vezes sem muito sucesso - o Poder Público municipal para a

implantação de toda a infra-estrutura necessária. Os poucos recursos disponíveis para tais finalidades acabavam sendo carreados ao atendimento das necessidades dos loteamentos que iam sendo implantados naqueles vazios urbanos. Tentando justificar tal destinação dos “parcos recursos financeiros”, o governo municipal alegava tratar-se de uma “maior viabilidade técnica e financeira”. Não se pode descartar que razões de ordem política tenham, também, apressado a implantação dessa infra-estrutura nesses loteamentos mais centralizados. Afinal, tratava-se do “hábitat preferido” das classes alta e média alta da sociedade rio-pretense. Quando assim não ocorria, então esses loteamentos eram, simplesmente, alvos de investimentos especulativos.

A elevada participação que o setor terciário passou a ter, na economia local, durante a década de oitenta, ensejou a criação de um forte mercado investidor imobiliário. Isto se explica pelo fato de que boa parte dos recursos financeiros acumulados nesse setor, via de regra, eram aplicados na compra de terrenos. A todo aumento na oferta de lotes correspondia sempre uma forte procura da parte do mercado investidor (local e regional). Com o aumento da demanda, logicamente, havia uma elevação dos preços desses terrenos, o que acabava reduzindo sobremaneira a participação da população de baixa renda nessa aquisição. Para as classes baixas eram oferecidos lotes em áreas bem mais distantes do centro da cidade (Bairro Eldorado e Vila Toninho). Estes lotes nem sempre tinham preços baixos, como muitos esperavam.

Percebe-se que houve uma espécie de seleção natural na recepção aos novos contingentes populacionais que chegavam a São José do Rio Preto, em meados da segunda metade do século XX, mas especialmente, nas décadas de setenta e oitenta. Os elevados preços dos terrenos urbanos além do rigoroso controle existente sobre os assentamentos clandestinos, deram enorme contribuição a esse processo de seleção. Essa parecia ser a marca da política de expansão urbana naquele período.

Um aprofundamento da leitura sobre a política de loteamentos, no período anterior a 1986, permite verificar que os empreendimentos residenciais eram previamente dirigidos a uma determinada classe social. Assim, após uma definição do perfil do comprador em potencial, o loteamento era elaborado com qualidade variável conforme a intenção do loteador e o talento do técnico responsável. As unidades (SEMPPLAN, 1992) eram dimensionadas da seguinte maneira: áreas de 360m<sup>2</sup> (mínimo permitido pela legislação municipal da época), destinadas às faixas populacionais de baixa renda; áreas de 450m<sup>2</sup> (Jardim Aclimação, Jardim Nazareth, Jardim Vivendas) para a classe de média renda; e áreas de 800m<sup>2</sup> ou mais (Débora Cristina, Parque Mançor Daud, etc.), para as faixas de média alta e alta renda. Esses critérios eram válidos, também, para a definição da quantidade e da qualidade da infra-estrutura dos loteamentos. Assim é que a determinação das diretrizes e da infra-estrutura mínima exigida pela Prefeitura Municipal ao loteador era feita de acordo com a faixa de renda prevista para os possíveis compradores.

Essa segregação urbana existente na estrutura interna dessa cidade nos remete aos aportes de Santos (1981, p.191), para quem “A política de organização interna programada e autoritária acarreta graves conseqüências. Em particular, e de forma indireta, ela conduz, muitas vezes, nas cidades dos países subdesenvolvidos, ao agravamento da tendência espontânea à segregação econômica, paralelamente à segregação social”. Além do mais, podemos inferir que, por estarem estreitamente ligadas estas duas formas de segregação, ambas conduzem à própria segregação urbana. Ou seja, as políticas territoriais valorizam e dinamizam determinadas porções do território, criando e recriando desigualdades entre os lugares, até mesmo na própria estrutura interna da cidade. O autor ainda esclarece que “A segregação econômica deriva, dentre outras razões, como é natural, dos preços dos aluguéis e dos terrenos. Somente as camadas um pouco mais bem aquinhoadas da cidade podem alugar um apartamento ou suportar as prestações de uma casa, automaticamente criando zonas de

bairros favorecidos e zonas de bairros pobres”. Constatamos o autor, assim, que “O planejamento habitacional, nas condições atuais, reforça as tendências segregacionistas”.

Obviamente, no mundo dos negócios - como o dos empreendimentos imobiliários - não bastam a vontade e a habilidade do loteador, com o seu plano de vendas, para determinar o perfil econômico-social dos novos moradores. Certamente, há o peso da localização na malha urbana, bem como de outros fatores, tais como: o preço de lançamento dos lotes, a sua aceitação inicial e a qualidade das primeiras construções. Além desses fatores, que também determinaram o ritmo da ocupação dos lotes, com o início das construções, existem os objetivos dos compradores ao adquirirem seus lotes: se para uso próprio, ou seja, com o início da construção previsto, ou se para esperar a provável valorização dos terrenos e negociá-los.

Não raras vezes, o número de adquirentes de lotes, objetivando a especulação era, naquele período, superior ao número daqueles que tinham a pretensão de construir no terreno. Por outro lado, se admitirmos que o melhor valor de revenda só é atingido na medida em que os lotes são ocupados e o bairro se torna urbanizado, o interesse puramente especulativo, ou seja, a ausência das construções, pode gerar uma reversão de expectativa por parte daqueles que esperavam a valorização de seu lote. É o caso (SEMPLAN, 1992) do loteamento Jardim Fernandes que permaneceu longo tempo desabitado e somente a partir de alguns anos atrás começou a ser ocupado.

Vê-se, com base no que acaba de ser descrito, que o processo de desenvolvimento do tecido urbano em São José do Rio Preto, até 1986, esteve muito dependente das decisões da iniciativa privada. O Poder Público regulamentava e controlava o processo de produção apenas através da expedição de algumas poucas diretrizes. Essas diretrizes, segundo a mesma fonte, envolviam diversos aspectos, tais como: normas viárias, que até aquele momento, dada a inexistência de um plano viário básico, tinham caráter pontual; exigência de doação de áreas verdes e institucionais (mínimo 20% do loteamento); exigência de implantação de infra-

estrutura hidro-sanitária, elétrica e de pavimentação; garantia do cumprimento das diretrizes através do caucionamento de lotes, num valor igual ou superior ao custo estimado da infraestrutura.

Através de levantamentos realizados nos arquivos do Legislativo e do Executivo municipais, constatou-se um número de trinta e oito loteamentos legalizados entre os anos de 1980 e 1985, totalizando 8.020 lotes. Nesse período a Prefeitura Municipal exigia que toda a infraestrutura fosse realizada. A empresa responsável pelo loteamento caucionava os lotes determinados pelos técnicos municipais. Para Bueno (2002, p.74), “Era comum a autorização da revalidação do alvará que viabilizava um prazo maior para a execução da infraestrutura, embora não houvesse um grande número de solicitações nesse sentido”. No entanto, o autor faz a ressalva de que “a própria Prefeitura Municipal [...] não realizava, rotineiramente, a fiscalização sobre a execução das obras. Isso pode levantar a dúvida se os responsáveis pelo loteamento cumpriam na plenitude as exigências legais sobre a infraestrutura. Em suas entrevistas com as pessoas (empreendedores, técnicos e corretores) envolvidas à época, o autor pode verificar que, “independentemente do prazo estipulado, que de fato não era cumprido, grande parte das exigências de infraestrutura era executada. No entanto, como não havia qualquer fiscalização, a qualidade dos serviços ficava comprometida”.

Quanto aos loteamentos privados ilegais, Bueno (2002, p.78) constatou que a sua primeira manifestação vai surgir no início da década de oitenta. Esse tipo de loteamento, que era lançado no mercado com a denominação de “chacrinha de recreio” ou “estância”, possuía “lotes com 1.000m<sup>2</sup>, ruas com 10m de largura e sem a destinação de áreas públicas”. Segundo o autor, as Leis 1143/65 e 3504/84 previam “a figura dos loteamentos de chácaras de recreio na zona rural e possuíam as devidas normatizações para esses empreendimentos. Entre outras disposições, previa o tamanho mínimo dos lotes em 5.000m<sup>2</sup>, a largura das vias com 14 metros e a destinação de 20% de áreas livres públicas”.

A crítica que este autor faz é a de que esses loteamentos “assumem uma nítida característica de zona de expansão urbana”, já que, muito embora se destinassem, inicialmente, a locais de lazer, passam a se constituir em moradias permanentes. Agravando a situação, surge o fato de que esses lotes, já com uma área (1.000m<sup>2</sup>) reduzida para a finalidade de chácara rural, “serão subdivididos em módulos de até 200m<sup>2</sup>”, a partir, principalmente, da segunda metade da década de noventa.

Na interpretação deste autor, os quatro parcelamentos ocorridos entre 1980 e 1985 infringiam a Lei pelas seguintes razões: as dimensões dos lotes e das vias públicas eram inferiores às dimensões exigidas; não havia destinação pública de áreas livres; e não se obedecia à respectiva submissão ao trâmite burocrático estabelecido. Acrescenta o autor, que “esses empreendimentos encontraram a cobertura” legal necessária às suas escriturações. Fato que veio incentivar a multiplicação desses negócios.

No mapa do Município de São José do Rio Preto (Figura 9), podemos verificar a expansão do tecido urbano ocorrida no período compreendido entre 1980 e 1985 e, também, a presença dos primeiros loteamentos ilegais (instalados na zona rural). Constata-se, que esse período marca o início de uma fase da expansão do tecido urbano de São José do Rio Preto, onde o Poder Público prima pela omissão no controle, o que possibilitou a ocorrência de um processo perverso e caótico de urbanização.



Figura 9: EXPANSÃO URBANA (LEGAL E ILEGAL) NO PERÍODO DE 1980 a 1985

(Semplan)

#### **4.2. A intervenção mais incisiva do Poder Público municipal no processo de expansão periférica do tecido urbano, na segunda metade da década de oitenta**

A partir de 1986, inicia-se uma nova etapa no processo de produção de lotes no tecido urbano rio-pretense, já que o quadro mostrado anteriormente se altera com a participação do Poder Público municipal nas decisões. Essa participação se concretizou através de um programa de “loteamentos populares”, mudando completamente as relações entre os diversos agentes ligados à produção territorial urbana (proprietários de glebas, loteadores, compradores, administrador público, construtores e outros).

Com a oferta, em grande quantidade, de lotes populares vendidos a preços totalmente subsidiados (SEMPPLAN, 1992), com prestações de 10% do salário referência, por um período de sete anos, houve uma evasão dos capitais privados, que até então vinham sendo disponibilizados para investimentos nesse tipo de loteamento, na direção de empreendimentos imobiliários mais atrativos, como construir edifícios na zona central da cidade, por exemplo.

É oportuno enfatizar que os intensos investimentos ocorridos na construção dos chamados “arranha-céus”, na zona central da cidade, a partir de meados da década de oitenta, acabaram por motivar um verdadeiro “inchaço demográfico” naquela porção do território. Esse processo não tardou em promover o comprometimento da própria infra-estrutura viária e de saneamento básico da Zona Central.

Uma outra modalidade de investimento imobiliário que recebeu parcela significativa do capital evadido daqueles loteamentos urbanos foi a dos empreendimentos voltados para os loteamentos rurais próximos ao perímetro urbano, destinados às “chácaras de recreio”. Nesse caso, houve uma agravante: muitos desses loteamentos passaram a ser clandestinos.

No período compreendido entre 1986 e 1990, no conjunto das leis aprovadas pelo Legislativo local, havia vinte delas, que se referiam ao parcelamento do solo, portanto tinham a ver com os problemas urbanos anteriormente relatados. Eram leis que tratavam: da

regularização de loteamento inserido na área urbana; de revogação de artigos de leis anteriores, como fora o caso da lei que revogava a instituição do Conselho de Planejamento junto à Secretaria de Planejamento, sob a alegação de que este assumia um poder maior que a própria lei; de ampliação do perímetro urbano com finalidade específica para um conjunto habitacional com prédios de apartamento de melhor padrão; do Plano Diretor do Sistema Viário e de outras providências quanto ao uso do solo, como é o caso de alargamento de centenas de vias e até mesmo condições de negociação das futuras áreas que seriam incorporadas a essas vias; de prorrogação de prazo para que os loteadores cumprissem com as exigências de infra-estrutura, estabelecendo providências judiciais aos infratores; de estabelecimento de prazo, e de prorrogação desse prazo, para elaboração de Plano Diretor do Município. Vale lembrar que o referido Plano somente foi aprovado pela Câmara Municipal na última sessão legislativa do ano de 1992. Isso pode sinalizar para o fato de que o Plano Diretor não é do interesse do Legislativo e tampouco do Executivo. Tentaremos encontrar algumas das razões desse desinteresse no próximo capítulo desta dissertação.

Outras leis aprovadas no período 1986-1990, pelo Legislativo municipal, tratavam da instituição de “Áreas Dominicais”, ou seja, glebas em que a Prefeitura Municipal tinha a liberdade de dispor e negociar, segundo seus interesses; de “desafetar” um bem, livre de uso, de domínio público para bem de domínio patrimonial, e em seguida, alienar, mediante doação à Empresa Municipal de Construções Populares-EMCOP, para a implantação de loteamentos populares, como é o caso do Solo Sagrado (Foto 35), com mais de cinco mil lotes infra-estruturados; da criação de loteamento popular anexo a mini-distrito industrial; da integração do Distrito Industrial Dr. Carlos de Arnaldo e Silva, do loteamento popular Solo Sagrado e outras áreas ao perímetro urbano da cidade; e da criação de loteamentos populares, como o “Vila São José Operário”, próximo ao Distrito Industrial I, e sua posterior integração ao perímetro urbano municipal.

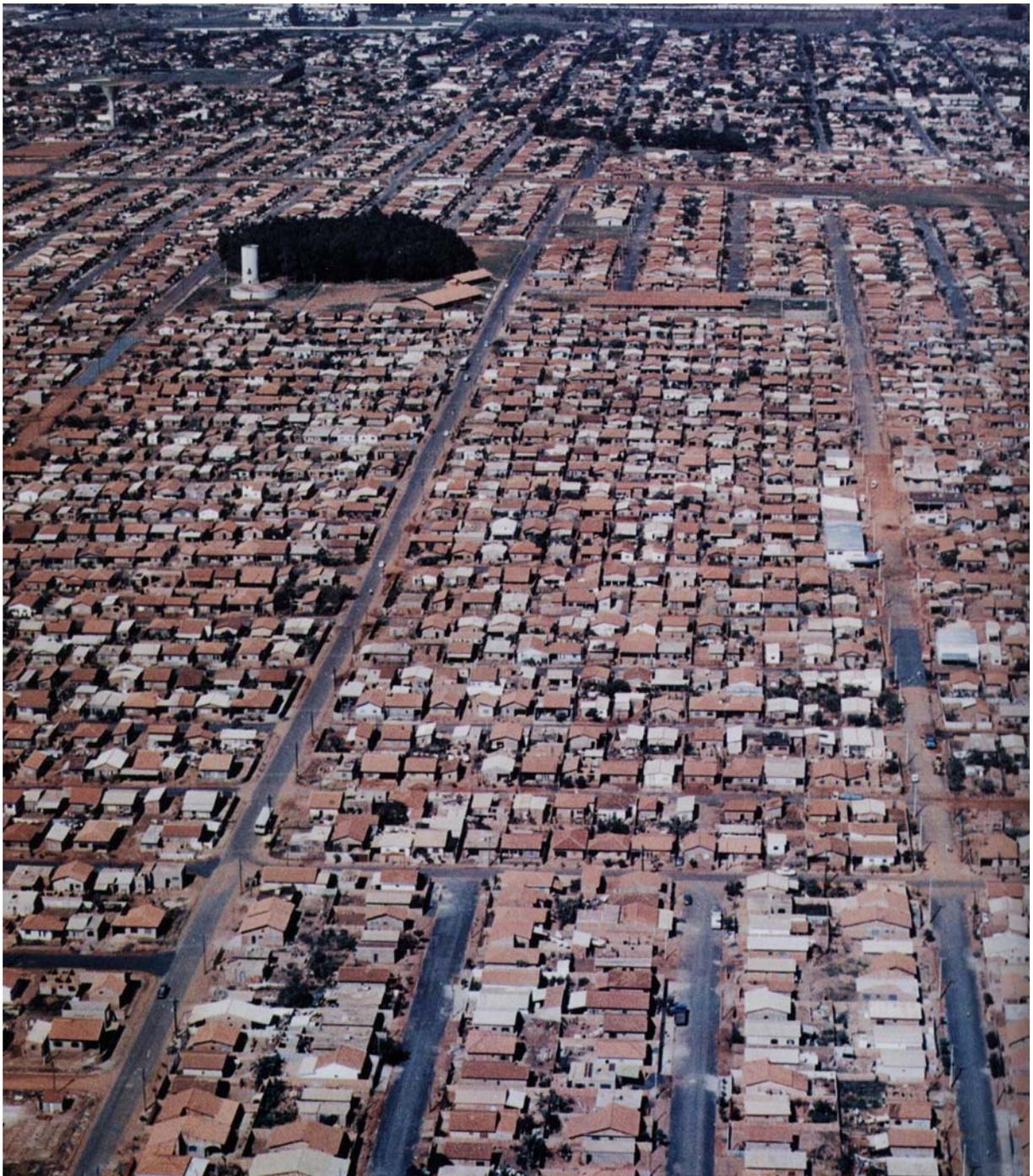


Foto 35: LOTEAMENTO POPULAR INFRA-ESTRUTURADO DO “SOLO SAGRADO”

(Arantes, 1997)

Com relação à segunda metade da década de oitenta, Bueno (2002, p.72), admite que ocorreu um aprimoramento dos instrumentos legais para o controle da expansão urbana e a intensificação do programa de loteamentos infra-estruturados, como foram os casos do “Cristo Rei” e do “João Paulo II” (precursores do programa e parte do conjunto de projetos do

Programa Cidades de Porte Médio-Nível Nacional). Entretanto, o autor não deixa de apontar o que ele considera como sendo duas contradições ocorridas naquele período. Uma delas seria a eliminação do Conselho de Planejamento, através da Lei 4662/90, “quando todas as evidências [...] indicavam a convivência entre Executivo e Legislativo nessa ação”. Convém citar que a finalidade primordial deste Conselho era a de opinar sobre: as diretrizes do Plano Diretor; as alterações na Lei de Zoneamento; as mudanças no perímetro urbano; a implantação dos grandes equipamentos da iniciativa privada. Este Conselho também tinha como atribuição acompanhar as ações do Executivo referentes à organização e ao controle da expansão do tecido urbano. A outra contradição seria a “ausência de uma lei fundamental para o Programa Habitacional Popular”, já que não houve a regulamentação da política habitacional municipal, buscando o cumprimento de seus objetivos e garantindo a sua continuidade.

Para a SEMPLAN (1992), foram muitas as críticas que “diversos segmentos da sociedade rio-pretense”, envolvidos com a problemática urbana, fizeram a essa intervenção do Poder Público municipal no mercado imobiliário, “com vistas ao atendimento dos interesses da população mais carente”. Admite a Secretaria que foram tomados certos cuidados para que o programa não estimulasse um forte movimento migratório para São José do Rio Preto e, até mesmo, o incremento da especulação imobiliária. Dentre as medidas adotadas, estariam a exigência dos inscritos comprovarem residência na cidade a mais de cinco anos; não possuírem nenhum imóvel; constituírem família; e possuírem renda familiar abaixo de três salários mínimos. Apesar de todas essas exigências, não pode ser evitada uma reação em cadeia em atrair moradores de outros municípios e até mesmo de outros Estados, na expectativa de obterem, nessa cidade, um terreno para construir sua moradia. Dentre outras críticas feitas à política de intervenção do Poder Público na produção de loteamentos, estariam referências sobre a qualidade duvidosa dos projetos urbanísticos em si; a

incapacidade do próprio Poder Público em propiciar a infra-estrutura necessária aos serviços públicos essenciais; e o fato de que o crescimento populacional não fora acompanhado do imprescindível desenvolvimento econômico.

Por todas essas razões que acabamos de expor, as administrações municipais do início dos anos 90 tiveram que efetuar restrições ao programa de lotes, sem deixar de contemplar, com seus respectivos terrenos, os pretendentes já inscritos, mas procurando não abrir novas inscrições. A saída encontrada pelo Poder Público (nos níveis municipal e estadual), em conjunto com a iniciativa privada, tem sido o investimento voltado para a implantação de “Conjuntos Habitacionais”.

Ainda na segunda metade da década de oitenta, de acordo com Bueno (2002, p.82), a área loteada pela iniciativa privada é inferior à da primeira metade da década, sendo vinte os loteamentos privados legalizados. Nesse período 78% dos loteamentos privados concentraram-se nos setores Sul, Sudoeste e Sudeste da cidade. Para o autor, as irregularidades constatadas na primeira metade da década repetiram-se na segunda metade. A quantidade de loteamentos públicos implantados, nesse período, pela Prefeitura Municipal (BUENO, 2002, p.85), foi de sete, perfazendo um total de 10.057 lotes, dos quais 85% localizaram-se na Zona Norte da cidade. Isso significa que o Poder Público municipal urbanizou 66% da área legalmente acrescida nesse período, ficando os restantes 34% por conta da iniciativa privada. Destes, um era distrito industrial e os outros seis eram predominantemente destinados à habitação popular. Na Figura 10, é possível verificar o mapa da expansão do tecido urbano, inclusive com os loteamentos ilegais, ocorrida ao longo da década de oitenta.

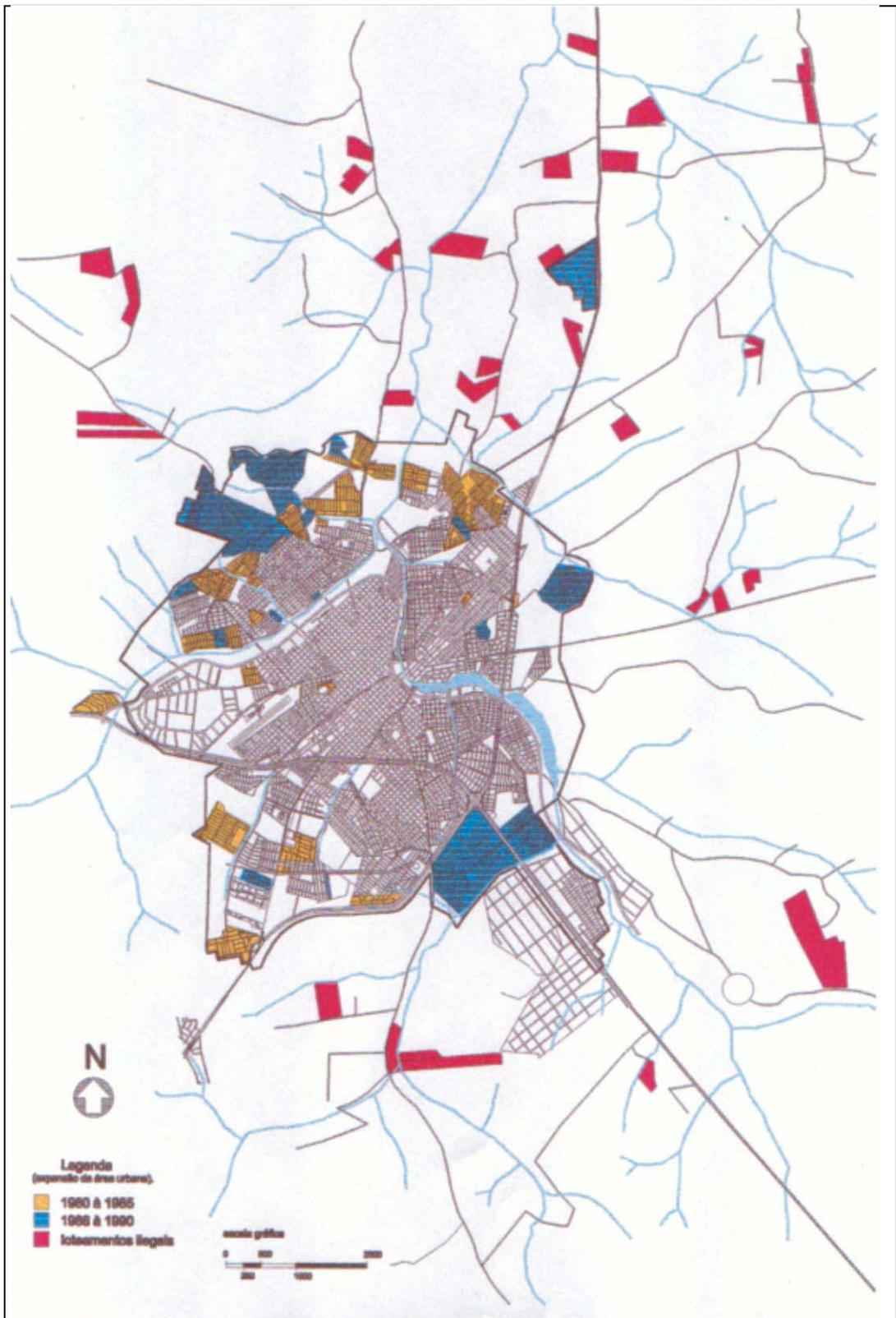


Figura 10: EXPANSÃO URBANA (LEGAL E ILEGAL) OCORRIDA NA DÉCADA DE OITENTA

Parte dos loteamentos habitacionais continuou com a proposta apresentada no programa de Cidades de Porte Médio, onde se integravam com os destinados às micro e pequenas empresas. O que se pode inferir, com base nesses dados, é que a diminuição da participação privada na expansão do tecido urbano da cidade, e principalmente na Zona Norte, deveu-se a essa expressiva área loteada pela Prefeitura Municipal. Como decorrência, essa zona da cidade vai ficar marcada, na planta urbana, como um setor predominantemente popular, ou seja, a “zona dos pobres”.

Os loteamentos privados ilegais, segundo Bueno (2002, p.87), “ganham expressividade na expansão” do tecido urbano na segunda metade da década de oitenta. No total foram lançados trinta e um loteamentos, contendo 3.924 lotes. O autor constata que esses loteamentos - agora espalhados por quase todo o território municipal, com os lotes medindo, no geral, 1.000m<sup>2</sup> - ocupam uma área superior à dos loteamentos legais de iniciativa privada.

#### **4.3. A nova escalada dos empreendimentos imobiliários de iniciativa privada, coadjuvada pela inércia do Poder Público, nessa função, durante a década de noventa**

Nos anos noventa a sociedade rio-pretense vai vivenciar a volta da proliferação de loteamentos e a conseqüente expansão descomedida do tecido urbano, devido à voracidade com que a iniciativa privada retomou os empreendimentos imobiliários. Essa retomada processou-se, em grande parte, devido ao recuo da Prefeitura Municipal quanto às ações diretas voltadas para a implantação dos loteamentos populares e ao desleixo para com as diretrizes e objetivos do Plano Diretor de Desenvolvimento.

Análises feitas pelo urbanista Bueno (2002, p.135), levam à constatação de que “Os dois investimentos públicos de maior vulto ocorridos nos anos noventa, na realidade, já estavam gestados no final da década de oitenta”. Mesmo assim, e por conta da maior participação do

setor privado, foi de 13.395.513m<sup>2</sup> o total de terras que se tornaram urbanizadas na década de noventa, contra 8.760.879m<sup>2</sup>, na década de oitenta.

Recorrendo-se aos arquivos da Câmara de Vereadores, é possível constatar que, do total de leis aprovadas na década de noventa, cinquenta e uma delas têm alguma relevância ao escopo desta dissertação. Num conjunto de três leis aprovadas com o objetivo de promover a organização geral do tecido urbano encontra-se a lei que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD) de São José do Rio Preto. Trata-se da Lei Complementar Nº 19, que foi aprovada em 23 de dezembro de 1992, data em que ocorreu, conforme descrito, a última sessão da legislatura municipal do período 1989-92. Tanto a referida Lei quanto o Plano serão objetos, no próximo capítulo, de uma descrição mais aprofundada, já que estão diretamente ligados à hipótese deste nosso trabalho.

Além da lei que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento, outras duas foram aprovadas com o objetivo de, também, dar ordenamento ao tecido urbano: a Lei do Sistema Viário Básico do município de São José do Rio Preto, que estabelece as diretrizes básicas desse sistema, inclusive articulando-o com o direcionamento dos futuros loteamentos da cidade; e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, fixando as áreas públicas mínimas, prevendo condomínios e loteamentos fechados e obrigando os loteadores a caucionar lotes para a garantia da execução das obras de infra-estrutura, com a ressalva de que o parcelamento somente seria permitido desde que fossem “obedecidas as exigências” da “lei e as diretrizes do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento (CPDD)”.

Parece-nos ficar claro que a aprovação do conjunto destas três leis instrumentalizaria, juridicamente, o Governo municipal na tarefa de organizar a mancha urbana da cidade e controlar o seu crescimento, possibilitando, inclusive, a participação de representantes da comunidade para o acompanhamento, sugestões e pareceres em relação à expansão do tecido urbano. Porém, conforme verificaremos no próximo capítulo, não foi desta vez que essas leis

urbanísticas tiveram eficácia. Reforçamos que identificar as razões dessa ineficácia é uma preocupação básica desta dissertação.

Na década de noventa, também foram aprovadas duas outras leis, desta vez, voltadas para o desenvolvimento urbano. Uma delas refere-se à parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada “para a construção de equipamentos sociais, urbanização de áreas verdes e implantação de parques ecológicos [...]”. No seu artigo 6º, a lei estabelece que “Nos loteamentos novos o Prefeito Municipal poderá alienar ou permutar terrenos que constituam bens dominiais do Município com o próprio empreendedor do loteamento, para a construção do(s) equipamentos(s) social(is) ou em troca de urbanização das áreas verdes do loteamento[...]”. Já, em seu artigo 8º, fica estabelecido que “naqueles loteamentos cujo aproveitamento da gleba para lotes for inferior a 55% da área total do sítio a ser loteado [...]” o percentual de 5% de áreas dominiais, contemplados no artigo 5º, da Lei 5.138/92, fica reduzido para 1,8% da área líquida de lotes. A combinação desses dois artigos aplicada a uma simples urbanização de uma praça dentro do loteamento, na análise de Bueno (2002, p.139), “transfere ao empreendedor privado, para transformação em lotes e posterior comercialização, 5% da área bruta da gleba original e que seriam de propriedade pública”. Convém lembrar que a urbanização da praça também vai reforçar as vendas de lotes agora mais valorizados.

A outra lei, também voltada para o desenvolvimento urbano, em seu art. 1º, institui “[...] junto à Secretaria Municipal de Planejamento, nos termos dos artigos 71 e 74 da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, um Fundo Especial denominado Fundo do Plano Diretor de Desenvolvimento-FPDD [...]”. Segundo Bueno (2002, p.139), “Apesar do interesse que essa Lei poderia representar para a organização e controle da expansão urbana, porque viabilizaria recursos para a ampliação e reforço da infra-estrutura, ela não chegou a ser utilizada”.

Esta referência que acaba de ser feita sobre o FPDD, reforça a nossa hipótese de que o Poder Público constituído em nível municipal não tem maiores interesses pela implementação

dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento, ao ignorar os próprios instrumentos criados por Lei municipal, para a viabilizar as suas ações propostas, ficando esquecidos “no papel”.

As demais leis aprovadas na década de noventa, e que têm conotação com os interesses do nosso trabalho, são a leis de autoria do Legislativo, que permitiram a implantação de loteamentos privados, em forma de condomínios fechados, nos quais passou a ser permitida a diminuição no tamanho dos lotes. Já que, na visão do mercado imobiliário, facilita as vendas, valorizando o preço dos lotes; leis de autoria do Executivo, relacionadas a interesses de desapropriações, com a Prefeitura Municipal permitindo o loteamento e os proprietários fazendo as necessárias doações para abertura de vias, recuos especiais de córregos e outras áreas públicas; leis que regularizavam o desdobro dos lotes; leis relacionadas aos loteamentos públicos populares, tratando, principalmente, de questões burocráticas de fechamento administrativo dos loteamentos anteriores, o que, possivelmente, terá contribuído para a expansão irregular da cidade, já que havia uma demanda reprimida por moradia, da parte da população que auferia renda menor.

Uma verificação um pouco mais aprofundada desse conjunto de leis, que têm reflexos diretos na intervenção do Poder Público municipal no território rio-pretense, nos aponta que há desarmonia entre as próprias leis, o que denuncia a falta de um fio condutor para as ações do Poder Legislativo municipal; o poder de persuasão que os grupos empresariais, especialmente os que atuam de forma corporativa nos negócios imobiliários, exercem sobre o Legislativo e o Executivo, na aprovação e gestão das leis; a ausência de uma filosofia de trabalho que fundamente as ações do Poder Executivo, que, por sua vez recorre à improvisação, o que invariavelmente contribui para a existência de irregularidades no funcionamento e na estrutura do organismo urbano.

No transcurso desta descrição, sobre o crescimento e a organização do tecido urbano, foi possível verificar uma tendência à segregação urbana, que, em princípio apenas se esboçava, mas que, no decorrer das décadas, incrementou-se. Destarte essa segregação praticamente consolidou-se, na década de noventa, com o lançamento de grande quantidade de loteamentos de diversos padrões de qualidade. Assim é que, na Zona Norte, proliferaram-se os loteamentos populares e nas zonas Sudoeste e Leste concentraram-se os condomínios fechados e destinados às classes mais aquinhoadas. Também é possível verificar que, no final desta década, as famílias de classe média baixa, igualmente, passaram a ter acesso aos condomínios fechados. Estes, evidentemente, têm menor ostentação e estão situados em loteamentos com grande probabilidade de serem ilegais, portanto sem a infra-estrutura necessária.

No que se refere aos loteamentos ilegais, chegou-se à década de noventa com as zonas Oeste e Sudoeste da cidade mantendo-se praticamente imunes à sua proliferação dos mesmos. Essas duas zonas sempre foram naturalmente atrativas à locação dos condomínios fechados, portanto, de melhor padrão e destinados à elite. Outras razões para esse fato podem estar ligadas às presenças, nessas duas zonas: do Clube de Campo Palestra e da Fazenda do Estado; do Aeroporto Estadual “Prof. Eriberto Manoel Reino” (Foto 36), inaugurado oficialmente em 19/03/1959, com área de 21ha, distando do centro da cidade cerca de 4 km; do Instituto Penal Agrícola-IPA (Foto 37), de controle estadual, com uma área de 919,2ha, distante da Zona Central cerca de 5 km; e dos trilhos da atual Ferroban (Foto 38), que atravessam o centro da cidade. Essas denominadas “barreiras institucionais”, além de terem dificultado a proliferação dos loteamentos ilegais, também se constituíram em verdadeiros obstáculos ao pleno desenvolvimento urbano da cidade. Já na Figura 11 podemos verificar o mapa da expansão do tecido urbano ocorrida no período de 1980 a 2000, o qual nos permite constatar o progressivo agravamento do quadro da expansão periférica ilegal.



Foto 36: CABECEIRA DA PISTA DO AEROPORTO (Abílio Moacir de Azevedo, 19/03/03)



Foto 37: PORTAL DE ENTRADA DO IPA (Abílio Moacir de Azevedo, 19/03/03)



Foto 38: TRILHOS DA FERROBAN NO CENTRO DA CIDADE (Abílio M. de Azevedo, 19/03/03)

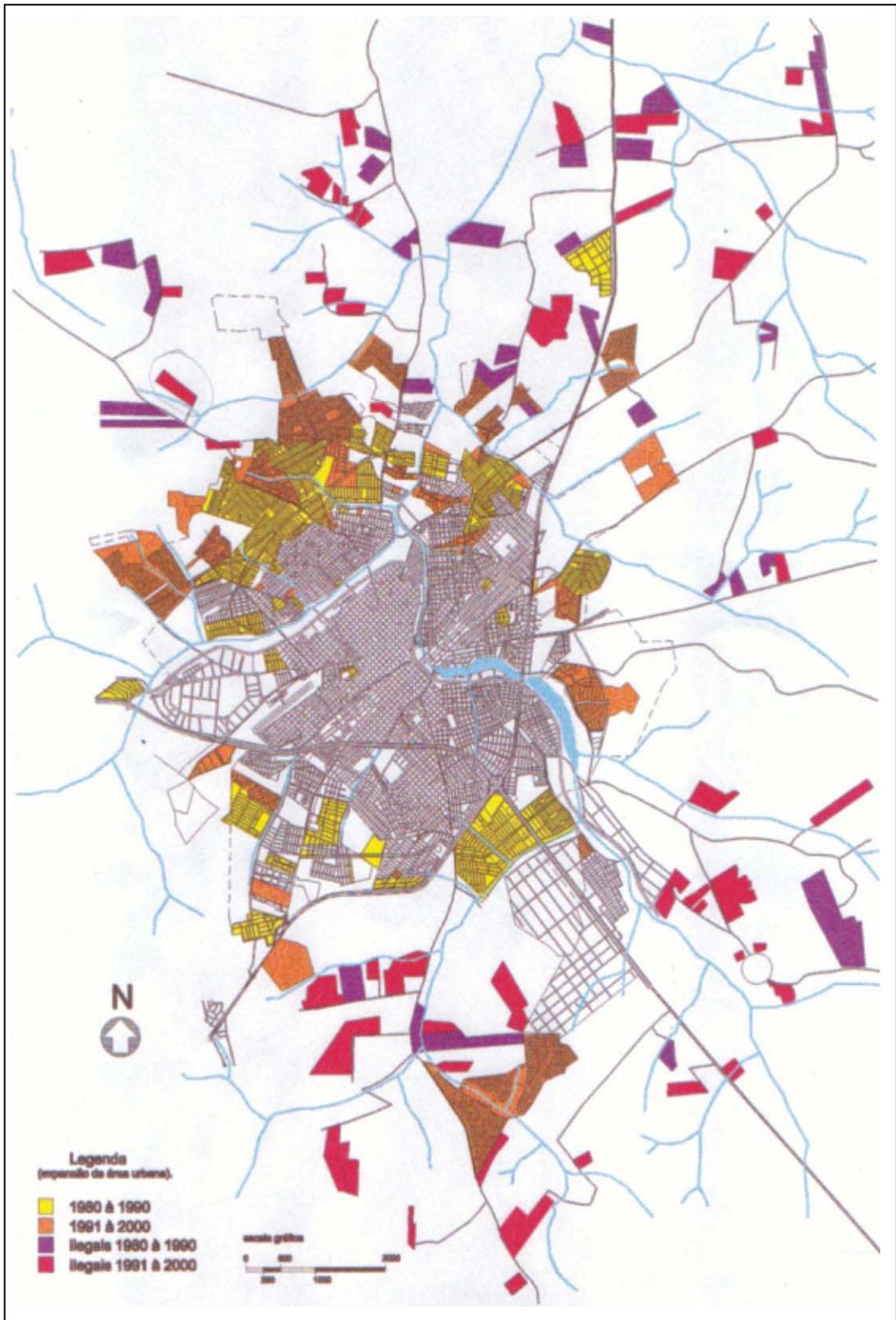


Figura 11: MAPA DA EXPANSÃO URBANA (LEGAL E ILEGAL) NO PERÍODO DE 1980 A 2000

## **5. Política, planos e processos urbanos na intervenção do território: aportes a algumas constatações**

Após este relato evolutivo da expansão do tecido urbano de São José do Rio Preto, podemos explicitar, pelo menos, quatro das constatações até aqui esboçadas. Uma primeira delas diz respeito à inocuidade das ações governamentais na organização geral do território citadino, mais especificamente, quando o Poder Público busca intervir no processo de sua expansão.

A segunda delas vem quase que na esteira da primeira: o quanto a iniciativa privada, uma vez articulada, mostra-se poderosa nas funções de produzir e de interferir no funcionamento desse tecido urbano. Estamos nos referindo não apenas ao segmento diretamente ligado ao mercado imobiliário, mas também à parcela da burguesia econômica que se encontra organizada em torno dos seus interesses industriais e principalmente comerciais. Uma terceira constatação diz respeito aos processos subjacentes que permeiam as políticas territoriais e o planejamento urbano. A tal inocuidade das medidas governamentais, não nos pareceu ser apenas uma questão afeta à competência. Ao longo desta descrição, pudemos constatar que, possivelmente, em função da conveniência e dos interesses inerentes a cada um dos poucos atores envolvidos na questão, também ocorreu, em algumas circunstâncias, a conivência entre eles. Mas, a descrição da lógica que permeia e sustenta esses processos, aqui relatados, será retomada e aprofundada no próximo capítulo desta dissertação. Quanto à quarta constatação, ela diz respeito à atuação de profissionais representativos de segmentos intelectualizados da sociedade, da mídia, e das próprias categorias envolvidas diretamente com a problemática urbana (engenheiros, arquitetos, urbanistas, economistas...), que muitas vezes também acabam por reproduzir, nas suas ações, o poder subjacente que emana de forças econômicas e políticas (estrategicamente) articuladas. Quanto ao fato dessa, digamos, cumplicidade, ser intencional ou não, não nos compete aqui entrarmos no mérito da questão,

porém, pensamos que houve e ainda há uma desconsideração, senão desconhecimento, da parte de alguns desses profissionais, quanto às notórias subjacências existentes no “jogo político” e no “jogo social” presentes na sociedade da qual eles são membros e que, portanto, também participam, se não ativamente, pelo menos passivamente. Sobre a complexidade dessas subjacências, tentaremos - no próximo capítulo - um cotejamento mais cuidadoso, por isso mais aprofundado, com os devidos aportes de autores que tratam dessa questão.

Para oferecermos alguma substância ao que estamos expondo, pensamos ser oportuno conhecer o pensamento do escritor-historiador rio-pretense, o reconhecido Leonardo Gomes. Na busca de uma melhor compreensão das relações entre os homens na sociedade rio-pretense e, por extensão, das relações entre esta sociedade e o território onde vive, constatamos que Gomes (1975, p.94-95) deixa transparecer uma certa angústia, senão indignação, quando narra que, ainda na fase embrionária desta sociedade, “As contendas políticas vieram com a Comarca”. O historiador refere-se ao cel. Adolfo Guimarães Corrêa que assumiu a prefeitura para um período de quatro anos (1908-1911), sucedendo ao intendente major Emídio de Oliveira Castro, que tinha “cumprido a contento, uma longa gestão administrativa de sete anos”. Para o autor, o cel. Adolfo, que havia tempo vinha exercendo as funções de presidente da Câmara, “estava inteiramente por dentro da administração municipal, cujos problemas conhecia, e para os quais saberia, como soube, encontrar soluções atiladas”. Lamenta o historiador que “Não obstante, não foram poucos os aborrecimentos e mesmo campanhas políticas que sofreu durante os quatro anos de seu mandato. Gomes tenta explicar que “Como João Bernardino, não era assim muito ligado aos vigários, que chegaram a usar do púlpito, por mais de uma vez, para lhe fazer acusações amargas, - não saberíamos dizer, a esta distância de setenta anos, se justas ou não. Mas o cel. Adolfo era pessoa de bom caráter”.

Direcionando as afirmações do historiador para o escopo do nosso trabalho e, por isso, lembrando que as políticas territoriais são tecidas dentro desse conjunto de relações que

envolvem a sociedade, a natureza e o próprio tempo histórico, pensamos ser oportuno - também para efeito de um enriquecimento do cotejamento - fazer o contra-ponto entre as preocupações do historiador Gomes e a concepção de Raffestin sobre essas relações:

[...] toda relação, no que se refere ao seu conteúdo, é “política”, visto interessar e concernir realmente, ou virtualmente, a todo ser que pertence à coletividade ou a uma dada coletividade. Em outros termos, coloca-se o problema fundamental da repartição das coisas entre os seres humanos. Ou todo mundo recebe a mesma quantidade de bens e de serviços e então se trata de uma “eco-nomia” no sentido etimológico, ou então se estabelece um conjunto de critérios que determinam aqui a abundância, e ali a rarefação. Então, não se trata mais de uma economia, mas de uma política cujas finalidades não são a expressão de uma necessidade endógena que implica a permanência de uma estrutura, mas a expressão de uma vontade exógena que determina as finalidades das partes da estrutura que se devem manter. (RAFFESTIN, 1993, p.34)

Para Gomes (1975, p.139), a Associação Comercial, Industrial e Agrícola (ACIA) era uma “entidade com relevantes serviços a Rio Preto”. Lembra o autor que “A nossa ACIA jamais se fez ausente ou rogada quando a sua presença poderia influir na solução de problemas de vantagem para Rio Preto. Jamais se omite sempre que há a tomar uma atitude corajosa em benefício da cidade”. O autor, mais adiante, reforça que a ACIA “Faz de seu passado de tantas campanhas vitoriosas, de glórias justas e merecidas, um nobilitante exemplo que passa de uma diretoria para outra, como estímulo e roteiro capazes, muitas vezes, de nortear as atividades de seus dirigentes.”

As considerações de Gomes, induzem a uma retomada da análise de territorialidade trabalhada por Raffestin, mais especificamente naquilo que tange às relações sociais:

Os homens ‘vivem’, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas, todas são relações de poder, visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais. Os atores, sem se darem conta disso, se automodificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. Enfim, é impossível manter uma relação que não seja marcada por ele. (RAFFESTIN, 1993, p.158-9)

As relações sociais dentro de um determinado território, certamente, não acontecem com “aquela harmonia, aquela identidade de vistas” desejadas por Gomes. Para Raffestin (1993, p.238): os atores “estão todos situados num quadro espaço-temporal e ocupam uma posição absoluta e relativa sobre o globo. Essa observação [...] é válida em todas as escalas, quer se

trate de indivíduos, de empresas ou de Estados. Todos esses atores estão, necessariamente, ‘territorializados’”. O autor reforça que “Uma vez territorializados, os atores confrontam-se com os dados próprios aos territórios”.

Em um outro ponto do seu relato Gomes levanta algumas questões pontuais que ocorreram num período que ele considera como tendo sido de instabilidade política do Município:

No período que medeia entre o término do segundo mandato do cel. Adolfo Guimarães Corrêa na Prefeitura, em 1914, e o ano de 1920, a política rio-pretense viveu anos muito tumultuados e improficuos [...]. Desperdiçou-se prestígio e dinheiro e não se deu ao nível cultural de Rio Preto o justo gabarito. Ao contrário, desfez-se aquela harmonia, aquela identidade de vistas que nos tinha dado o Distrito, o Município e a Comarca, - e que deve presidir sempre a atuação responsável dos políticos quando o que se quer é conseguir alguma coisa de útil para o município, para a comarca, - para o Povo. [...] As ‘combinações’ ou mesmo as eleições sempre eivadas de deslizes, ou acoimadas de tal - sucediam-se com freqüência ridícula e desmoralizante. Esse período constituiu - justo os dez anos que se perderam no desenvolvimento do Município, [...] Mas não se compreende como o período de 1915-20 [...] tenham passado pela prefeitura sete elementos! Um prefeito por ano! Isso só podia atribuir-se a uma imaturidade política lamentável. [...]A verdade, entretanto, é que não obstante a instabilidade e imaturidade de muitas de nossas administrações, quase todos os prefeitos que tivemos, deixaram algo a assinalar a sua gestão[...]. (GOMES, 1975, p.151-153)

Santos e Silveira (2001), por sua vez, dão sua contribuição à discussão dos processos que permeiam as questões urbanas aqui suscitadas, quando afirmam que, em virtude de suas atividades específicas na divisão do trabalho, os atores têm, objetivamente, “diferenças de interesses e de visão, cria-se uma produção local ‘mista’, ‘matizada’, contraditória de idéias. É nessas condições que são gestadas visões de mundo, do país e do lugar elaboradas na colaboração e no conflito”. Para os autores:

Essa elaboração de visões e de idéias, sejam elas gerais ou particularistas, constitui uma das fontes da produção, também contraditória, de idéias políticas. Estas revelam a soma e a síntese de interesses corporativos, privatistas e de interesses coletivos, que são, todavia, mais freqüentemente apreciados a partir da própria escala local. Daí a necessidade de ultrapassar um nível de formulação baseado apenas em cogitações de ordem técnica [...] e de chegar à consideração da parcela política do mesmo processo produtivo. O pensamento sugerido pela técnica, quando circunscrito ao lugar da produção propriamente dita, é em geral insuficiente e inadequado. (SANTOS E SILVEIRA, 2001, p.283)

Não podemos deixar de trazer para o enriquecimento desse debate, também, as considerações que Sherer & Grostein (1984, p.46) fazem a respeito desses processos urbanos, inclusive, apontando-nos as razões da subjacência de alguns deles: “a construção da cidade é um processo permanente de materialização dos projetos de vida das diferentes classes sociais que constroem o urbano, sendo que esses projetos podem ser levados a cabo quer pela ação do poder público, quer por sua omissão”.

Atendo-nos um pouco mais na constatada inocuidade da legislação urbanística, pensamos que há uma particularidade que precisa ser mais bem explicitada. Ela diz respeito, especificamente, às vinculações entre a Lei de Zoneamento e o Plano Diretor, dentro do planejamento urbano. Para tanto entendemos que as posições de Villaça (1995, p.46) nos ajudam a ter uma maior clareza sobre o assunto. Para este urbanista, durante quase todo o século XX, o Plano Diretor vai tendo, cada vez mais, crescentes ambições e “pretensões cada vez mais globalizantes”, tanto em relação aos setores da saúde, educação, desenvolvimento econômico, segurança pública, saneamento e outros, quanto aos níveis de governo aos quais eram endereçadas suas “recomendações”. No entendimento deste autor, apesar do Zoneamento ser considerado, por muitos, como parte integrante do Plano Diretor, paradoxalmente, entretanto, os planos diretores elaborados no País, em sua absoluta maioria, não foram os responsáveis pela implantação do zoneamento nas respectivas cidades. “Este tem uma história própria, que passa ao largo dos planos diretores, sendo implantado através de leis independentes” desses planos. Pensamos que esse mecanismo, no caso rio-pretense, ficou evidente em nossa descrição. Não fica difícil, assim, detectar como o zoneamento tem sido o resultado de claros conflitos de interesses e da ação concreta de governos municipais, através de leis aprovadas, sem maiores consultas, em total desacordo com os planos diretores, mesmo durante períodos que poderiam ser considerados “democráticos”. Efetivamente, o zoneamento vem inserindo-se na esfera de competência quase que exclusiva do Poder

Executivo, que, via de regra, pressiona e consegue persuadir o Poder Legislativo a aprovar suas respectivas leis.

Ao longo deste nosso relato, pudemos verificar que os diferentes surtos de crescimento do tecido urbano sempre foram precedidos de planos estritamente técnicos, que tinham a pretensão de controlar a organização geral da cidade. Foi assim: com o Plano Ugolino Ugolini (fins do século XIX e início do século XX), encomendado pela Igreja Católica Apostólica Romana; com o Plano Luiz Saya (no início da década de cinquenta), encomendado pelo Poder Executivo municipal; com o Plano Marcondes H. de Mello, proposto por este vereador, mas rejeitado pelo Poder Legislativo (em 1953, e reaproveitado, parcialmente, por Eiras, em 1956); e com o Plano Eiras Garcia (anos cinquenta e sessenta), encomendado pelo Poder Executivo. Todos tiveram a ambição de se impor como poderosos instrumentos de ordenamento da expansão e da morfologia urbanas e, até mesmo, de controlar o funcionamento do organismo urbano. Todos esses planos foram ignorados pela sociedade rio-pretense no geral, e especialmente pelos seus principais atores, incluindo o Poder Executivo, ao mostrar-se omissos na gestão dos mesmos, e o Poder Legislativo (muitas vezes sob pressão do Executivo e de grupos empresariais poderosos) ao aprovar ou propor emendas e leis de Zoneamento e Parcelamento em desacordo com as diretrizes básicas dos referidos planos.

Na década de oitenta, a despeito da formulação de um planejamento urbano, respaldado por um impressionante aparato legislativo emanado dos três níveis de governo e fortalecido pelos volumosos investimentos em infra-estrutura e habitação popular, houve a persistência de uma expansão urbana desordenada e nefasta à sociedade em geral, particularmente do ponto de vista socioambiental. Mais impressionante ainda, com base no que fora descrito neste capítulo, é a constatação de que, a cada revisão do planejamento ou aperfeiçoamento da legislação urbanística existente, as fraudes eram praticadas de maneira cada vez mais ousada, conduzindo a que a cidade, principalmente na sua expansão periférica, se tornasse muito mais

perversa nas suas condições de habitabilidade. A este propósito, Clark (1991, p.228-229) mostra-se enfático: nas últimas décadas, “tem ocorrido uma crescente consideração da severidade e persistência dos problemas urbanos, sociais e econômicos [...] das cidades, e conscientização de que o controle do uso do solo e a disposição da forma dos povoamentos são por si mesmos insuficientes”. Reforçando, o autor (1991, p.127-128) afirma: “Para que o planejamento urbano tenha êxito é preciso [...] que haja acordo sobre seus objetivos e mecanismos, ou seja, sobre quais são as suas metas e como se equipar para alcançá-las”. Conclui o geógrafo urbano, que tudo isso teria levado “a uma extensão da abordagem reguladora básica para incluir uma consideração de todos os mecanismos e processos que determinam a forma urbana”. A cidade é vista pelo autor “como um produto de muitos processos individuais, mas inter-relacionados, cada um dos quais pode ser avaliado, regulado e monitorado para se alcançar os objetivos gerais urbanos”. Essas considerações deste geógrafo sustentam, em grande parte, nossas suposições explicitadas nesta dissertação. O próximo capítulo tratará de descrição sobre o atual Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, que resultou da obrigatoriedade estabelecida pela Constituição Federal de 1988. A partir dela, o Plano Diretor torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

### Capítulo III

#### **O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: A INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO E OS PADRÕES URBANOS ATUAIS**

No capítulo anterior, nos restringimos à consideração dos processos subjacentes econômicos, sociais e ambientais, que permeiam as políticas territoriais e o planejamento urbano, quando estão em jogo, principalmente, a expansão e a organização geral do tecido urbano, as quais devem, por força de lei, estar explicitadas no Plano Diretor. No entanto, Clark (1991, p.227), referindo-se ao desenvolvimento urbano, alerta que “Os geógrafos urbanos, procurando identificar e levar em conta as características espaciais de pequenas e grandes cidades, não podem mais se restringir” a tal consideração, já que “os efeitos do planejamento sobre os padrões e problemas urbanos também devem ser considerados”. Alinhando-nos ao pensamento do autor, tentaremos, neste capítulo, direcionar nossa descrição aos resultados obtidos com a aplicação do atual Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto. Plano este que resultou do cumprimento aos dispositivos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, e que, portanto, foi instituído para ser o instrumento básico da

política de desenvolvimento e expansão urbana, no Município. Buscaremos conhecer a concepção de “cidade e Plano Diretor” contida na Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, e que regulamenta as diretrizes e os instrumentos para a política urbana. O objetivo desta busca é poder estabelecer parâmetros para um cotejamento entre esses pressupostos constitucionais e as condições em que o Plano Diretor está sendo implementado pelos agentes que constroem e utilizam o território rio-pretense. Paralelamente, estaremos verificando o grau de articulação existente entre: os objetivos, as diretrizes e os passos do Plano Diretor de Desenvolvimento; os ditames da Lei municipal que instituiu o Plano; a gestão e fiscalização deste Plano; bem como, as condições de governabilidade presentes no Município. Esperamos, assim, poder constatar os efeitos de todo esse aparato de legalidade sobre os atuais padrões socioterritoriais existentes em São José do Rio Preto.

## **1. O processo de elaboração do atual Plano Diretor de São José do Rio Preto e dos instrumentos constitucionais de indução do desenvolvimento urbano**

Para que os princípios e instrumentos enunciados, na Constituição, pudessem ser implementados (ROLNIK, 2002, p.21), “era necessária, por um lado, uma legislação complementar de regulação dos instrumentos; por outro, a construção obrigatória de planos diretores, que incorporassem os princípios constitucionais [...]”. Na busca por essa legislação específica de abrangência nacional, segundo a mesma autora, iniciou-se “um período de mais de uma década de elaborações, negociações, idas e vindas em torno de um projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição”. Em julho de 2001, foi, finalmente, aprovado o Projeto de Lei nº 5.788/90 (Estatuto da Cidade), que está em vigência, desde o dia dez de outubro desse mesmo ano. A partir de então, “o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade e o texto da Medida

Provisória nº 2.220/01, dão as diretrizes para a política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal”. Assim é que a regulamentação urbanística passa a ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos, que sirvam para realizar e implementar os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Plano; sua aprovação na Câmara Municipal; sua fiscalização e revisão periódica a partir do cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados.

Conforme descrevemos no capítulo anterior, já existia uma tradição, de praticamente um século, de elaboração de planos diretores e de legislação de regulação urbanística em São José do Rio Preto. Porém, tratava-se daqueles velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam, mas que não possuíam os instrumentos para induzir a implementação do modelo idealizado, o que explica a ineficácia da aplicação de todos eles. Por isso, tão logo ocorrera a promulgação da Constituição Federal de 1988, as autoridades municipais locais começaram a movimentar-se no sentido de iniciar a instauração de práticas urbanísticas expressas na Carta Maior. Assim é que, em dezembro de 1992, ocorreu a aprovação da Lei Complementar nº 19, que instituía o Plano Diretor de Desenvolvimento da cidade.

Apesar de toda a prestatividade inicial demonstrada pelos governantes rio-pretenses, verificamos que essa busca da legalidade urbanística não teve continuidade. Ou seja, em grande proporção, os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, que viabilizariam as intervenções no território rio-pretense não estavam explicitados no Plano Diretor de Desenvolvimento e conseqüentemente não foram aprovados pela Câmara Municipal.

### **1.1. A implementação dos princípios, objetivos e diretrizes constitucionais, que norteiam um Plano Diretor**

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu os seguintes princípios, como norteadores da política urbana, em nível municipal: da função social da propriedade; do

desenvolvimento sustentável; das funções sociais da cidade; da igualdade e da justiça social; e da participação social. Apesar do estabelecimento desses princípios pela Carta Magna, pode-se afirmar que, durante a década de noventa e neste início dos anos dois mil, a trajetória de renovação no campo da política e do planejamento urbanos, em São José do Rio Preto, tem-se mostrado bastante lenta, com a regulação urbanística tendo resultados pouco expressivos. A resistência manifestada por determinados segmentos (associações empresariais, classe política, categorias profissionais, etc.) da sociedade rio-pretense, com relação a estes princípios constitucionais, pode ter contribuído para a quase estagnação do processo de democratização da intervenção no território municipal. Verificou-se, por exemplo, que a vinculação do tema da função social da cidade ao Plano Diretor acabou por instaurar, na esfera local, uma acirrada controvérsia, porém com poucos e privilegiados atores envolvidos, em torno do perfil e função desse Plano e da legislação urbanística pertinente.

A política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal, segundo a Carta Maior de 1988, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Para tanto, a referida Constituição torna “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes”, ao tempo em que o transforma no “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

As diretrizes gerais estabelecidas pela Constituição para nortear, por sua vez, o Plano Diretor, são as seguintes: garantia do direito a cidades sustentáveis, sendo entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; ordenação e controle do uso do solo, de

forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana, a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização, e a deterioração das áreas urbanas; justa definição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Segundo o PL nº 5.788/90, o Plano Diretor pode ser definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”. Neste sentido, “o Plano Diretor parte da leitura de uma cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização”. O projeto de cidade, que se produzirá no nível municipal e que deve estar explícito no Plano Diretor, será a base para a aplicação de todos os instrumentos e princípios do Estatuto da Cidade. Por ter esta importância imensa, supõe-se que o Plano Diretor deve explicitar, claramente, qual o objetivo da política urbana a ser praticada. Para tanto, deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do Município, embasando os objetivos e as estratégias. Segundo o Estatuto da Cidade, “A cartografia dessas diretrizes corresponde a um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades [...] que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade”. Estabelece-se, desta maneira, um referencial territorial para o uso e a ocupação do solo, em concordância com as estratégias de política urbana.

De acordo com Rolnik (2002, p.41), com o macrozoneamento, definem-se, inicialmente, grandes áreas de ocupação: zona rural (por exemplo, para produção de alimentos, exploração de minérios, produção de madeira) e a zona urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos). Infere a autora que, assim, “circunscreve-se o perímetro urbano, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana”. A partir da definição do perímetro urbano, definem-se “grandes áreas de interesses de uso, as zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação”. A definição dessas áreas deve ser feita condicionada ao “princípio da compatibilidade entre a capacidade da infra-estrutura instalada, as condições do meio físico, as necessidades de preservação ambiental e de patrimônio histórico e as características de uso e ocupação existentes”. No geral, respeita-se o princípio de que: “as áreas mais centrais e providas de infra-estrutura devem ser aquelas onde a densidade demográfica deve ser mais alta”. Entretanto, o macrozoneamento pode, também, qualificar os usos que se pretende induzir ou restringir a determinadas áreas, como por exemplo: as regiões de esvaziamento populacional que se quer repovoar; as regiões com infra-estrutura completa e altos índices de vazios urbanos, a serem adensadas; as regiões de interesse ambiental ou paisagístico a serem preservadas. Por isso, este instrumento pode ser considerado “a base fundamental para definir o uso e a ocupação do solo na cidade”, sem, contudo deixar de estar inteiramente contido no Plano Diretor.

## **1.2. A formalização dos instrumentos urbanísticos constitucionais, que viabilizam as ações propostas num Plano Diretor**

O novo Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, deve incluir, no seu conteúdo mínimo, os seguintes instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (arts. 5º e 6º), para tanto, deve estar incluída a delimitação das áreas urbanas, onde este instrumento poderá ser aplicado, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização; Disposição sobre o Direito de

Preempção (art. 25), Outorga Onerosa do Direito de Construir (arts. 28 e 29), Operações Urbanas Consorciadas (art. 32), Transferência do Direito de Construir (art. 35); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Progressivo no Tempo (art. 7º); Desapropriação para Fins de Reforma Urbana, com Pagamento em Títulos (art. 8º); e Consórcio Imobiliário (art. 46).

Os instrumentos de Financiamento da Política Urbana e os de Regulação Fundiária também foram regulamentados pelo mesmo Estatuto e todos devem ser incluídos na elaboração do Plano Diretor. Para a aplicação, pelo Poder Público municipal, desses instrumentos, previstos no artigo 182 da Constituição Federal, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos: que a propriedade urbana que não atende a função social seja integrante da área definida no Plano Diretor como sujeita à aplicação dos instrumentos, sendo que as exigências para este cumprimento devem ser definidas pelo próprio Plano; lei municipal específica dispendo sobre os detalhamentos das exigências concretas para a propriedade urbana atender sua função social, determinando o procedimento e o prazo para o cumprimento das exigências.

É uma exigência constitucional que o município, também, disponha, por meio da Lei Orgânica, sobre os procedimentos, os mecanismos de participação popular e os prazos para elaboração e aprovação do Plano Diretor. No caso da inexistência dessa determinação, fica configurada a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser tanto do Poder Legislativo, como do Poder Executivo.

Entre os levantamentos realizados para se verificarem os níveis de implementação das diretrizes e instrumentos urbanísticos propostos pela Constituição Federal aos municípios com mais de vinte mil habitantes, para a produção de seus planos diretores, encontra-se a pesquisa “Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo” (PUC-Campinas/FUNDAP), coordenada por Rolnik, cujo relatório final foi publicado

em agosto de 1998. Segundo Mourad, o conjunto de informações trabalhadas nesta pesquisa revelou:

[...] a absoluta falta de correlação entre regulação urbanística e precariedade urbana. Nele encontramos municípios bastante regulados e precários, bastante regulados e mais equilibrados, assim como pouco ou nada regulados e precários ou mais equilibrados. Isto revela, 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. (MOURAD, 1999, p.29-30)

A referida pesquisa consistiu no cruzamento de três levantamentos (dois de fontes primárias e um de fontes secundárias). A base da pesquisa central foi um questionário remetido aos 220 municípios do Estado de São Paulo, com mais de vinte mil habitantes, de acordo com o Censo do IBGE de 1996, através de uma correspondência por correio ou fax, enviada tanto para os responsáveis pelo setor de planejamento urbano das cidades como também para o setor jurídico das respectivas prefeituras. São José do Rio Preto, conforme Rolnik (1998, p.9), encontra-se entre os 118 municípios (53,64% do total de municípios que receberam o questionário), que responderam à pesquisa. O questionário foi elaborado de forma a responder aos seguintes grupos de questões: a existência ou não, no município, de Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Edificações e Legislação de Parcelamento e instrumentos urbanísticos específicos (IPTU Progressivo, Solo Criado, ZEIS, Operação Urbana, Operação Interligada, Legislação de Habitação de Interesse Social-LEHIS, Consórcio Imobiliário, Requisição Urbanística, Direito de Superfície, Parcelamento e Edificação Compulsórios, Usucapião Urbano, Contribuição de Melhorias, Transferência do Direito de Construir), suas respectivas datas de aprovação/regulamentação, e se estão sendo aplicados ou em revisão; a participação de assessorias técnicas profissionais e de atores sociais no processo de elaboração dos planos e instrumentos urbanísticos; estratégias de difusão e controle da aplicação das normas; conflitos decorrentes da aplicação dos instrumentos; características físico-territoriais da cidade; e avaliação preliminar dos efeitos da

aplicação dos instrumentos. De acordo com Rolnik (1998, p.7), este primeiro levantamento forneceu um quadro da disseminação dos instrumentos de regulação urbanística nas cidades paulistas, assim como da percepção que os órgãos e secretarias municipais, que tratam dos temas urbanísticos possuem da relação entre a legalidade e a produção da cidade real em seus municípios.

Um segundo levantamento original em fontes primárias foi junto à Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo e ao Centro de Apoio Operacional de Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público, identificando o número de processos abertos na Justiça, nas 118 cidades do Estado, que responderam ao questionário relacionado a conflitos de natureza urbanística. Consta (ROLNIK, 1998, p.27), que São José do Rio Preto encontra-se entre os municípios, que apresentaram conflitos (alguma contestação por segmentos da sociedade) causados pela legislação urbanística na cidade. Segundo a autora (1998, p.36), o objetivo deste levantamento foi o de identificar a “densidade de conflitos territoriais” em cada cidade.

Os dados obtidos com o levantamento feito em fontes secundárias (ROLNIK, 1998, p.8) foram trabalhados de forma a gerar indicadores da situação físico-territorial das cidades, mais particularmente do “grau de exclusão territorial”, ou seja, a porcentagem dos domicílios que se encontram excluídos de condições urbanas minimamente satisfatórias (saneamento básico, iluminação pública, e outros). São José do Rio Preto, também, figurou (ROLNIK, 1998, p.27), entre os municípios que apresentam essas formas de irregularidade urbana (favela, loteamentos em áreas rurais, ocupação ou invasão de terras, loteamentos clandestinos, condomínios em áreas rurais). Finalmente, foram coletados dados secundários adicionais relacionados à atividade econômica e renda. Novamente aqui, estas informações são fundamentais para se identificar a cidade real sobre a qual os instrumentos urbanísticos estão incidindo.

A pesquisa em referência, após a tabulação dos dados, adotou uma pontuação que permitiu a construção de um “ranking” de municípios, que indica como e através de quais instrumentos os municípios do Estado estão tratando a questão da regularidade urbanística em seus territórios. De acordo com este critério, cada município poderia atingir uma pontuação máxima de trinta e três pontos, porém, nenhum município (dentre os 118 que responderam à pesquisa) conseguiu atingir tal marca. São José do Rio Preto reuniu 20,50 pontos (62,12% de regularidade), ficando em 15º lugar na classificação.

Como descrito, o Município já tinha a sua Lei de Zoneamento, e, quanto aos novos instrumentos urbanísticos (preconizados pela Carta Maior de 1988), cumpriu apenas com a elaboração do Plano Diretor (ainda que em desacordo com os ditames da legislação pertinente e com os pressupostos constitucionais) e a aprovação da Lei do Uso e Ocupação do Solo. Estas informações estão contidas nos mapas de números 19 a 25 da pesquisa coordenada por Rolnik (1998). Em entrevistas mantidas com técnicos da SEMPLAN e, através de levantamentos feitos nos arquivos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, em janeiro de 2004, verifica-se que o descumprimento, ainda que parcial, mantém-se inalterado. Pensamos haver maior severidade nesta situação, se lembrarmos que, desde 2001, já ocorreu a regulamentação das exigências constitucionais sobre o Plano Diretor e seus instrumentos complementares, a partir da aprovação da Lei Federal nº 10.257/01. É oportuno ressaltar que o texto final da referida Lei resultou de um amplo processo de negociação entre várias comissões constituídas para analisar o PL 5.788/90 e seus apensos, que tratavam da questão.

Como é possível notar, as tarefas trazidas para o Município, através do Estatuto da Cidade, não se resumem à edição de novas leis municipais. Por meio de suas diretrizes gerais o Estatuto impõe um novo e complexo sistema de atuação na questão urbana, marcado, sobretudo, pelo princípio da gestão democrática.

Um dos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, e que não foi incluído no Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, é o Direito de Preempção, que trata da preferência, por parte do poder público, para compra de imóveis de seu interesse, no momento de sua venda. Cabe ao poder público, através do Plano Diretor, definir “a área sobre a qual incide este direito, desde que seja para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental”. Segundo a Lei nº 10.257/01, “É desejável que este instrumento possa se combinar com outros como Operações Urbanas Consorciadas e Zonas Especiais de Interesse Social, de forma a facilitar a negociação final entre as partes envolvidas, evitando a desapropriação”. No entanto, são mais dois instrumentos (ROLNIK, 1998) que não constaram do Plano Diretor de Desenvolvimento e que, ainda hoje, não foram aprovados pela Câmara Municipal, o que inviabiliza a gestão no tocante a essa matéria.

Segundo a Lei nº 10.257/01, uma outra forma de aplicação possível do Direito de Preempção pode ser “em processos de regularização de loteamentos e urbanização de bairros periféricos, principalmente aqueles situados em áreas bastante densas onde a carência de áreas para a implementação de equipamentos e áreas verdes é notória”. Nestes casos, o Estatuto sugere que, além da preempção, “poderia ser mobilizado o conjunto dos instrumentos que funcionam como sanções para o solo não utilizado ou subutilizado”, sendo importante que, na regulamentação daqueles instrumentos, “se leve em consideração esta necessidade, mesmo se tratando de áreas não tão grandes”. Ocorre que este conjunto de instrumentos sugeridos pelo Estatuto, dentre eles, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (arts. 5º e 6º), também, não foi incluído no Plano Diretor de Desenvolvimento e, portanto, o Poder Executivo fica impossibilitado de utilizá-lo no processo de gestão das ações propostas no próprio Plano. Toda esta omissão da parte do Poder Público municipal pode contribuir,

assim, para perpetuar uma dinâmica altamente perversa sob o ponto de vista urbanístico: “de um lado, nas áreas reguladas, são produzidos ‘vazios’ e áreas subutilizadas; de outro, reproduz-se ao infinito a precariedade dos assentamentos populares”. Isto pode significar que o tratamento dado à cidade, no Plano Diretor de Desenvolvimento, como objeto puramente técnico, foi estabelecer “padrões satisfatórios, ignorando qualquer dimensão que reconheça conflitos, como a realidade da desigualdade de condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados urbanos”.

Ainda, no que se refere ao conteúdo mínimo que, segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve conter, verificou-se que houve uma tentativa de delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, mas que ainda não havia sido aprovada e regulamentada pela Câmara Municipal, o que impede que o Município se beneficie, por exemplo, dos Instrumentos de Financiamento da Política Urbana, o que não deixa de ser um contra-senso. Sobre estes instrumentos, pensamos ser oportuno aprofundar a descrição, até mesmo porque não compreendemos as razões pelas quais os pré-requisitos necessários à obtenção desses benefícios ainda não constam do conteúdo mínimo que o Plano Diretor de Desenvolvimento deveria conter. Recorrendo uma vez mais a Rolnik (2002, p.141), a mesma ressalta que, “embora alguns instrumentos incluídos no Estatuto são facilmente identificáveis como de natureza arrecadatória, e por isso associados de forma mais imediata a objetivos fiscais, seu campo de ação inclui objetivos relativos ao planejamento urbano”. Para Silva (1999, p.116), “Desta forma, tem a natureza de instrumentos de política fundiária. Isto não implica porém separar os instrumentos em dois tipos: aqueles de natureza tributária como relacionados aos objetivos fiscais, e os de natureza regulatória, desenhados para cumprir objetivos de planejamento urbano. Reforça esta autora, que na verdade trata-se “de um espaço de atuação comum entre dois campos tradicionalmente separados, mesmo no

nível local de governo”. Há evidências, a partir de entrevista mantida com técnicos da SEMPLAN, de que esta separação também ocorre em nível de São José do Rio Preto.

Rolnik (2002, p.141) aconselha que “os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, se bem aplicados, podem incidir diretamente na capacidade de investimento dos municípios, na medida em que uma cidade bem equilibrada do ponto de vista territorial pode exigir gastos muito menores com manutenção, serviços e investimentos em infra-estrutura”. Argumenta ainda a autora, que “O padrão de produção permanente de periferias desequilibradas distantes do centro urbano implica em gastos enormes para ‘levar a cidade até lá’. Do ponto de vista da manutenção, tudo isto vai levar à necessidade permanente de subsídios para sistemas de transporte, coleta de lixo e outros serviços. Trata-se de setores, conforme ainda verificaremos, que já esboçam certa insuficiência na dinâmica urbana atual.

Ainda estendendo o raciocínio dos instrumentos que permitem “deixar de gastar”, Rolnik (2002, p.141) aponta todos aqueles em que parcerias voluntárias ou obrigatórias são estabelecidas entre poder público e os empreendedores privados, para viabilizar a produção de infra-estrutura, equipamentos, espaços públicos e moradia de interesse social, em geral, totalmente financiados pelo Poder Público. “Enquadram-se nestes casos as pequenas e grandes operações urbanas, as contrapartidas exigidas através da análise do Impacto de Vizinhança, os mecanismos de transferência de potencial”. A autora não deixa de alertar, uma vez mais, que “estamos trabalhando com instrumentos que podem servir simultaneamente para controlar o uso do solo, influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir”. Esclarece a autora que “Na forma como se aplica o instrumento pode estar enfatizada uma ou outra vertente; além disto, o desequilíbrio entre estas vertentes pode gerar, ao final do processo, uma demanda ainda maior de investimentos por parte do poder público”.

Existem outros instrumentos que deveriam fazer parte do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, incidindo sobre a receita pública, tais como

aqueles que intervêm diretamente sobre o valor e disponibilidade de imóveis no mercado privado, como são os casos do: IPTU Progressivo, Consórcio Imobiliário, Zoneamento de Interesse Social, além do próprio Direito de Preempção. Rolnik (2002, p.141) admite que o IPTU Progressivo no Tempo “é muito mais um instrumento de indução do aproveitamento das terras urbanas, do que um instrumento para aumentar as receitas do Município, até porque ele é aplicado após a Edificação Compulsória, que, por sua vez, depende de Plano Diretor e seus prazos. Deve ser aplicado como sanção para proprietários que não efetivam o cumprimento da função social da propriedade”.

Durante o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento e dos instrumentos urbanísticos (ROLNIK, 1998), teria ocorrido a participação de técnicos da Prefeitura, com raras consultas a profissionais especializados, particularmente os lotados em universidades. Consta da mesma pesquisa que, em São José do Rio Preto, houve algum tipo de participação de entidades populares, de forma esporádica, geralmente através de consultas feitas a alguns conselhos ou comissões. Houve uma presença maior de algumas entidades profissionais. Não bastasse a mobilização de agentes externos aos quadros da Prefeitura Municipal ter sido pequena, a mesma restringiu-se, praticamente, ao início dos trabalhos de elaboração do Plano, mais especificamente nos levantamentos para efeito do diagnóstico.

Não deixa de ser significativo ao escopo do nosso trabalho o fato da equipe encarregada da elaboração do Plano ter feito uma espécie de autocrítica ao admitir suas próprias limitações em face de tal responsabilidade, chegando a propor a contratação dos serviços de um escritório especializado em urbanismo. Esse depoimento integra o documento “Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto”, constando da seção referente ao diagnóstico do Setor Administrativo municipal. Pode estar inserido, nessa autocrítica, um dos fatores que têm contribuído para que, até hoje, não houvesse o preenchimento dos requisitos mínimos,

exigidos pela Constituição Federal para implementar-se efetivamente o Plano Diretor no Município.

### **1.3. O diagnóstico da realidade local e a proposição de ações na formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto**

Recorrendo-se aos jornais, principalmente dos anos 1990-1991, verifica-se que a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, levada a efeito naquele período, foi bastante propalada pela imprensa local. No entanto, em desacordo com o artigo 182 da Carta Magna e com o PL nº 5.788/90, não havia divulgação das diretrizes básicas do Plano e, tampouco, de reuniões onde as mesmas seriam discutidas com os diferentes segmentos organizados da sociedade. Dentre as notícias veiculadas nos meios de comunicação naquele período, algumas diziam respeito ao levantamento da realidade rio-pretense, realizado pelo Professor Vasconcelos, economista da UNICAMP, graças a um convênio entre essa Universidade e a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Numa das primeiras reuniões realizadas entre os membros da equipe encarregada da elaboração do Plano, foi feita, a pedido da Secretaria Municipal de Planejamento, a exposição, pelo próprio economista, do diagnóstico que resultou do levantamento por ele realizado. No entanto, estas informações sobre os trabalhos da referida equipe, praticamente, não foram divulgadas através dos meios de comunicação de massa locais, ao longo do ano de 1992. No final daquele ano, coincidindo com o término da gestão municipal 1989-1992, foi, então, apresentado o documento “Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto”, composto por: Diagnóstico da Realidade; Proposições de Ações; e Legislação Pertinente.

Os “objetivos gerais” constantes das proposições do Plano Diretor de Desenvolvimento somam vinte e três, sendo que os mesmos vêm explicitados no artigo 12 da referida Lei. Para efeito de uma articulação, que faremos entre os objetivos e as diretrizes do PDD, bem como,

um posterior cotejamento entre essas diretrizes e os resultados alcançados pelo Plano, citaremos os referidos objetivos, classificando-os, de acordo com o nosso entendimento, nas cinco mesmas áreas em que foram classificadas as diretrizes.

- Na área social: promover planos e programas de saúde, objetivando a expansão da medicina preventiva e a melhoria das condições de saúde da população; promover, no limite da competência municipal, o atendimento educacional, cultural, hospitalar e social e, quando necessário, incentivar a implementação de investimentos privados e públicos nessas áreas; corrigir os desníveis de atendimento na área de recreação, esporte e lazer; estabelecer um plano de intervenção cultural na comunidade, envolvendo investimentos financeiros, recursos humanos capacitados e sobretudo promovendo a participação popular; promover o atendimento integral à criança e adolescente em meio aberto, reforçando a unidade familiar; prestar atendimento social a indivíduos, grupos e estratos populacionais, para amenizar ou resolver problemas decorrentes de situação de marginalidade social; articular com os demais setores e órgãos dos poderes públicos municipais, estaduais e federais, bem como com instituições privadas de caráter social, objetivando integrar, definir competências e responsabilidades, ampliar e aperfeiçoar o atendimento à população; dar maior rentabilidade social aos equipamentos públicos existentes, propiciando à população condições para sua plena e adequada utilização; identificar, cadastrar e proteger o patrimônio histórico e cultural da cidade, estudando incentivos do poder público à iniciativa privada, a fim de estimular a preservação dos aspectos históricos das edificações, monumentos, espaços públicos e sítios de valor histórico cultural do Município.

- Na área de saneamento básico: assegurar melhores níveis de atendimento no setor de saneamento básico às áreas urbanas, urbanizáveis, de expansão urbana e zona rural; manter e recuperar as melhores condições do meio ambiente, dando ênfase à preservação dos recursos naturais e paisagísticos, a criação e manutenção de áreas verdes, ao combate à poluição e a

proteção dos mananciais hídricos, superficiais e subterrâneos; manter e recuperar as melhores condições do meio ambiente urbano, dando ênfase à preservação da qualidade do espaço público e da paisagem urbana, através do estabelecimento de uma política de gestão do espaço urbano e do combate às diversas formas de poluição (sonora, visual e do ar); organizar o sistema de áreas institucionais e principalmente o sistema de áreas verdes e recreação, como um subsistema de estrutura, dotado de equipamentos de recreação e lazer, procurando-se atingir, no mínimo, o índice de 12,00 (doze) metros quadrados de área verde por habitante.

- Na área físico-territorial: promover a reurbanização de áreas precárias, incentivando a ampliação da oferta de moradia às classes de baixa renda, residentes no Município; reorganizar o território de maneira a reduzir os conflitos de uso e maximizar o rendimento social da ocupação do solo e do desempenho das atividades privadas; estruturar o tecido urbano de forma a oferecer o suporte físico adequado ao desenvolvimento dos sistemas de relações sociais e econômicas; organizar o sistema de transporte, hierarquizando e completando o sistema viário, de forma a tornar mínimos os tempos de deslocamentos e garantir coexistência harmônica entre pessoas, veículos e mercadorias; promover a expansão da rede de equipamentos de infra e superestrutura pública de modo a atender a demanda, ponderando o investimento e a geração de custos.

- Na área econômico-financeira: integrar, viva, eficaz e permanentemente, as atividades públicas, procurando minimizar os conflitos existentes, representados pelo antagonismo dos interesses privados, que se sobrepõem aos interesses coletivos da sociedade e sufocam o poder reivindicatório das camadas populares, atendendo às aspirações e necessidades da comunidade e promovendo a plena participação da comunidade na vida municipal; fomentar o crescimento equilibrado da oferta de empregos, a capacitação profissional e a melhoria da renda, incentivando o setor produtivo; incentivar a diversificação das fontes de receita pública e desacelerar o crescimento das despesas de custeio.

- Na área administrativa: hierarquizar os objetivos da administração, avaliando as potencialidades do Município e sua dependência em relação às diretrizes econômicas, sociais e de desenvolvimento urbano dos governos Federal e Estadual; avaliar permanentemente a conveniência de o Município assumir encargos em substituição ou complemento a outras esferas do Poder Público e providenciar a transferência de recursos suficientes para fazer face a essas responsabilidades, sem prejuízo de atendimento aos munícipes.

Os objetivos propostos no Plano Diretor de Desenvolvimento, e transcritos no artigo 12 da Lei Complementar nº 19, deveriam ser alcançados em observância de oitenta e nove diretrizes enumeradas em cinco diferentes grupos, da seguinte maneira: 19 diretrizes na área social (artigo 14); 18 na área de saneamento básico (artigo 15); 24 na área físico-territorial (artigo 16); 17 na área econômico-financeira (artigo 17); e 11 na área administrativa (artigo 18).

## **2. A aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento e seus instrumentos complementares pela Câmara Municipal: a legislação pertinente e a sua tramitação**

O Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto tem sua base legal na Lei Complementar nº 19, aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada e promulgada pelo prefeito municipal, em 23 de dezembro de 1992. Entre os ditames da referida Lei encontram-se explicitados: a conceituação geral, os objetivos e as diretrizes do processo de planejamento.

Uma das medidas apontadas pela Lei Complementar foi a instituição do “processo permanente de planejamento na administração municipal” de São José do Rio Preto, estabelecendo conceitos, objetivos e diretrizes a serem observados pelo órgão específico de planejamento, que é a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica-SEMPPLAN, “tendo como meta o desenvolvimento harmônico, sistemático e contínuo do Município” (artigo 1º). Neste mesmo artigo fica estabelecido que “O Município deverá organizar a sua

administração e exercer suas atividades dentro de um processo permanente de planejamento, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integrado da comunidade”, conforme preconizam as constituições Federal e Estadual e a Lei Orgânica do Município, “considerando-se processo de planejamento a definição de objetivos, determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados”.

Os artigos 2º e 3º tratam da conceituação geral de planejamento, enquanto o artigo 4º determina que “O Plano Diretor de Desenvolvimento é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, em conformidade com o artigo 182, parágrafo primeiro da Constituição Federal do Brasil, a Constituição do Estado de São Paulo e a Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto”, sendo que as atualizações e revisões do PDD são inerentes ao processo de planejamento.

A Lei Complementar estabelece, também, que o “Plano Diretor de Desenvolvimento tem como objetivo assegurar a melhoria da qualidade de vida da população, promovendo e desenvolvendo os aspectos econômicos, financeiros, urbanísticos, educacionais, habitacionais, esportivos, recreativos, de lazer, de saúde, de saneamento, de transportes, de promoção social, e culturais” (artigo 5º). Na verdade, pensamos que este artigo traz muito mais uma concepção de Plano Diretor adotada pela equipe responsável por sua elaboração do que, propriamente, um objetivo do Plano Diretor de Desenvolvimento. A propósito, é no artigo 12, que estão explicitados os “objetivos gerais” deste Plano.

No mesmo artigo 5º, fica estabelecido que “Como instrumento fundamental normativo de planejamento, o PDD estabelece as formas de intervenção e de ação e informa os programas de governo, identificando as potencialidades, carências e ociosidades do Município”. Determina, ainda, o artigo que, “Como instrumento ordenador do crescimento do Município, o PDD orienta as atividades privadas, compatibilizando e condicionando as diversas funções

urbanas”. O artigo 5º determina, ainda, que “Os futuros programas de governo obedecerão aos objetivos e diretrizes estabelecidas nesta Lei, em acordo com o PDD, na forma do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, conforme artigo 35, Parágrafo 2º, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal”.

No seu artigo 6º, a Lei Complementar 19, institui “o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento (CPDD), órgão de consultoria obrigatória e permanente da administração municipal para assuntos relacionados com a implantação do Plano Diretor”. O mesmo artigo estabelece, ainda, que compete ao CPDD: a) sugerir a adoção de medidas legais ou administrativas necessárias à realização de seus objetivos; b) propor a revisão e atualização permanente do PDD, parcial ou globalmente, quando fatos emergentes assim aconselham, ou resultados de sua aplicação o determinam; c) opinar sobre toda matéria atinente ao PDD; d) orientar a formulação de projetos de Lei ou Decretos necessários à atualização do PDD. Sobre a composição do CPDD, o referido artigo dispõe que serão catorze os seus membros, sendo: cinco oriundos das próprias secretarias municipais, tendo o secretário municipal de Planejamento como seu presidente; um membro da Câmara de Vereadores; um da Sociedade dos Engenheiros e outro do Instituto dos Arquitetos; um outro do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente; um da ACIRP, outro do Sindicato dos Jornalistas; um do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI); outro da OAB; e um outro do Ministério Público.

Como fica fácil constatar, o referido CPDD não inclui, na sua composição, nenhum membro representante dos chamados setores populares da sociedade civil local. Isso nos parece dificultar, em termos, a garantia do “poder reivindicatório das camadas populares, atendendo às aspirações e necessidades da comunidade e promovendo a plena participação da comunidade na vida municipal” (artigo 12º da mesma Lei). Por outro lado, a inclusão, no

CPDD, de um representante do setor imobiliário, nos aproxima das seguintes afirmações de Villaça sobre as intenções deste seguimento com vistas ao plano diretor:

A elite econômica brasileira - no caso representada pelos interesses imobiliários - não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar. [...] Nesse sentido, essas forças e interesses vêm propugnando por um plano diretor apenas de princípios gerais. Com isso, conseguem um plano diretor inócuo. (VILLAÇA, 1999, p.240 )

A Lei também estabelece que, “Dentro de sessenta dias, após a promulgação desta Lei, o Conselho deverá elaborar regimento interno para regulamentar seu funcionamento” (artigo 7º). Sem demérito aos membros constituintes do Conselho, mas considerando as condições de isolamento em que esse regimento foi elaborado, ou seja, sem o debate com outros atores igualmente representativos da sociedade civil, além do poder que este instrumento regulatório outorgou ao próprio CPDD, parece-nos que algumas preocupações constitucionais, tais como a da equitatividade e do procedimento público e democrático, não obtiveram ressonância, em nível local. Em seu artigo 10º, a Lei Complementar 19 estabelece: “Transforma-se em comissão de caráter consultivo do CPDD a Comissão do Plano Diretor, criada pelo Decreto nº 5.916, de 05 de outubro de 1990”.

A tendência é de se pressupor que a Lei Complementar 19 - ao referendar os objetivos e as diretrizes constantes da proposição de ações do documento “Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto” - estivesse propiciando, ao Poder Público municipal, abarcar com o conjunto de princípios no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana, prevendo e definindo, por conseguinte, os meios para atingir as finalidades desejadas, bem como, o processo público e democrático que permita a explicitação clara destas finalidades. No entanto, considerando-se os processos de feitura do Plano e de aprovação da Lei que o instituiu, encontramos em Villaça (1999, p.242), considerações nada animadoras: pode tratar-se de mais um daqueles planos com pretensões “globalizantes”, onde tudo aquilo que for importante para o município, seja de alçada do

governo federal, estadual ou municipal, deve constar do plano diretor. Neste sentido, o autor afirma que o Plano “passa a correr o risco de se transformar numa (ou incluir uma) listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações dos governos federal ou estaduais”. A importância desta análise está no fato de que pode existir uma estratégia engendrada pela elite dominante, que atenda aos interesses de uma ideologia subjacente, que leva o Plano Diretor de Desenvolvimento ao descrédito em que ele parece se encontrar, a partir do momento em que se tornou ineficaz. A esse respeito, Villaça (1999, p.239), comentando sobre a postura da elite e da classe política no Brasil, chega a tecer o seguinte comentário: “nenhum grupo social importante no Brasil tem realmente se interessado por planos diretores (embora se envolvam com eles) nos termos de qualquer conceito existente. Os políticos - prefeitos, particularmente - não se interessam”.

Com base nos pressupostos constitucionais sobre a política de desenvolvimento urbano, fica evidente que o Plano Diretor passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definições, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Ora, sendo os vereadores os ilustres representantes dos anseios populares, inferimos que os mesmos é que deveriam estimular o debate, propiciando condições para que o mesmo ocorra, não apenas no momento da votação e sim desde os processos iniciais de elaboração, passando pela aprovação, gestão, fiscalização e, por fim, a revisão do próprio Plano Diretor. No entanto, em buscas efetuadas nos arquivos da Câmara, não constamos que o referido processo tenha ocorrido com tal nível de democratização, que permitisse a negociação e participação popular. Estamos nos referindo às Audiências Públicas, Conferências sobre Assuntos de Interesse Urbano, Debates, Consultas Públicas e outros pressupostos constitucionais de democratização da implementação do Plano Diretor. Parece ficar evidente a negligência do Poder Legislativo no que diz respeito à valorização e implementação desses princípios e

diretrizes que garantam a democratização, não apenas do processo de aprovação, mas também de gestão e fiscalização do Plano Diretor de Desenvolvimento.

Considerando-se que o documento “Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto” - apesar de todas as omissões e incorreções apontadas - foi aprovado, praticamente na sua íntegra, pela Câmara de Vereadores e, na última sessão daquela legislatura (1989-1992), levantamos a hipótese de que o referido Plano Diretor foi elaborado, trilhando-se uma abordagem de planejamento, que ignora os pressupostos constitucionais, razão pela qual, pensamos em aprofundar nossa descrição sobre os seus processos de produção e aprovação.

Verificando o citado documento e com base em entrevistas levadas a efeito com técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento, pudemos constatar que a Câmara Municipal aprovou um Plano Diretor que - além de descumprir exigências constitucionais, no que diz respeito às matérias mínimas que deveria conter - apresenta uma série de outras incorreções, mais especificamente, ligadas à feitura do documento, o que não deixa de ser um aspecto revelador do grau de competência e seriedade com que o mesmo foi elaborado.

Quanto à forma como o documento do PDD foi apresentado, verificou-se: precariedade na ilustração do conteúdo, sendo escassos e mal elaborados os mapas, gráficos e tabelas; falta de estilo e de uniformidade na linguagem; erros ortográficos e de concordância verbal e nominal; uso indiscriminado e inconseqüente de conceitos, expressões e termos técnicos não condizentes com as idéias que se desejava expressar (casos freqüentes: zona, região, área, espaço, território, lugar, paisagem); inexistência de articulação entre as partes (diagnóstico, proposições, legislação) que compõem o documento, que, por sua vez, trata de uma mesma realidade; a redação do documento não obedece às normas básicas de um trabalho técnico, deixando expostas as marcas do amadorismo e da improvisação. Todos estes desarranjos não deixam de comprometer a própria compreensão na leitura do documento.

Quanto às incorreções alusivas ao próprio conteúdo do Plano, foram inúmeras as nossas constatações. Apoiados em análise sobre “as propostas de ações” do Plano Diretor de Desenvolvimento, que Bueno (1994) elaborou para a Sociedade dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de São José do Rio Preto, tentaremos mostrar alguns aspectos (com adaptações), que apresentam, de acordo com o nosso entendimento, maior grau de severidade: a feitura do Plano não esteve condicionada a uma fundamentação filosófica que servisse de fio condutor às diferentes etapas do trabalho realizado; não fica explícita a idéia de que os trabalhos estiveram calcados numa reflexão efetiva da realidade local, ainda que esta tenha se resumido a um simples diagnóstico elaborado por um grupo restrito de técnicos; a caracterização da natureza no território rio-pretense nos pareceu uma “colcha de retalhos”, com dados distorcidos e colhidos em diferentes fontes secundárias, algumas delas divergentes entre si, não permitindo (ao planejador, legislador e leitores outros) uma visualização dos mecanismos que envolvem os elementos físicos e os biológicos, e, conseqüentemente, não possibilitando uma compreensão das relações entre a sociedade e a natureza neste território, o que seria imprescindível ao ordenamento efetivo do uso do solo; não há estabelecimento de prioridades, de prazos e, tampouco, indicação da origem dos recursos na quase totalidade das ações propostas; o diagnóstico mostrou-se, não raras vezes, “fundamentado” em particularidades, inclusive em nível individual - especialmente no que se refere à saúde, a educação, esportes, lazer e cultura - em prejuízo de uma descrição mais representativa da realidade local; descrição, muitas vezes, de forma superficial e truncada de determinadas parcelas da realidade, as quais exigem uma análise mais aprofundada, que explicita claramente seus problemas e recursos; os aspectos demográficos tratados no Plano, são basicamente dados estatísticos, muitos já defasados - à época da elaboração do Plano - e desprovidos de interpretação e análise que permitam projeções que venham a contribuir com o planejamento (pensamos ser esta sua finalidade), especialmente nas questões ligadas às

demandas no mercado de trabalho (emprego, capacitação profissional, renda) em cada setor da economia, nas atividades escolares e culturais, nos transportes coletivos, no saneamento básico e na habitação; ausência de propostas concretas em termos de interferências do Poder Público ou mesmo de parcerias com a iniciativa privada, quando o texto do Plano se refere ao incremento das atividades terciárias, entendendo que a tendência é a consolidação, cada vez maior, da cidade como centro regional de comércio e prestação de serviços; ausência de dados quantitativos sobre o atendimento social (creches, unidades de saúde, etc.), que permitam projeções sobre necessidades futuras e mesmo de localização mais precisa das ações propostas, apesar do texto trazer algumas análises um pouco mais aprofundadas sobre o referido setor; não possibilita ao leitor verificar a existência de uma postura crítica, da parte da equipe responsável pelo diagnóstico, sobre a realidade existente no que diz respeito aos pontos positivos (que mereçam ser reforçados) e sobre os pontos negativos (que precisam ser coibidos), não havendo, portanto, proposta de redirecionamento de ações já vivenciadas (por exemplo, a experiência dos loteamentos populares infra-estruturados); quanto aos transportes coletivos urbanos, também não detectamos qualquer análise crítica da realidade que se apresentava à época do diagnóstico, o que, evidentemente, dificulta projeções futuras; ausência de um estudo pormenorizado do movimento demográfico pendular intra-urbano, que dê sustentação à proposição inovadora de transporte de massa denominada Veículos Leves Sobre Trilhos (V.L.T's), e que tem a pretensão de interferir decisivamente na própria estrutura urbana da cidade; não há qualquer menção a qualquer ação direta do Poder Público, que venha induzir ou estimular a recuperação efetiva do centro tradicional da cidade e a implantação de novos centros de bairros propostos no Plano; apresenta-se genérica a forma como o Plano propõe a instalação de uma linha de transporte de massa e do sistema viário estrutural norte, a serem implantados no vale do rio Preto, seguindo paralelamente o curso deste rio, e que provavelmente terá um importante papel no traçado futuro da cidade; e não há

referência a ações concretas da parte do Poder Público, assim como não se aponta estratégias que possam viabilizar o imprescindível envolvimento da iniciativa privada, quando é feita a proposição da instalação de um parque de alta tecnologia, nas proximidades do Instituto Penal Agrícola-IPA.

Ainda com relação ao desempenho do Poder Legislativo municipal no que concerne à política urbana, estenderemos um pouco mais nossa descrição para o relato de um episódio que nos parece ser elucidativo de que - decorrida quase uma década da aprovação do atual Plano Diretor - as práticas legislativas, em São José do Rio Preto, muito pouco foram alteradas. Assim é que, no dia 23 de maio de 2001, no auditório da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, participando do “Seminário de Gestão Urbana e Loteamentos Ilegais”, que tinha como objetivo encontrar formas de superação dos obstáculos à legalização dos loteamentos, tivemos a oportunidade de reunir alguns dos aspectos que, hoje, nos ajudam a compreender determinados processos inerentes à elaboração do PDD e à aprovação da Lei que o instituiu. Daquele seminário, além do delegado regional do CRECI (Conselho Regional dos Corretores de Imóveis) e do presidente da ABMI (Associação Brasileira de Mercado Imobiliário) - representando o setor imobiliário - participaram dos debates também o Senhor Prefeito Municipal de São José do Rio Preto e seus secretários do Planejamento e do Governo, vereadores (da situação e oposição), a coordenadora geral de política urbana do IPEA, a presidente do GRAPROHAB (da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo), bem como representantes de categorias profissionais habitualmente envolvidas, tais como arquitetos, engenheiros, geógrafos e outros. Admitimos que o referido seminário tenha sido uma boa amostragem do que pensam os governantes municipais, os técnicos envolvidos com a questão e os representantes do setor imobiliário. Uma primeira constatação que pudemos fazer diz respeito à inexpressiva participação de representantes das classes populares, especialmente daqueles que habitam os loteamentos em questão. Uma segunda constatação

que fizemos, desta feita, com base nos depoimentos dos representantes do setor imobiliário (expressivamente representado), foi quanto à procedência contida nas críticas que Villaça (1999, p.241) promove ao referir-se aos processos que envolvem a elaboração e a aprovação dos planos diretores: “os interesses imobiliários não querem nada além de princípios, diretrizes ou políticas gerais. Nada que seja auto-aplicável”. Garante o autor que “os únicos dispositivos auto-aplicáveis que os interesses imobiliários toleram são os referentes ao coeficiente de aproveitamento. Fora este, apenas princípios gerais. É o plano diretor inócuo e inútil”. Não menos surpreendentes foram as afirmações de um dos vereadores presentes ao seminário de que “quem entende de planejamento urbano são os técnicos em urbanismo; praticamente aprovamos o que eles propõem”.

### **3. A gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento e os padrões urbanos atuais em São José do Rio Preto**

Sobre a implementação dos instrumentos constitucionais para a gestão democrática da cidade, Rolnik (1998, p.5) lembra que, em alguns capítulos do texto constitucional, estão assinalados novos procedimentos metodológicos para o processo de tomada de decisões governamentais, inclusive no planejamento urbano, todos vinculados à democratização e incremento da representação direta da cidadania, através dos conselhos, iniciativa popular e de outros meios, na gestão das cidades. Com vistas a garantir uma satisfatória gestão do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade, também, regulamentou os instrumentos de democratização da gestão urbana, sendo eles: Órgãos Colegiados de Política Urbana (Conselhos), Debates, Audiências e Consultas Públicas, Conferências sobre Assuntos de Interesse Urbano (arts. 43 e 45); Estudo de Impacto de Vizinhança (arts. 36 e 38); Pressupostos Constitucionais de Gestão Democrática da Cidade (arts. 43 a 45); Iniciativa

Popular; Veto ao Plebiscito e Referendo (art. 4º); Gestão Orçamentária Participativa (art. 4º); e Prazo para Edição do Plano Diretor.

Excetuando-se o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento (CPDD), instituído pela Lei Complementar nº 19, podemos afirmar - com base na pesquisa “Impactos da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo”, coordenada por Rolnik - que os demais instrumentos de gestão do Plano Diretor não foram implementados, em São José do Rio Preto, através da referida Lei Complementar.

Além do descaso no que diz respeito aos instrumentos constitucionais de gestão urbana, também, podemos inferir que São José do Rio Preto ainda se insere no conjunto das cidades brasileiras que apresentam uma contradição permanente entre a ordem urbanística (expressa no Plano Diretor e legislação pertinente) e a sua própria gestão. O Plano e o zoneamento estabelecem (ROLNIK, 2002, p.25) “uma cidade virtual, que não se relaciona com as condições reais de produção da cidade pelo mercado, ignorando que a maior parte das populações urbanas tem baixíssima renda e nula capacidade de investimento numa mercadoria cara”, que é o espaço construído. O Planejamento urbano (Plano Diretor, incluindo a Lei de Zoneamento) “define padrões de ocupação do solo baseados nas práticas e lógicas de investimento dos mercados de classe média e de alta renda e destina o território urbano para estes mercados”. Reforça a autora que “os zoneamentos acabam por definir uma oferta potencial de espaço construído para os setores de classe média e alta muito superior a sua dimensão”, enquanto isso, os mercados de baixa renda ficam praticamente ignorados. Enfatiza a mesma autora, que:

A base popular, de natureza quase sempre clientelista, sustenta-se no princípio mesmo da contraposição entre cidade legal e ilegal. A condição de ilegalidade e informalidade dos assentamentos populares os converte em refêns de “favores” do poder público, a serem reconhecidos e incorporados à cidade, recebendo infra-estrutura, equipamentos, etc. Esta tem sido a grande moeda de troca nas contabilidades eleitorais, fonte da sustentação popular de governos e, o que é mais perverso, de manutenção de privilégios na cidade, definidos no marco da política urbana “dos planos”. (ROLNIK, 2002, p.25)

Obviamente, não temos a pretensão de fazer uma avaliação da gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, no entanto, passados quinze anos da promulgação da Constituição e onze anos da implantação do referido Plano, pensamos serem pertinentes alguns questionamentos inerentes à sua execução. O que ocorreu no Município após ter sido instituído o Plano e os instrumentos viabilizadores de sua ação? Que diretrizes previstas no Plano foram implementadas totalmente, parcialmente ou quais ainda não foram implementadas? O Plano possibilitou uma nova forma de administrar os conflitos urbanos? Eis algumas das questões que buscaremos, aqui, valorizar.

### **3.1. A implementação das diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto e os resultados alcançados**

Podemos afirmar que, ao longo dos dez primeiros anos de vigência da Lei que instituiu o referido Plano, oito diretrizes foram implementadas de forma integral, a saber:

- Na área social: construir um ginásio de esportes com capacidade aproximada para oito mil espectadores, permitindo a realização de eventos esportivos nos âmbitos estadual e nacional, cultural e artístico.
- Na área de saneamento básico: implementar, em conjunto com a Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) e Secretaria Estadual de Agricultura, programa de recomposição da mata ciliar do rio Preto e dos seus afluentes e de proteção de micro-bacias dos principais rios e córregos do município.
- Na área físico-territorial: reorganizar o sistema viário em função das vias existentes, dos projetos e planos de expansão da rede estadual e federal e em função das necessidades locais, com características adequadas ao eficiente desempenho de todo sistema de transporte coletivo, e também do futuro sistema de transporte de massa, considerando como prioritários os programas para implantação de terminais de passageiros e de cargas, das vias estruturais e

as que constituirão os anéis de interligação dos bairros e de contorno, com dimensões adequadas ao desenvolvimento futuro da cidade.

- Na área econômico-financeira: criar e organizar o Conselho Agropecuário Municipal; construir em área definida um recinto de exposições industriais, de forma a promover a divulgação das atividades econômicas da região.

- Na área administrativa: orientar a criação da Empresa Municipal de Processamento de Dados (Empro), para implantar o sistema de informatização da administração municipal; transformar o Departamento de Água e Esgoto (DAE) na autarquia Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto (SEMAE) e adotar política de tarifas baseadas em custos reais; promover um levantamento aerofotogramétrico do município, com a reconstituição em diversas escalas com vistas a ajudar o planejamento urbano.

Cinco das diretrizes previstas no Plano, podem ser consideradas parcialmente implementadas. São elas: adotar tecnologia de tratamento com recuperação do lixo urbano, preservando as condições ambientais preconizadas; criar um pólo de alta tecnologia, utilizando parte da área do Instituto Penal Agrícola (IPA), doada ao Município pelo Estado, localizada em frente à rodovia Washington Luiz; orientar a implantação dos conjuntos habitacionais e distritos industriais promovidos pelas iniciativas privada e pública, quando tecnicamente justificar a sua realização no setor norte da cidade, numa faixa compreendendo os setores estrada vicinal para Ipiguá, o rio Preto, bem como suas futuras avenidas, a rodovia BR 153 e o traçado do ramo ferroviário norte do futuro sistema de transporte de massa do município; orientar a criação e organização da Empresa Municipal de Transportes (Emtran) e da Secretaria Municipal de Transportes, com a responsabilidade de gerenciar todas as questões relativas aos transportes intermunicipal e urbano e ao trânsito, em geral, de competência do município; promover o recadastramento da ocupação do solo, visando

permitir a montagem de um cadastro imobiliário correto, que permitirá uma justa administração da arrecadação municipal.

Podemos afirmar que a esmagadora maioria (setenta e seis) das diretrizes previstas na Lei que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento ainda não foi implementada. Muitas delas não passaram de direcionamentos genéricos de ações e estratégias. Dentre essas diretrizes, chamamos atenção para algumas que consideramos relevantes para a nossa dissertação e que seriam, possivelmente, benéficas à sociedade rio-pretense, caso fossem viabilizadas.

- Na área social: incentivar a ampliação da rede particular e oficial de estabelecimentos hospitalares, priorizando a construção do Hospital Geral Municipal na área de influência do bairro Eldorado (setor norte) e do Hospital de Alta Complexidade; apoiar as gestões da Prefeitura e do Estado para a transformação do conjunto arquitetônico da Swift (Foto ) em centro cultural, compatibilizando o projeto arquitetônico desenvolvido pela Secretaria da Cultura do Estado com o projeto urbanístico do Parque da Represa; promover a construção do Centro de Lazer do Trabalhador, dotando a cidade de uma grande área com equipamentos destinados ao lazer e à recreação da população.



**Foto 39: CONJUNTO ARQUITETÔNICO DA SWIFT**

- Na área administrativa: promover a descentralização administrativa dos serviços públicos por meio da implantação de unidades regionais nos bairros Boa Vista/Eldorado, Maceno/Ipiranga, Santa Cruz, Parque Estoril e Redentora/Aclimação; orientar e promover a construção da Praça dos Três Poderes, destinada a abrigar novas edificações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; promover a urbanização da área do atual Paço Municipal, criando um centro de convivência, na área central, destinado à população.

- Na área econômico-financeira: fazer gestões junto ao governo do Estado visando à inclusão do Município de São José do Rio Preto como Região Metropolitana, de conformidade com a Constituição do Estado de São Paulo, capítulo II, seção II, artigo 153; criar programas específicos de insumos para incentivar a produção de alimentos básicos e da horticultura, objetivando, inclusive a implantação de um cinturão verde; Colaborar com a Universidade Estadual Paulista (Unesp) para a implantação de um campus e de um parque tecnológico dotado de um centro de estudos e pesquisas, voltado ao desenvolvimento científico e tecnológico da região; orientar estudos sobre viabilidade de implantação, com a parceria da iniciativa privada, de um aeroporto com parque industrial anexo, com a precípua finalidade de exportação e importação de produtos da região, dentro da moderna conceituação de aeroporto auto-sustentado.

- Na área de saneamento básico: implementação dos planos de abastecimento de água e de disposição final de esgotos ao longo dos vales do rio Preto e Piedade, do parque setorial e de alternativas de trabalho de esgotos; implementação do Sistema de Água Potável do Município, aprovado pela Lei 4.765, de 30/11/90, considerando como ponto de captação do rio Turvo, na altura do km 45 da rodovia BR 153 por ser a alternativa que melhor atende à orientação do Plano Diretor de promover a expansão urbana, no sentido norte e constituir uma primeira etapa em relação à possível captação do rio Grande, no futuro; manter controle permanente de todos os poços tubulares da zona urbana e rural, com cadastro e controle de

higiene obrigatórios; exigir dos empreendedores de loteamentos ou de projetos industriais, custeio antecipado, quando do licenciamento na Prefeitura, aprovando e autorizando a aplicação de tecnologia para tratamento do lixo e dos efluentes a serem gerados pelo empreendimento; instituir a obrigatoriedade do uso de tecnologias apropriadas para manejo do lixo e dos efluentes industriais, de acordo com diretrizes específicas a serem divulgadas pela Prefeitura; implementação do Plano de Macrodrenagem, principalmente por meio de nova canalização de barragens de contenção na altura da avenida José Munia e desobstrução do canal do rio Preto na rua São Paulo.

- Na área físico-territorial: promover a descentralização das atividades exercidas na área central da cidade por meio da criação ou implantação de centros comerciais de bairro, através de incentivos na lei de uso do solo e da implantação de equipamentos públicos com facilidades de acesso e de transportes; fazer gestões, objetivando a implantação imediata do trem regional no trecho Mirassol-Uchoa, com uso da via férrea da Fepasa, construção de pontos de embarque/desembarque na área urbana de Rio Preto e adaptação da estação central para permitir a integração física e tarifária do sistema ferroviário com o do transporte urbano e intermunicipal; fazer gestão, junto às esferas competentes, objetivando a duplicação da rodovia Transbrasiliana (BR 153), no raio de influência da região administrativa de Rio Preto, da rodovia SP 427, no trecho compreendido entre Rio Preto e Ipiguá, e da rodovia SP 425; instituir um mecanismo de arrecadação antecipada de recursos financeiros a ser cobrada das empresas que realizarem empreendimentos imobiliários na área citada no item anterior, para serem aplicados, nas obras contra inundações, conforme projetos propostos no Plano Diretor de Macrodrenagem; admitir, a critério da SEMPLAN e do CPDD, empreendimentos imobiliários de média densidade, na área definida, desde que a empresa responsável recolha, antecipadamente, os recursos previstos no item anterior, proporcionais ao índice de aproveitamento que se estabelecer para a área (zona especial definida na Lei de Zoneamento);

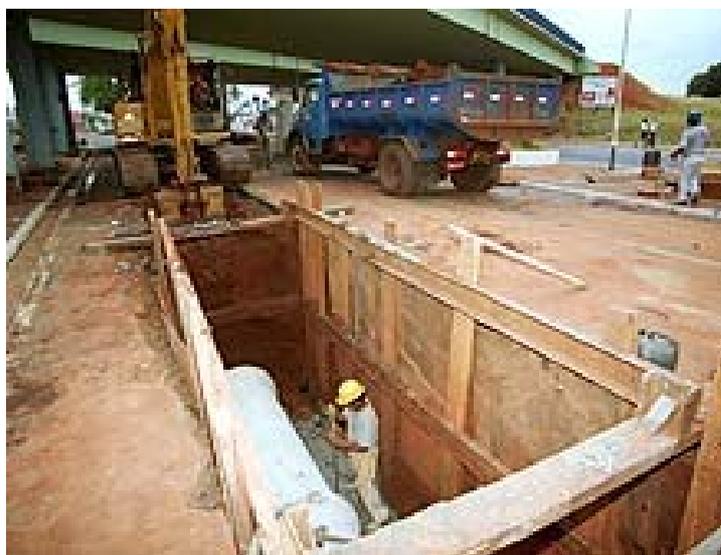
instituir um mecanismo de arrecadação antecipada de recursos financeiros a ser cobrada das empresas que realizarem empreendimentos que venham a sobrecarregar a infra-estrutura existente de esgoto, energia elétrica, água potável, telefonia, vias públicas etc, identificados nos estudos de impacto ambiental aprovados pela Prefeitura, para serem aplicados nas obras de readequação da infra-estrutura.

Em entrevista ao Diário da Região (08/06/2003), o secretário municipal do Planejamento afirmou tratar-se de uma característica do Plano Diretor, já que “O Plano tem como finalidade fornecer grandes diretrizes para as políticas públicas. A determinação de ações e estratégias específicas são de competência de cada uma das secretarias municipais”. Com base nestas declarações, entendemos que o Senhor Secretário identifica-se com o modelo de Plano Diretor, que não passa de uma enorme lista de enunciados de políticas, objetivos, diretrizes e diversas indicações genéricas. A experiência tem mostrado que este rol de pretensões, na maioria das vezes, não assegura qualquer comprometimento, nem mesmo político. Por outro lado, remete qualquer operacionalização para um futuro indefinido. Trata-se do plano, que nunca atingiu seus objetivos, plenamente, e que continuará sendo “o plano-discurso, o plano inconseqüente”.

Pensamos que os resultados das proposições de diretrizes não podem ser alcançados com ações isoladas, desconexas e descontínuas no tumultuado cotidiano da cidade. Eles exigem um plano diretor que seja capaz de colocar São José do Rio Preto na trilha das soluções de seus problemas estruturais, dando aos governantes municipais aumento de governabilidade. Ou seja, as decisões do Prefeito e da Câmara podem ser baseadas no conhecimento suficiente da realidade local e escolhidas entre alternativas técnicas previamente estudadas e discutidas em conjunto com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada. Assim, poder-se-ia evitar que o governante, premido pelas demandas do dia-a-dia, seja levado a improvisações, como as que podemos verificar na série de Fotos de números 40 a 42.



**Foto 40: CANAL ANTI-ENCHENTE PRÓXIMO AO RIO PRETO**



**Foto 41: RECONSTRUÇÃO DA REDE DE ESGOTO DA AV. ANDALO**



**Foto 42: CANAL ANTI-ENCHENTE PRÓXIMO A FERROVIA**

### **3.2. Alguns problemas urbanos atuais: persistência e severidade**

Para o geógrafo urbano Clark (1991, p.229), “Diferentes experiências nacionais e mudanças de objetivo e estrutura, através do tempo, impedem qualquer avaliação geral do impacto do planejamento na cidade”. Obviamente, não temos a pretensão de fazer esta avaliação, mas apenas descrever as condições de habitabilidade apresentadas por São José do Rio Preto, destacando alguns problemas urbanos que vêm, com frequência, incomodando a maioria dos rio-pretenses em seu viver cotidiano, especialmente na última década, a despeito de toda uma legislação urbanística em vigor.

Considerando-se apenas a “cidade oficial”, a morfologia urbana e os padrões urbanos rio-pretenses diferem da realidade verificada em outros aglomerados humanos que habitam cidades do mesmo porte e que desempenham as mesmas funções executadas por São José do Rio Preto. Esta, em seu conjunto, apresenta-se como uma “cidade regular”, com grandes porções, onde a maioria das edificações encontra-se em conformidade com os parâmetros exigidos por lei, o arruamento mostra-se completo, as divisas dos lotes estão bem definidas, os recuos frontais e laterais, de forma geral, obedecidos. No entanto, em certas áreas, a cidade já se apresenta irregular, com ocupação e uso do solo em desacordo com os índices exigidos pela legislação urbanística. Estas porções do território citadino apresentam graduações de precariedade, indo desde bairros já consolidados, passando por novas áreas ocupadas por moradores das diferentes classes sociais, e chegando a áreas com indícios de um processo embrionário de favelização.

Alguns destes desequilíbrios concernentes aos padrões urbanos já se manifestam no dia-a-dia dos moradores dessa cidade e, conseqüentemente, passam a exigir maiores responsabilidades da parte do Poder Público e da própria sociedade local, no sentido de não apenas impedir seu agravamento como, também, de minimizá-los.

Boa parte dos problemas urbanos, conforme descrição anterior, é atribuída ao acelerado processo de expansão urbana pelo qual passa a cidade e que tem levado a um certo grau de saturação da infra-estrutura, especialmente das fontes de abastecimento e redes de água tratada, redes de esgoto e galerias pluviais, além da inadequada apropriação que a sociedade vem fazendo de alguns recursos naturais, o que não deixa de comprometer o equilíbrio sócio-ambiental. Dentre esses problemas, alguns têm sido objeto de polêmicas entre os rio-pretenses e, portanto, merecido destaque nos meios de comunicação locais. Tais problemas serão enunciados a seguir:

### **Expansão desordenada do sítio urbano e o recrudescimento da especulação imobiliária**

Como já tivemos oportunidade de descrever, até o início da década de oitenta, a expansão do sítio urbano de São José do Rio Preto ocorrera sob um certo controle graças às exigências da legislação urbanística municipal. As características das bases naturais do território, especialmente da topografia, a dimensão do sítio urbano pouco superior a cinco mil hectares e a, relativamente, lenta dinâmica territorial foram alguns dos fatores que, provavelmente, contribuíram para essa faceta de governabilidade. No entanto, sobretudo a partir da segunda metade da década de oitenta, a expansão periférica passa a ocorrer à deriva do controle do Poder Público, situação que se fortalece no decorrer da década de noventa e início dos anos dois mil.

A elevada participação que, especialmente, as atividades terciárias passaram a ter, na economia local, ensejou a criação de um forte mercado investidor imobiliário, já que boa parte dos recursos financeiros acumulados, via de regra, foi aplicada na compra de terrenos. A todo aumento na oferta de lotes correspondeu sempre uma forte procura da parte do mercado investidor (local e regional). Com o aumento da demanda, via de regra, tem ocorrido uma elevação dos preços desses terrenos, o que acaba reduzindo sobremaneira a

participação da população de baixa renda na sua aquisição. Para as classes baixas sempre foram oferecidos lotes em áreas bem mais distantes do centro da cidade (Bairro Eldorado e Vila Toninho). Estes lotes nem sempre tiveram preços baixos, como muitos esperavam.

Percebe-se que houve, em São José do Rio Preto, uma espécie de seleção natural na recepção aos novos contingentes populacionais, que chegavam à cidade, especialmente em meados da segunda metade do século XX. Os elevados preços dos terrenos urbanos e, também, o rigoroso controle existente sobre os assentamentos clandestinos deram enorme contribuição a esse processo de seleção. Essa parecia ser a marca da política de expansão urbana naquele período.

Ainda na década de oitenta, segundo Bueno (2002, p.33), “O município vivenciou um aporte surpreendente de investimentos dirigidos à habitação destinada à população mais pobre”. Relata o autor que, durante aquela década, “a cidade contou com um dos mais ambiciosos programas de loteamentos populares do Estado”. Cita o urbanista que, de “um total de cerca de sessenta mil famílias residentes [...] a Prefeitura, por sua iniciativa, lança no mercado cerca de doze mil lotes populares infra-estruturados”. Acrescenta o autor que outras duas mil unidades destinadas aos mais pobres foram construídas, nesse período, através de outros programas de iniciativa estadual e federal.

Verificando-se a política de loteamentos no período anterior a 1986, é possível constatar que os empreendimentos residenciais, também, eram previamente dirigidos a uma determinada classe social. Assim, após uma definição do perfil do comprador em potencial, o loteamento era elaborado com qualidade variável, conforme a intenção do loteador e o talento do técnico responsável. As unidades (SEMPPLAN, 1992) eram dimensionadas da seguinte maneira: áreas de 360m<sup>2</sup> (mínimo permitido pela legislação municipal da época), destinadas às faixas populacionais de baixa renda; áreas de 450m<sup>2</sup> (Jardim Aclimação, Jardim Nazareth, Jardim Vivendas) para a classe de média renda e áreas de 800m<sup>2</sup> ou mais (Débora Cristina,

Parque Mançor Daud, etc.), para as faixas de média alta e alta renda. Esses critérios eram válidos, também, para a definição da quantidade e da qualidade da infra-estrutura dos loteamentos. Assim, a determinação das diretrizes e da infra-estrutura mínima exigida pela Prefeitura ao loteador era feita de acordo com a faixa de renda prevista para os possíveis compradores.

Obviamente, no mundo dos negócios como os empreendimentos imobiliários, não bastam a vontade e a habilidade do loteador, com o seu plano de vendas, para determinar o perfil econômico-social dos novos moradores. Certamente, há o peso da localização na malha urbana, bem como de outros fatores, tais como: o preço de lançamento dos lotes, a sua aceitação inicial e a qualidade das primeiras construções. Esses fatores também determinaram o ritmo da ocupação dos lotes, com o início das construções. Soma-se a eles, os objetivos dos compradores ao adquirirem seus lotes: se para uso próprio, ou seja, com o início da construção previsto, ou se para esperar a provável valorização dos terrenos e negociá-los.

Não raras vezes, o número de adquirentes de lotes, objetivando a especulação era, naquele período, superior ao número daqueles que tinham a pretensão de construir no terreno. Por outro lado, como o melhor valor de revenda só é atingido na medida em que os lotes são ocupados e o bairro se torna urbanizado, o interesse puramente especulativo, ou seja, a ausência das construções, pode gerar uma reversão de expectativa por parte daqueles que esperavam a valorização de seu lote. É o caso do loteamento Jardim Fernandes que permaneceu longo tempo desabitado e somente, a partir de alguns anos atrás, começou a ser ocupado.

Praticamente os poucos obstáculos - tanto os de ordem natural quanto os construídos - que, no passado, criaram alguma dificuldade à expansão urbana, atualmente, podem ser considerados removidos, em São José do Rio Preto. Essa é uma das razões pelas quais o sítio urbano passa por uma das etapas do seu processo evolutivo que é marcada por uma forte

expansão. Um outro fator motivador da grande arrancada para a expansão e o desenvolvimento urbanos, que se iniciam mais precisamente após a década de sessenta, foi a atração que a cidade passou a exercer sobre as migrações internas, consolidando a condição de “capital regional”, e que a mesma vem ostentando nas últimas décadas.

Do ponto de vista físico, em geral, é graças às relações existentes entre as atividades desenvolvidas na zona central e as desenvolvidas nas zonas intermediárias (áreas que circundam a zona central) e periféricas, que essa cidade vai efetivando a sua organização interna. Essas relações são traduzidas fisicamente por deslocamentos de pessoas e bens entre inúmeros pontos de origem e destino espalhados no interior da mesma. Fica bem evidente que a expansão das atividades econômicas, contribuindo para a expansão do sítio urbano, também favoreceu a especulação imobiliária, que - por sua vez - vem agigantando-se nessa cidade. Os reflexos dessa especulação têm promovido profundas transformações na estrutura interna e nos padrões urbanos.

A primeira metade da década de oitenta, segundo Bueno (2002, p.121-122) apresenta-se “como um marco bastante significativo de uma alteração no rumo da organização física da cidade”. Explica o autor que:

De um lado, estava todo o aparato da Legislação e o apoio burocrático nos três níveis de governo, já conquistados na segunda metade da década de setenta. Nesse sentido, destacam-se: a formalização da Corregedoria, normatizando a obrigatoriedade da individualização da matrícula dos lotes urbanos; e a necessária aprovação dos projetos de parcelamentos pela Prefeitura Municipal. Além disso, há que se destacar a edição da Lei 6766/79, que vai regulamentar no território nacional, a implantação dos loteamentos urbanos. Por outro lado, mas ainda paralelamente a tais fatos, estão as edições dos novos códigos: Sanitário, de Proteção Ambiental e a implantação, em São José do Rio Preto, das unidades regionais da CETESB e da Engenharia Sanitária da Secretaria de Saúde do Estado. (BUENO, 2002, p.122)

Para Bueno (2002, p.122), do ponto de vista da oficialidade, a década de oitenta, “incontestavelmente, apresentou um avanço no rumo do controle urbano” e, portanto, aqueles anos “poderiam ser considerados como um momento privilegiado para a organização física da

cidade de São José do Rio Preto”. No entanto, pondera o mesmo autor que, “paralelamente, a Prefeitura Municipal, na maioria das vezes, com seus próprios recursos, vai implantar um expressivo número de lotes populares infra-estruturados”. Infere Bueno (2002, p.123) que “O que se viu, no entanto, foi o início de um processo de dispersão dos loteamentos ilegais na zona rural”, os quais iam expandindo-se à medida que os investimentos públicos se intensificavam.

Se o que Bueno afirma está correto, então, podemos concluir que foi, durante a década de oitenta, que começaram a surgir os loteamentos como forma de especulação imobiliária. Em entrevista ao Diário da Região (30/11/2003), relata o referido autor que, naquela década, “graças à amizade do prefeito [...] com o então ministro do Planejamento [...], São José do Rio Preto participou do Programa Cidades de Porte Médio, um projeto federal, que liberou a bolada de US\$ 50 milhões, a fundo perdido, para a cidade”. Segundo o mesmo autor, “o programa previa investimentos em municípios que pudessem se consolidar como alternativas de atração de migrantes e aliviar a situação demográfica dos grandes centros metropolitanos”.

Torna-se oportuno - com vistas ao escopo do nosso trabalho - verificar que o referido programa, em nível de São José do Rio Preto, foi coordenado pelo autor em referência, arquiteto José Carlos de Lima Bueno, que, à época, também era diretor do Escritório Regional de Planejamento (ERPLAN) da Secretaria de Estado da Economia e Planejamento. Na mesma entrevista ao jornal, o arquiteto lembra ter telefonado “com frequência para o ministro, pedindo” que Rio Preto fosse “incluída no projeto”, reconhecendo que havia uma disputa de poder entre grupos: “De um lado, o de Delfim Neto e do ministro dos Transportes Mário Andreaza, e de outro, o de Mário Henrique Simonsen, o que dificultava a liberação dos recursos. Quando Simonsen caiu, Delfim acumulou as pastas da Agricultura e do Planejamento. O próprio ministro ligou para o Adail [prefeito municipal] e falou: ‘Pronto,

agora eu mando aqui. O que você está precisando?”. E foi assim, então, que aqueles US\$ 50 milhões vieram para a “aceleração do crescimento organizado de São José do Rio Preto”.

Atualmente, Bueno é secretário municipal do Meio Ambiente e autor da tese de doutorado “A Expansão Física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000” (FAU-USP). Naquela mesma entrevista ao jornal, o urbanista afirma entender que “a cidade não estava, na sua estrutura administrativa e político-administrativa, preparada para uma alavancagem daquele porte”. Reforça o arquiteto que, “Foi um volume imenso de recursos que o Poder Público municipal teve de administrar, e tanto dinheiro, muito provavelmente, explica um certo descuido - nem vou dizer desleixo - com o crescimento que a cidade vinha tendo fora dela mesma”.

Não fica difícil compreender que os tais investimentos públicos fortaleceram a economia local, mas, ao mesmo tempo, despertaram os apetites da especulação imobiliária. Especulação esta que vai acontecer fora da cidade oficial, na zona rural, primando pela informalidade e ilegalidade. A justificativa para a distorção de que, em meados da década de oitenta, a população apenas especulava fora do perímetro urbano, mas não morava na cidade ilegal, é dada por Bueno (DIÁRIO DA REGIÃO, 30/11/2003) nos seguintes termos: “E, nesse momento, não houve fiscalização mais intensiva do Poder Público”.

Na verdade, a ocupação e o uso do solo nessa “cidade ilegal” só começam a aparecer nos índices do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo de 2000, que registra o crescimento populacional da década de noventa. Mas o pior parece que ainda estava por vir. Revela Bueno, na mesma entrevista, que, “na segunda metade da década de noventa, essas áreas que tinham sido loteadas, como pequenas chácaras de um mil metros quadrados, começam a ser repicadas. Com isso, há um duplo movimento de expansão física da área fora do perímetro - ela começa a ser multiplicada dentro de si mesma”.

Hoje, a cidade de São José do Rio Preto tem perto de cem milhões de metros quadrados. Para o atual secretário municipal do Meio Ambiente, metade dessa área já existia até a década

de oitenta. “Então, da fundação até a década de oitenta a cidade tinha um tamanho físico de cerca de 50 milhões de metros quadrados. Entre 1980 e 2000, ela dobrou seu tamanho, com um crescimento de mais 46,5 milhões de metros quadrados. Desse total, 16,8 milhões de metros quadrados são ilegais”.

No período de 1986 a 1990, segundo o secretário, “os loteamentos privados ilegais somaram 6,788 milhões de metros quadrados, distribuídos entre 3.924 lotes. A área loteada legalmente, nesse período, foi de 2,438 milhões de metros quadrados”. Conclui o secretário do Meio Ambiente que “Mesmo se os loteamentos particulares legais forem somados aos loteamentos públicos legais, o número (6,335 milhões de metros quadrados) será inferior ao dos loteamentos ilegais”.

Ao ser entrevistada, uma moradora (Foto 43) da Estância Bela Vista - que é um dos parcelamentos de solo ilegais da periferia - parece sintetizar todo o drama vivido atualmente pelas várias famílias que, um dia, venderam suas casas na “cidade oficial” e embarcaram no sonho de comprar uma chácara de um mil metros quadrados e melhorar as suas condições de acomodação, e que moram na “cidade ilegal”, há uma década: “Morar aqui é bom, porque não tem o barulho nem a agitação do Centro, as crianças têm liberdade, o espaço é amplo, o ar é agradável, sem fumaça de ônibus nem mormaço de concreto. Mas, viver aqui não é bom sem água tratada, buraqueira nas ruas (Foto 44), nenhum bico de luz nos postes [...]”.

A proliferação dos loteamentos clandestinos não deixou de trazer grande degradação aos vestígios de mata nativa, que ainda restam no território rio-pretense, conforme podemos verificar na Foto 45, a despeito de toda uma legislação voltada para sua proteção, bem como, de funcionários públicos das diferentes esferas governamentais encarregados de fazer a fiscalização.



**Foto 43: MORADIA EM LOTEAMENTO ILEGAL**



**Foto 44: RUA ESBURACADA COM ESGOTO A CÉU ABERTO**



**Foto 45: LOTEAMENTO CLANDESTINO EM ÁREA DE MATA NATIVA**

## **A invasão do espaço dos cursos d'água e os impactos ambientais**

Atualmente, o rio Preto e seus afluentes (Macacos, Aterrado, Canela, Borá, Piedade, Piedadinha, São Pedro e Felicidade) que drenam o perímetro urbano passam por intenso processo de degradação, com constante erosão das margens, assoreamento dos leitos e poluição de suas águas. O rio Preto, há mais de 40 anos, já vem sendo considerado poluído. Mais de 95% do esgoto produzido pela cidade são jogados na bacia deste rio. A partir da represa municipal, as águas do rio Preto (Foto 46) encontram-se enegrecidas pela poluição. Quanto aos córregos, que drenam a zona central da cidade, casos do Canela, do Borá e trechos do rio Preto, os mesmos encontram-se canalizados e recobertos pelas principais avenidas.



**Foto 46: TRECHO DO RIO PRETO NO CENTRO DA CIDADE (Abílio M. Azevedo, 03/09/02)**

Um outro problema ambiental que afeta a bacia do rio Preto diz respeito ao intenso processo de assoreamento pelo qual passam os cursos d'água e a própria Represa Municipal. Trata-se de uma conseqüência do desmatamento e da ocupação indiscriminada das cabeceiras e das margens do rio principal e dos seus córregos afluentes.

O rio Preto, cujas margens foram palco da fundação da própria cidade, vai, em ritmo acelerado, transformando-se em problema ambiental e, conseqüentemente, social. Tal

desrespeito à natureza vem da parte de alguns homens, mas os prejuízos são contabilizados por toda a comunidade.

Em alguns trechos da represa municipal, como no chamado Parque Setorial, é possível comprovar que a mesma se encontra bastante rasa, o que deixa uma impressão de que o espelho d'água tende até mesmo a desaparecer. Nesses trechos, verifica-se a presença de bancos de areia que vão avolumando-se tanto no meio quanto nas margens da represa. Ironicamente, enquanto entendidos como um resultado da degradação ambiental, esses bancos de areia acabam transformando-se em áreas de entretenimento.

Um outro dos tantos problemas que afetam a rede de drenagem do Município diz respeito aos constantes vazamentos de esgoto em emissários que atingem as águas do rio Preto e de seus córregos afluentes, contaminando-os. O maior desses emissários está localizado na Vila Toninho, considerada um dos bairros pobres da cidade. O referido emissário despeja seus detritos diretamente no rio Preto, nas proximidades da Represa Municipal, sem qualquer tipo de tratamento.

Podemos, assim, afirmar que se existe algo, que é democrático nesse território municipal, é o despejo de esgoto: o leito do rio Preto recebe dejetos de bairros pobres, ricos, rurais, industriais e até mesmo clandestinos, além dos afluentes que chegam contaminados de outras cidades, como o córrego dos Macacos, poluído por esgoto da cidade de Bady Bassitt, e o córrego Piedade, de Mirassol. O córrego da Onça também acaba no rio Preto e carrega influência da área agrícola, como é o caso dos resíduos de agrotóxicos que o contaminam.

Na série de Fotos de números 47 a 49 podemos observar a ocorrência de algumas dessas diferentes formas de agressão ao meio ambiente aqui relatadas, especialmente à bacia do rio Preto e seus córregos afluentes, com destaque para o processo de assoreamento que se verifica junto à Represa Municipal.



**Foto 47: ASSOREAMENTO NA CABECEIRA DA REPRESA MUNICIPAL (Abílio M. Azevedo)**



**Foto 48: TRECHO ASSOREADO DA REPRESA MUNICIPAL (Abílio M. de Azevedo, 03/09/02)**



**Foto 49: VAZAMENTO DE ESGOTO EM EMISSÁRIO QUE ATINGE O RIO PRETO**

No início da avenida Philadelpho Gouveia Neto, o rio Preto recebe os córregos Canela, que passa sob a avenida Alberto Andaló, e Borá, sob a avenida Bady Bassitt. Os dois córregos encontram-se extremamente poluídos já que recebem ligações clandestinas de esgoto, além da própria poluição produzida pelas duas avenidas. O mau-cheiro que exala pelas chamadas bocas-de-lobo (Foto 50) é muito forte, o que tem provocado ações reivindicatórias da parte dos rio-pretenses que moram, trabalham nessas avenidas e por elas transitam. Após vários anos de reclamações, a Prefeitura Municipal vem tentando, desde meados de 2003, minimizar o problema através de obras de canalização (Foto 51).



Foto 50: “BOCA -DE-LOBO” NA AV. BADY BASSITT (Abílio M. Azevedo, 03/09/03)



Foto 51: OBRAS DE CANALIZAÇÃO DE ESGOTO NA AV. ALBERTO ANDALÓ

Podemos admitir que os problemas existentes nas duas avenidas decorreram de omissão antiga do Poder Público em relação ao controle do despejo de esgoto. É sabido que todo rio tem capacidade natural de autodepuração, ou seja, de neutralizar a poluição orgânica com sua oxigenação. Mas isso depende do volume e da velocidade do fluxo da água. No perímetro urbano, a poluição é tão intensa que supera o volume de água, comprometendo as características naturais dos córregos, o que impossibilita a autodepuração.

Ainda no perímetro urbano, o rio Preto tem outras fontes de esgoto. No caso do já citado córrego Piedade, contaminado desde Mirassol, a sua principal fonte poluidora é o Recanto Jardim de Alá, um condomínio fechado fora do perímetro urbano de São José do Rio Preto, nas proximidades da SP 310. O córrego também recebe parte do esgoto da Zona Norte da cidade. Antes de terminar a travessia do Município, o rio Preto ainda recebe o córrego da Felicidade, poluído por dejetos do Distrito Industrial. Ao deixar a cidade, ele começa a se recuperar e volta a dar sinais de vida. O leito vai alargando-se e, a cerca de um quilômetro depois do perímetro urbano, segue pela zona rural e encontra condições de normalidade.

Um outro problema, ainda ligado à rede de esgoto, ocorre durante o período em que as chuvas se concentram (outubro a março), provocando o chamado refluxo em vários pontos. As reclamações por parte dos munícipes ao SEMAE são muitas. Com o refluxo e também o estouro da rede de esgoto, a água escorre e deságua na Represa Municipal, provocando mau-cheiro, incomodando, em muito, a população que mora ou trabalha em suas imediações.

Apesar dos problemas de poluição dos cursos d'água, de todas as críticas que já foram feitas e de todos os estudos já realizados, com o propósito de se proceder à despoluição, na verdade, não há previsão, da parte do governo municipal, quanto ao início efetivo do tratamento do esgoto na cidade. Deve ser mencionado o fato de que, em meados da década de 90, foram construídas duas estações de tratamento de esgoto, mas que funcionam de maneira muito precária, tratando apenas 5% de todo o esgoto.

No período correspondente à estação chuvosa, a população da cidade passa por sérios transtornos, devido aos freqüentes transbordamentos dos cursos d'água, que não tiveram seus espaços respeitados pela própria sociedade. Quanto aos efeitos provocados pela estação chuvosa, a primeira grande enchente de que se tem notícia, na bacia do rio Preto (ARANTES, 2001, p.106), ocorreu no dia 12 de janeiro de 1940, quando transbordaram os córregos Canela e o Borá. Em fevereiro de 1951, o rio Preto transbordou, causando grande prejuízo aos comerciantes, que chegaram a acionar advogado para ingressar com ação indenizatória.

No ano de 1956 (DIÁRIO DA REGIÃO, 01/06/2003), “uma ‘tromba d'água’ quase levou a cidade a uma crise financeira”, mostrando que o problema das inundações não é uma coisa recente. Com a forte chuva, “o armazém dos grãos e diversos outros, além de lojas vizinhas à estação (da EFA), foram invadidos pela água, que descia como um rio de corredeira pelas ruas centrais de Rio Preto. Cerca de 80% da produção de grãos, principalmente café, perdeu-se”.

A maior enchente dos últimos trinta anos ocorreu em 19 de março de 1986 e foi atribuída, pelas autoridades municipais da época, a “um fenômeno atmosférico que poderia acontecer de cem em cem anos”. Depois disso, várias enchentes do rio Preto, como a que vemos na Foto 52 ocorrida em março de 1996, atormentaram a vida dos rio-pretenses em plena Zona Central.



Foto 52: ENCHENTE DO RIO PRETO EM MARÇO DE 1996

(Edson Baffi, março/1996)

Como podemos concluir, a natureza no território rio-pretense também vem sendo desrespeitada pela sociedade, ao longo do processo de sua ocupação, e ignorada pelo Poder Público municipal, quando da elaboração de seus planos diretores de desenvolvimento. Como decorrência, alguns desafios de ordem social e ambiental ainda não foram superados pelo conjunto da sociedade rio-pretense. Não há dúvidas de que a reversão desse quadro depende da adoção de políticas territoriais capazes de combinar a exploração sustentável dos recursos naturais com o bem-estar econômico e social da população municipal.

Neste início de século, está sendo possível testemunhar vários fenômenos e processos relevantes para a humanidade. Entre eles, um dos mais significativos tem sido a difusão de uma nova maneira de encarar e de valorizar o ambiente no qual se vive. Com relação a esse aspecto recente da história humana, pensamos que o desejável seria a sociedade rio-pretense também tomar consciência desse novo relacionamento entre os homens e o seu meio, procurando organizar-se numa parceria com o Poder Público municipal, para responder a esses desafios colocados por esse “novo ambientalismo”.

Torna-se oportuno destacar, aqui, as considerações sobre a problemática urbana analisada por Ferrara, onde o autor admite estar a interação entre a sociedade e o meio onde ela vive:

no cerne dos estudos urbanos da ecologia que não privilegia o homem ou o meio ambiente, mas a relação que se estabelece entre eles, no esforço que o primeiro faz para encontrar as condições adequadas para sua sobrevivência física, social, cultural, econômica e política. Nesta relação, o homem concretiza suas potencialidades criativas, seu trabalho e suas relações socioculturais como instrumentos de mediação entre as expectativas de subsistência e as reais características ambientais. Nesta interação, a natureza apresenta-se como realidade ambiental transformada e adaptada às necessidades humanas; os ecossistemas urbanos se caracterizam por esse processo de transformação e de complexa instabilidade. (DEL RIO & OLIVEIRA, 1996, p.62)

## **A velha ferrovia e os novos problemas**

A mesma estrada de ferro que - desde o início do século XX - trouxe desenvolvimento para São José do Rio Preto, a partir do início da década de noventa, passou a trazer transtornos aos moradores da cidade. Os vinte quilômetros de trilhos, que cortam o perímetro urbano, oferecem riscos e problemas de diferentes naturezas, a ponto de a própria Prefeitura Municipal já ter encomendado estudo de um projeto preliminar ao Ministério dos Transportes, visando à retirada dos trilhos, que passam pela zona urbana. O projeto prevê um desvio de 24 quilômetros, o que a tornaria muito onerosa, inviabilizando sua realização para os próximos anos. Segundo o titular da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, “há outras prioridades” e as obras de desvio dos trilhos “só seriam concretizadas daqui a vinte anos ou mais”.

Nos vinte quilômetros de malha férrea, que cortam o perímetro urbano de São José do Rio Preto, há cinco viadutos, duas passarelas para pedestres, quatro passagens inferiores (por baixo dos trilhos), três passagens de nível com cancelas e sete passagens de nível sem cancelas, entre elas, a que divide os bairros de Jardim Conceição e Boa Vista. Após diversos transtornos e 12 acidentes no prazo de 19 meses (março/2001 a outubro/2002), apenas no perímetro urbano, a Ferrovias Bandeirantes S/A (Ferroban) tivera, até 31 de dezembro de 2002, o tempo limite para zerar os riscos de novas ocorrências. O prazo foi dado pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) e pelo Ministério Público.

Um dos transtornos que a malha férrea, no trecho que corta o perímetro urbano de São José do Rio Preto, traz à população são as freqüentes demoras de os trens desobstruir as passagens, em nível, nos cruzamentos com algumas das principais ruas e avenidas da cidade. Esse tipo de problema ocorre quase que diariamente, quando da passagem dos trens, que - na sua maioria - têm mais de 50 vagões. Além das necessárias paradas técnicas, que as composições fazem junto à estação ferroviária, muitas vezes elas apresentam problemas de

ordem mecânica. Quando isso acontece, a demora é maior ainda, chegando, às vezes, a ser superior a duas horas. O ponto crítico desse tipo de transtorno ocorre junto à passagem de nível, entre a avenida Presidente Roosevelt e a rua Osvaldo Aranha, na divisa entre os bairros Boa Vista e Jardim Conceição, onde ocorre a obstrução da única passagem, que - aliás - não tem cancela (uma das exigências de segurança), deixando a população e transeuntes irritados. Nesse local, o que poderia ser apenas um transtorno, acaba tornando-se um risco de vida, especialmente para as pessoas mais impacientes, que alegam não ter “tempo para ficar esperando”. Essas pessoas, movidas por impulsos “mais corajosos”, acabam passando por baixo dos vagões. O risco existe se considerarmos que o trem pode se locomover enquanto essas pessoas estiverem embaixo dos vagões.

Algumas medidas já estão sendo tomadas pela Ferroban, como a troca de fixadores e de dormentes já envelhecidos ao longo de seis quilômetros da ferrovia, considerados como a causa maior dos acidentes. No entanto, nem isso está impedindo a ocorrência de novos acidentes, o que tem preocupado ainda mais as autoridades, a ponto de a CETESB passar a exigir um Plano de Gerenciamento de Risco e de Atendimento de Emergência (PGR/PAE).

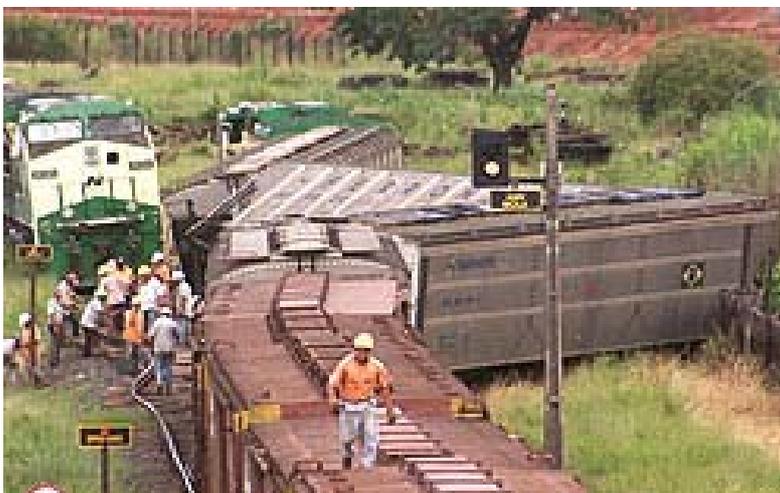
A maior preocupação da Cetesb está na área em que os trilhos passam ao lado da Represa Municipal, que responde por 40% do abastecimento de água da cidade. Um descarrilamento no local implicaria na necessidade de paralisação desse abastecimento, além de causar prejuízos para a fauna e a flora da área, como a mortandade de peixes. A propósito, no dia 15 de fevereiro de 2002, no trecho da linha férrea, que passa próximo ao viaduto da rua Delegado Pinto de Toledo, Zona Norte da cidade, ocorreu um descarrilamento de cinco dos 44 vagões de uma composição da empresa Ferronorte, que transportavam soja colhida no município de Alto Taquari – MT, com destino ao porto de Santos. Na série de Fotos de números 53 a 55, podemos verificar alguns destes transtornos causados pela velha ferrovia.



**Foto 53: COMPOSIÇÃO DE VAGÕES OBSTRUINDO PASSAGEM**



**Foto 54: TROCA DE DORMENTES EM TRECHO DA FERROBAN**



**Foto 55: DESCARRILAMENTO DE VAGÕES DA FERRONORTE**

Um outro ponto de preocupação, no que se refere à ferrovia, é a passagem de nível situada na rua Bernardino de Campos, ao lado da Rodoviária. Nessa área (Foto 56), há enorme concentração de transeuntes e, na hipótese de descarrilamento de um trem carregado com combustível - como já acontecera, embora não ocorrendo o vazamento do combustível transportado pelos sete vagões que descarrilaram - pode haver conseqüências catastróficas. Preocupado com essa possibilidade, o promotor do Meio Ambiente cobrou da Ferrobán a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Nele, a empresa compromete-se a fazer - além da troca de dormentes e instalação de fixadores - a substituição dos próprios trilhos que passam pela zona urbana. Atualmente, a malha ferroviária de São José do Rio Preto conta com trilhos de 45 quilos. Segundo o promotor, estes trilhos “serão trocados por outros de 60 quilos, aumentando, assim, a robustez da malha”. Espera-se que os trilhos de 60 quilos estejam aptos a suportar intenso tráfego de trens e carga pesada, reduzindo, assim, a probabilidade de ocorrência de novos acidentes.



Foto 56: CRUZAMENTO FERROBAN X RUA BERNARDINO

## **O padrão vertical de edificação: algumas externalidades negativas do modelo de expansão**

Dentre as diferentes formas de ocupação residencial, a de padrão vertical se desenvolve, em São José do Rio Preto, conforme as oportunidades mercadológicas e as restrições da legislação, variando quanto ao número de pavimentos, raramente superando vinte andares. As construções dos edifícios mais elevados, em grande parte, ocorrem em locais de bastante concorrência pela propriedade, coincidindo com as áreas cuja urbanização é mais antiga e consolidada, e que são providas de infra-estrutura. Os edifícios, na maioria das vezes encontram-se isolados nos lotes, com recuos em todos os lados. Os mais recentes possuem sua relação com a rua mediada por portarias, guaritas e grades. Portanto, no geral, apresentam-se dentro dos padrões de regularidade.

Os padrões de regularidade das edificações verticais estão mais presentes naqueles conjuntos de baixa altura, em geral de quatro ou cinco pavimentos, de forma a dispensar o uso de elevadores. Trata-se de conjuntos de moradias de interesse social construídos em grandes terrenos nas proximidades da zona central, permanecendo isolados entre si. As áreas entre eles são geralmente residuais, poucas vezes passando por projetos paisagísticos e das áreas de lazer. Estas áreas vão sendo apropriadas pela população conforme suas necessidades e possibilidades. Apesar disso, pode-se afirmar que essa forma de moradia não tem apresentado grandes desequilíbrios, especialmente do ponto de vista socioambiental.

Especificamente no que diz respeito às edificações de maior verticalização, que ocorrem nas áreas mais centrais e mais concorridas da cidade, algumas externalidades negativas do modelo de expansão vertical merecem ser mencionadas. Se admitirmos que a voracidade do mercado no mundo dos negócios imobiliários pode levar à negligência, então teremos que admitir, por exemplo, que o desabamento do edifício Itália, que fazia parte de um complexo de três torres residenciais, com 17 andares cada, localizado na avenida Bady Bassitt, foi mais um dos desencontros decorrentes do desenfreado processo de expansão verticalizada pelo qual

vem passando a cidade nas últimas décadas. Esclarecendo, no início da madrugada do dia 16 de outubro de 1997, o edifício Itália desabou, comprometendo a estrutura das outras duas torres, denominadas Portugal e Espanha. Várias residências e prédios vizinhos foram atingidos pelos escombros. Algumas casas ficaram completamente destruídas. Em fase de acabamento, não havia ninguém residindo nos prédios; apenas o térreo estava sendo ocupado por lojas. Durante seis meses, engenheiros do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) fizeram avaliações, medições e análises. Uma decisão da Justiça determinou a implosão (Foto 57) das torres Portugal e Espanha, no dia 22 de abril de 1998. A responsabilidade pelo desabamento do edifício Itália - por decisão judicial - recaiu sobre a empresa (V.E.L. Construtora e Incorporação) que construiu o condomínio constituído pelas três torres residenciais.



Foto 57: IMPLOÇÃO DAS TORRES PORTUGAL E ESPANHA, EM 22/04/98 (Edson Baffi)

Quatro dos cinco engenheiros responsáveis pela construção do condomínio (DIÁRIO DA REGIÃO, 23/07/2002), foram condenados a um ano e seis meses de detenção em regime

aberto, pela queda não intencional do prédio. A condenação foi feita com base no laudo do Núcleo de Perícias Criminalísticas, que constatou que houve negligência e imperícia na elaboração do projeto estrutural, no dimensionamento das fundações e na execução da obra. Ainda segundo a denúncia do promotor, houve desrespeito ao memorial descritivo do prédio no tocante aos acabamentos, principalmente no piso, pronto para receber carpete, e paredes, próprias para azulejo liso ou decorado até o teto. Pelo laudo pericial, isso veio a acarretar uma sobrecarga na estrutura, resultando em um acréscimo significativo e não previsto no projeto estrutural.

### **O advento dos condomínios fechados: do sufoco na zona central ao êxodo das elites**

A desenfreada verticalização que se processa nas edificações da zona central da cidade não tardou em trazer alguns incômodos, especialmente para os moradores pertencentes às classes A e B da sociedade. À medida que esses incômodos vão se agravando, tornam-se verdadeiros problemas urbanos, particularmente para esses segmentos sociais, que habitam os enormes edifícios localizados na zona central da cidade. Dentre esses problemas, que hoje já afugentam muitas famílias dessas classes sociais, encontram-se o próprio sufoco causado pela concentração e proximidade desses edifícios (Foto 58); a agitação e as poluições sonora e atmosférica do trânsito intenso (Foto 59), causadas principalmente pela grande movimentação que a atividade comercial provoca, e o alto preço pago pelo capricho de se morar no tal centro da cidade. Especialmente as famílias mais abastadas já passaram a buscar melhores condições de sossego, segurança e áreas verdes, ou seja, o equilíbrio sócio-ambiental tão almejado, em outras áreas dentro e até mesmo fora do perímetro urbano.



Foto 58: CONCENTRAÇÃO DE EDIFÍCIOS NA ZONA CENTRAL



Foto 59: TRÂNSITO CONGESTIONADO NA ZONA CENTRAL

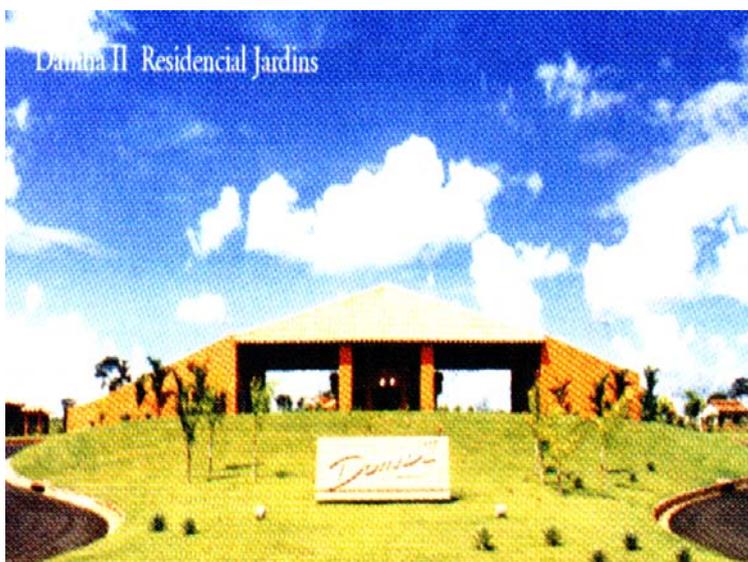


Foto 60: CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NA PERIFERIA DA CIDADE

Segundo a Sociedade dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Rio Preto, a cidade já tem em torno de vinte condomínios de residências. Verifica-se que esses condomínios estão sendo implantados em áreas próximas aos limites do perímetro urbano e evidenciam ser uma tendência na cidade. Esses condomínios fechados (Foto 60), que passaram a ser sinônimo de uma forma urbana de viver bem, ganharam força a partir dos anos oitenta. Trata-se de grandes territórios apropriados, em princípio pelos mais ricos, que se isolam do tecido urbano, inclusive com a construção de muros elevados, impedindo o acesso público às suas respectivas áreas. Revelam, assim (ROLNIK, 1998, p.150-151), “uma postura antiurbana, contrária a qualquer mistura de usos ou classes, e muito dependente do transporte individual”.

Dada a formidável migração, que se verifica, nos últimos anos, em direção aos condomínios fechados, pode-se afirmar que, nessa cidade, vem ocorrendo uma espécie de popularização dos empreendimentos imobiliários voltados para esse padrão de residência. Percebe-se que, enquanto os condomínios foram uma exclusividade da classe alta, prevaleceu a idéia de que apenas as mansões eram permitidas nesses espaços. No entanto, a partir do momento em que a classe média também teve acesso a essa forma urbana de morar, é possível verificar que residências menos sofisticadas são construídas com um custo inferior até mesmo aos próprios investimentos feitos com a aquisição dos terrenos. Além disso, há condomínios voltados especialmente para as classes média e média-baixa. A aceitação desse novo modo de morar pode ser medida pela grande procura que vem ocorrendo, o que tem contribuído para que todos os lotes, com tal finalidade acabem sendo vendidos quase que de imediato.

A nova mania de morar em condomínios fechados está vindo acompanhada de certos critérios de construção. Na Foto 61, podemos verificar que, já na entrada desse tipo de empreendimento, o estilo imponente sobressai: a portaria social acaba sendo uma espécie de “portal”, ou seja, um convite para conhecer todo o interior. É óbvio que essa idéia de imponência vinculada à portaria tem a ver com a necessidade de um ambiente totalmente

funcional, para a circulação constante de pessoas e veículos, além de integrar-se à área de segurança, às cabines telefônicas e de computação e ao prédio da administração. A entrada de serviços, por sua vez, permite a circulação de caminhões e dos funcionários do condomínio. Bem próximo a ela, encontra-se uma parada de ônibus (com cobertura), permitindo o acesso rápido e mais cômodo ao residencial. Constata-se que o condomínio é projetado em nível de detalhes, pensando-se no conjunto de moradores e, também, de pessoas, que irão nele trabalhar. Estes funcionários, além da parada de ônibus, chegam a ter nas dependências do condomínio, vestiários com banheiros, copa e refeitório, berçário para os filhos e outras comodidades.

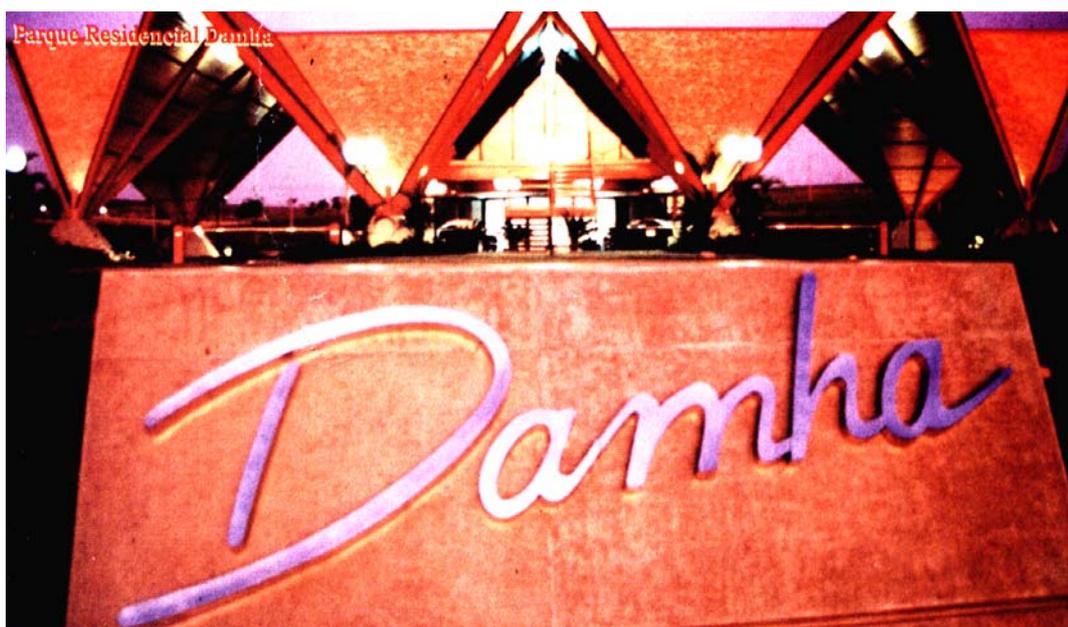


Foto 61: PORTAL DE ENTRADA DE UM DOS CONDOMÍNIOS FECHADOS (Fonte: ARANTES, 1997, p.141)

Há, em grande parte dos condomínios fechados, um centro de convivência usado para pequenas festas e confraternizações com amigos, familiares e funcionários. Alguns condomínios chegam a ter grandes espaços reservados para salão de festas, com entrada independente, propício para as comemorações com grande número de convidados. A área de lazer, geralmente aparece cercada pelo verde. Pequenos lagos são, muitas vezes, distribuídos por todo o condomínio e ajudam a fazer a própria irrigação do local. Alguns trechos

gramados recebem bancos e árvores para funcionar como pracinhas. As quadras de esportes (poliesportivas, de vôlei de areia, de futebol e de tênis) e as salas de ginástica estão sempre presentes. As crianças têm a diversão garantida com o “playground”. Os agentes (armados) encarregados da segurança têm uma cabine própria para monitoramento 24 horas por dia.

Como fica fácil observar, esses condomínios mais modernos encontram-se bem equipados com tudo o que as famílias proprietárias pretendem em termos de segurança, sossego, convivência social, práticas esportivas e recreativas e, às vezes, até pequenos escritórios de trabalho na própria residência. Os funcionários também têm praticamente tudo o que irão precisar no seu dia-a-dia de trabalho.

Chegamos à conclusão de que, com toda a comodidade, segurança e conforto oferecidos, os condomínios fechados estão vindo para ficar e conquistar a cidade, impondo um novo conceito de vida e moradia. Isso parece justificar as filas que se formam com pessoas interessadas em adquirir lotes, assim que um projeto de condomínio fechado é aprovado pela Prefeitura. Bastam pouquíssimos dias para que os mesmos sejam todos vendidos.

Tudo parece indicar que os condomínios já existentes, em São José do Rio Preto, tendem a ficar cercados por novos condomínios que virão. Nesse sentido, não podemos deixar de aceitar que (ROLNIK, 1998, p.151) o resultado da implantação dos mesmos tende a ser “devastador” à morfologia urbana, “já que eles representam descontinuidades na estrutura urbana e voltam-se inteiramente para dentro de seus territórios, virando as costas ao espaço público”. A segregação urbana torna-se mais explícita.

### **Os loteamentos irregulares: o domínio da horizontalidade e da desobediência à legislação**

A despeito de toda a euforia demonstrada pelos rio-pretenses, especialmente das classes A e B, no que tange à possibilidade de morar nos chamados condomínios ou loteamentos fechados, constata-se que nem todos conseguem transformar seus sonhos em realidade.

Muitas das famílias, especialmente das classes C e D, que buscaram essa forma urbana de morar, estão vivendo momentos de autênticos pesadelos. Com a febre dos loteamentos fechados, a já histórica especulação imobiliária agigantou-se, avolumando o desequilíbrio sócio-ambiental, que, inicialmente, se manifestara na zona urbana, mas que avança pela zona rural próxima ao perímetro urbano. Trata-se de um padrão horizontal de ocupação, em geral contando com infra-estrutura mínima e precária, com subdivisões de lotes, mas que ainda mantém uma densidade relativamente baixa. As residências são, geralmente, unifamiliares e isoladas nos lotes, sendo que o grande ganho imobiliário se dá pelo loteamento (em princípio para chácaras de lazer), enquanto a edificação das residências é, em geral, feita por construtoras e empreiteiras de menor porte.

A situação caótica existente em alguns loteamentos fechados pode ser constatada através dos fatos que vêm ocorrendo, por exemplo, no Residencial Alferville. Trata-se de um conjunto de cinco loteamentos fechados, localizados ao sul da cidade, já próximos à BR 153. São sete mil e quinhentos os lotes existentes nos cinco loteamentos que compõem esse residencial. Um deles está implantado na antiga Fazenda Felicidade (Fotos 62 e 63).

No período compreendido entre outubro e meados de dezembro de 2001, os cinco loteamentos do Residencial Alferville foram sendo embargados (Foto 64) por juízes tanto da 4ª quanto da 7ª Vara Cível - atendendo a pedidos do promotor-curador da Habitação do Município - por não terem sido implantadas as obras de infra-estrutura nos devidos locais. Dentre as obras, que deveriam ter sido construídas num prazo de dois anos, constam uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), um emissário de esgoto, a rede de iluminação pública e a pavimentação asfáltica. Dos cinco condomínios, apenas o Alferville 3 e o 5 possuíam - à época do embargo - residências construídas ou em construção e muitas famílias continuam morando no local. No total, foram embargados pela Secretaria Municipal de Obras 82 imóveis já construídos nos dois loteamentos.



Foto 62: LOTEAMENTO IRREGULAR ÀS MARGENS DA BR 153 (Abílio M. de Azevedo, 18/01/03)



Foto 63: LOTEAMENTO EM FAZENDA, ÀS MARGENS DA BR 153 (Abílio M. Azevedo, 18/01/03)



Foto 64: LOTEAMENTO IRREGULAR EMBARGADO PELA JUSTIÇA (Abílio M. Azevedo, 18/01/03)

Conforme previsão do próprio megaempreendedor do residencial (DIÁRIO DA REGIÃO, 17/12/2001), “33,9 mil pessoas estarão residindo nos loteamentos, quando ficarem prontos”. A falta de infra-estrutura vem prejudicando a todos os moradores, pois sem o emissário e a ETE, os detritos dos loteamentos poluem afluentes do rio Preto como o Felicidade e o dos Macacos. Este último atinge a Represa Municipal, da qual saem 40% da água que abastece milhares de rio-pretenses. Fica, assim, evidenciado que, além dos desconfortos e prejuízos causados aos moradores e demais adquirentes dos condomínios, tais irregularidades comprometem também o meio ambiente, em área de mananciais (Fotos 65 e 66).



**Foto 65: LOTEAMENTO IRREGULAR EM ÁREA DE MANANCIAL (Abílio M. de Azevedo, 18/01/03)**



**Foto 66: CÓRREGO QUE RECEBE ESGOTO DE LOTEAMENTO (Abílio M. de Azevedo, 18/01/03)**

A falta de infra-estrutura faz com que os moradores do Alferville 3 e 5 fiquem privados de alguns confortos dentro do próprio condomínio. Sem energia elétrica, o banho é na água fria, a televisão passou a ser apenas um enfeite na sala, a geladeira virou armário para guardar mantimentos não perecíveis e, para amenizar a escuridão, os lampiões e as velas reapareceram, juntamente com o ferro a brasa para passar a roupa. É oportuno ressaltar que esses moradores são considerados infratores por estarem morando no local sem o devido alvará, que é expedido pelo Poder Público municipal, tão logo a implantação da infra-estrutura básica seja concluída. Por esta razão, tais moradores estão impedidos até mesmo de construir fossa em seus lotes. Nestas circunstâncias, resta a estes adquirentes, como única alternativa, lançar seu esgoto doméstico no córrego dos Macacos.

Os impasses e os dissabores pelos quais passam os moradores do condomínio Alferville 3, antes de serem solucionados, parece que estão se agravando a cada dia. Assim é que, no dia 04 de novembro de 2002, os mesmos fizeram uma manifestação no escritório da construtora responsável pelo residencial, para protestar contra “a onda de violência” que, segundo eles, “tomou conta do bairro, provocada pela falta de iluminação pública no local”.

Quanto ao empreendedor, além de não ter concluído as obras de infra-estrutura dentro do prazo, o mesmo já foi multado várias vezes por estar causando danos ao meio-ambiente. As primeiras autuações foram em julho de 1998, por impedir a regeneração da vegetação considerada de preservação permanente e pela abertura de canais de drenagem, secando a área da nascente que deságua no córrego dos Macacos. No ano de 2000, entre tantas outras multas, o empreendedor foi multado por desviar o curso do córrego dos Macacos sem autorização de órgãos ambientais.

O que torna o problema dos loteamentos clandestinos ainda mais grave é saber que grande número deles está em nome de “laranjas”. Trata-se de pessoas reconhecidamente pobres, com baixo nível de instrução, morando em barracos humildes, portanto, sem as menores condições

de assumirem responsabilidades quanto à construção de obras de infra-estrutura nesses empreendimentos.

O caso mais recente de embargo de loteamento clandestino ocorreu no mês de junho de 2003, quando a justiça de São José do Rio Preto embargou a Estância de Recreação Cavalari 2, localizada nas proximidades da estrada vicinal, que liga a cidade ao município de Ipiranga. A sentença foi concedida no dia 03/06/2003 pelo juiz da 2ª Vara Cível, porém só foi publicada no Diário Oficial de 13/06/2003. O juiz acatou a ação civil pública 307, de fevereiro de 2001, proposta pelo então promotor de Habitação e Urbanismo. A sentença obriga José Carlos Cavalari e Jamila Barbarawi Cavalari, proprietários da área, a se abster de vender e de prometer vender lotes na estância. A Prefeitura Municipal também foi condenada por ter permitido o desenvolvimento do loteamento. Mas o Poder Público alega não ter responsabilidade, já que vem atuando no sentido de evitar e resolver a questão dos loteamentos irregulares. A justiça determinou também a instalação de um aviso logo na entrada do loteamento, de modo a ficar visível aos transeuntes que o local está embargado até que seja regularizada a sua situação. Em caso de descumprimento, os envolvidos estão sujeitos à multa diária de R\$ 150,00. Além disso, na sentença, o juiz obriga o loteador e a Prefeitura a regularizar o loteamento em um prazo de seis meses. O embargo judicial não afeta os habitantes da estância. O juiz determinou na sentença que não sejam paralisadas as obras de terraplanagem, topografia e abertura de ruas e demarcação de quadras já comercializadas. O juiz considerou, na sentença, que o loteamento possui características urbanas nítidas. A restauração do estado primitivo da área atingiria os atuais moradores. A sentença considerou ainda que “os habitantes adquiriram terrenos de boa fé e não poderiam ser prejudicados”. Os loteadores, por sua vez, admitem que a Estância padece de saneamento básico e de infra-estrutura. Nos depoimentos à Justiça, afirmaram que estavam “deixando a realização das obras à Prefeitura”. Mas a sentença deixa claro que “É evidente que o loteador

não pode obter apenas as partes lucrativas do empreendimento, deixando aos cofres públicos o ônus da parte social do loteamento”.

Em maio de 2003, a Justiça de São José do Rio Preto condenou José Rubens Cavalari, Nelson Olímpio Cavalari, a empresa CRC Empreendimentos Imobiliários e a Prefeitura, declarando ilegal o loteamento Estância Santo Antônio, próximo ao Distrito Industrial Carlos Arnaldo e Silva. Como podemos verificar, parece que estamos diante da mesma forma que a Justiça encontrou para tentar impedir a proliferação de loteamentos clandestinos, como fizera em julho de 2001, contra cinquenta loteamentos clandestinos urbanos e rurais. Apenas que, conforme descrito, os problemas, na sua quase totalidade, não foram solucionados e, como se não bastasse, ocorreu de lá para cá um aumento no número desses loteamentos. Segundo a própria Prefeitura (DIÁRIO DA REGIÃO, 14/06/2003), ao final do primeiro semestre de 2003, já eram 110 os loteamentos com essas características.

Diante de tantas irregularidades, ocorrendo em tais condomínios e da ineficácia das medidas punitivas aos infratores, parece-nos fundamental procurar conhecer as origens de tais aberrações. Segundo o titular da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, “existe uma lei municipal que autoriza a construção de um embrião, mas não determina o que seja esta obra. Mesmo assim, não permite que se mude para as casas se as obras de infra-estrutura não estiverem concluídas”. Para o curador da Habitação, “infelizmente, os compradores não têm o hábito de consultar os Cartórios de Registro de Imóveis e até mesmo a Prefeitura para levantar a situação dos loteamentos. Isso pouparia muitos problemas”. Por outro lado, o mesmo curador admite que “a legislação é obsoleta e foi feita em uma época em que a palavra empenhada tinha valor”. Prossegue o curador alegando que “a lei que regulamenta os loteamentos é de 1973 e, naquela época, para facilitar ao empreendedor, permitiu-se que tão logo fosse feito o registro imobiliário, se fizesse a alienação dos lotes, uma forma de o empreendedor ter recursos para implantar as obras de infra-estrutura”. Por outro lado, o

promotor reconhece que “a legislação deu brecha, para que os empreendedores a burlassem. A partir daí, surgiram vários loteamentos clandestinos, que proliferam graças à esperteza dos empreendedores, aliada à ingenuidade dos compradores. Quem sai perdendo é o comprador”.

Como se não bastassem todos esses transtornos causados em relação aos condomínios fechados, com todas essas ameaças ao equilíbrio sócio-ambiental, em sessão extraordinária da Câmara de Vereadores, no dia 04 de julho de 2002, portanto em pleno recesso parlamentar, “a toque de caixa”, foi aprovada uma proposta de um vereador, que inclui uma área de aproximadamente 110 hectares ao perímetro urbano de São José do Rio Preto. Tornando lei, a área, que é de propriedade de uma poderosa construtora, poderá ser loteada. A intenção é transformá-la na terceira etapa dos condomínios Dhama. A previsão que existe, caso a área torne realmente um loteamento, é a de que haverá danos ambientais, já que a mesma está muito próxima ao córrego da Lagoa. O Ministério Público tenta evitar um mal maior, sugerindo ao Poder Executivo que exija do proprietário da área um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), registrado em cartório antes de sancionar a lei. Pelo TAC, o interessado pela medida, ou seja, o proprietário, deve se comprometer a isolar toda a extensão do córrego da Lagoa, numa faixa de 100 metros, e transformá-la em área de proteção permanente. A medida inclui, também, reflorestar todo o espaço e cercá-lo, para que se tenha, no local, um cinturão verde protegendo as margens do córrego, o qual representaria menos de 5% do total da área. O que a sociedade rio-pretense espera, no momento em que a proposta poderá ser sancionada, é que haja muita transparência neste processo e que o bem comum seja respeitado no limite do possível, portanto, colocado acima dos interesses políticos (do vereador autor da proposta e do senhor prefeito) e econômicos (do empreendedor), entre tantos outros.

A despeito de toda esperança depositada pelos rio-pretenses em seus governantes, pelo menos no que diz respeito às iniciativas de alguns vereadores, parece que a apreensão é uma constante. Tramita na Câmara Municipal, desde o ano de 2001, um projeto de lei que estende

a área de perímetro urbano a todo o Município. Na prática, isso significa que no Município não haveria mais diferenças entre zonas rural e urbana. O projeto já recebeu dois pareceres de ilegalidade, da assessoria jurídica e da presidência da Comissão de Justiça, além de provocar audiências públicas. Essas audiências são realizadas para acrescentar subsídios à proposta do vereador. No entanto, segundo o próprio vereador, por não ter havido acréscimo de idéias, é que ele insiste em “manter o projeto original”. Para o autor do projeto, a principal vantagem da mudança é que todos os loteamentos clandestinos passam a pertencer à área de responsabilidade da Prefeitura. Ou seja, “a Prefeitura tem obrigação de resolver o problema dos loteamentos”. O vereador acrescenta que a aprovação de seu projeto também evita o surgimento de novos bairros irregulares, construídos hoje a partir de loteamentos rurais. Enfatiza o vereador que, “com a extensão do perímetro, todo loteamento passa a depender de autorização prévia da Prefeitura”.

Ocorre que, toda autorização para novos bairros já passa necessariamente pela aprovação da Prefeitura e dos órgãos ambientais. De qualquer maneira, conforme prevê a legislação pertinente, a responsabilidade por oferecer a infra-estrutura e as áreas institucionais é do empresário loteador. Neste sentido, mesmo que o projeto de expansão do perímetro urbano venha a ser aprovado, não significa regularização automática dos loteamentos clandestinos. Eles poderiam até inserir-se na área urbana, mas somente seriam regularizados, se os loteadores cumprirem com todas as exigências legais. Assim mesmo, é importante não esquecermos que alguns desmandos já praticados sequer teriam como ser revertidos: é o caso das agressões já feitas ao meio ambiente, especificamente às áreas de mananciais.

No dia 25 de novembro de 2003, registrou-se mais um lamentável episódio dessa contenda dos loteamentos irregulares, quando a tropa de choque da Polícia Militar precisou ser acionada para conter e retirar da sede da Câmara de Vereadores de São José do Rio Preto

(Fotos 67 e 68) uma multidão de cerca de oitocentos moradores desses loteamentos que ameaçavam invadir o plenário e agredir os vereadores.



**Foto 67: MANIFESTAÇÃO DE MORADORES NA CÂMARA MUNICIPAL**



**Foto 68: MORADORES SENDO RETIRADOS DE SESSÃO DA CÂMARA**

Na referida sessão, os parlamentares, após a aprovação do “pedido de vistas” do projeto, tiveram que adiar por seis sessões a votação de um polêmico projeto de legalização de 108 desses loteamentos irregulares, que tramitava na Casa, em regime de urgência, e que fora elaborado pelo presidente da Câmara. Segundo os vereadores contrários ao projeto, o mesmo “que só deverá ser apreciado em 2004, está recheado de irregularidade e ilegalidade”. Um

parecer do Centro de Estudos e Pesquisa da Administração Municipal (Cepam) “confirma a inconstitucionalidade do projeto”. O secretário de Governo afirma que “a proposta é ilegal e que o prefeito deverá vetá-la”. O autor do projeto, que, segundo o Diário da Região (22/11/03), tem “entre os moradores dos lotes irregulares uma das principais bases políticas da cidade”, apóia-se em pareceres emitidos pelos membros da Comissão de Justiça do Legislativo e pela assessoria jurídica da Casa, para afirmar que o projeto é legal e que a sua “proposta trata de uma questão social”.

Diante de todos esses desencontros acima descritos, parece que estamos diante de mais uma questão que poderia ser incluída nas discussões sobre o Plano Diretor. Não poderiam deixar de ser levadas em consideração as palavras de um desses empreendedores de loteamentos ilegais, Sr. José Carlos Cavalari, em entrevista concedida para a tese de mestrado de Bueno (2002, p.127), em que afirma que “tinha sido chamado algumas vezes pelo Juiz. Mas, fora os primeiros loteamentos” que nem “sabia que estava fazendo uma coisa tão errada, nunca mais teve empreendimento em seu nome”. Reafirma o especulador imobiliário que “podem fazer o que quiserem não tem mais nada no meu nome”. E conclui afirmando que continuou com os loteamentos normalmente até os dias de hoje. Mas esse mesmo megaespeculador reservou para entrevista ao Diário da Região (30/11/2003) resposta mais surpreendente: “para acabar com os loteamentos ilegais seria necessário acabar com a corrupção no Poder Público e diminuir as exigências” para lotear áreas.

### **Exclusão urbana e processo de favelização**

As favelas, em geral, parecem ser as mais precárias formas de ocupação que existem, já que nelas as famílias vivem, sem acesso aos serviços de saneamento básico e energia elétrica. Por isso, num passado bastante recente, imaginá-las existindo em São José do Rio Preto era algo quase que inconcebível. Entretanto, segundo estudo do Instituto Brasileiro de Geografia

e Estatística (IBGE), intitulado Perfil dos Municípios Brasileiros e divulgado - com um certo atraso - em 12 de novembro de 2003, a cidade tinha, no ano de 2001, cinco favelas. Em se tratando de uma cidade cujos padrões urbanos têm sido considerados elevados, pensamos tratar-se de um número significativo dessa forma de ocupação. Entretanto, torna-se oportuno ressaltar que, em entrevista prestada ao Diário da Região (14/11/2003) - portanto, simultaneamente à divulgação dos resultados da referida pesquisa do IBGE - o secretário municipal de Habitação garante que “Hoje, há somente uma [favela], chamada Chácara Maria Vetorazzo, na zona norte da cidade”. Nela, os cerca de noventa moradores sofrem com a falta de infra-estrutura. Não há rede de esgoto e somente um ponto de distribuição de água abastece todos os barracos. O referido secretário faz uma tentativa de aproximação, entre seus dados e os do IBGE, afirmando que, “no entanto, o maior problema habitacional da cidade são os loteamentos ilegais”. Justifica o referido secretário que “A prática começou nos anos oitenta e se alastrou pelos noventa: grileiros compravam áreas rurais, dividiam-nas em lotes, instalavam precariamente as redes de água, esgoto e energia elétrica e vendiam os terrenos. O lucro era certo para os ‘empreendedores’, mas os loteamentos se transformaram logo em um caos urbano em Rio Preto”. O secretário da Habitação nos traz a informação de que “Atualmente, a carência habitacional, na cidade, gira em torno de quinze mil moradias. Dessas famílias à espera de uma casa própria, há três mil morando em locais precários”. Nas Fotos 69 e 70, podemos verificar algumas dessas moradias improvisadas, construídas, em geral, de madeira e papelão, com os barracos divididos em três pequenos cômodos, sem água e esgoto. Nas suas proximidades, não existem escolas, praças, serviços de saúde e os moradores, que não querem se sujeitar a beber água contaminada pelo esgoto das fossas negras ficam à espera do fornecimento de água em caráter emergencial (apenas a quantidade que supra as necessidades básicas diárias de cada família), feito pelos caminhões-pipa do Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto (SEMAE).



**Foto 69: BARRACOS NA FAVELA DA CHÁCARA Mª VETORAZZO**



**Foto 70: ABASTECIMENTO EMERGENCIAL DE ÁGUA EM FAVELA**

Não nos parece que, num prazo pouco superior a um ano, tenha ocorrido melhorias tão significativas no quadro dessas moradias, que justificassem essa brusca redução em seus números.

Buscando justificativas para o desencontro de informações, em nível institucional, sobre o processo de favelização na cidade, constatamos a existência de toda uma complexidade inerente à própria caracterização de uma favela, enquanto forma de ocupação. Em Rolnik (1998, p.151), encontramos informações que podem dar aporte a essa caracterização: as favelas são “fruto de invasões de áreas públicas ou privadas[...]. Apresentam altas

densidades, lotes de difícil definição, ruas desalinhadas e becos. As edificações em geral não apresentam recuos frontais ou laterais, compondo elas mesmas o desenho das ruas (sendo raros muros ou cercas)”. Entende a autora que, sendo o tamanho das unidades reduzido, “muito da convivência se dá na rua. Trata-se da situação de maior precariedade, pois, como a posse é muitas vezes incerta, os moradores relutam em investir na moradia”.

### **A incompetência do SEMAE e a proliferação dos poços artesianos**

Um outro problema que decorre da acelerada expansão urbana pela qual passa a cidade de São José do Rio Preto nas últimas décadas diz respeito ao fornecimento de água. A situação dos aquíferos Bauru e Guarani, os principais lençóis subterrâneos que servem água ao Município, é bem parecida à de “um queijo suíço”, ou seja, só no município de São José do Rio Preto são 3,5 mil poços artesianos existentes. Segundo o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), apenas 400 destes poços estão cadastrados, ou seja, foram perfurados dentro de critérios estabelecidos pela Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Entre outros requisitos, a legislação institui a política estadual de recursos hídricos e determina padrões para o local da perfuração, profundidade, revestimento, análise da água e projeto técnico elaborado por geólogo. A lei, entretanto, não intimidou os donos de chácaras de veraneio encontradas no Município e nem industriais, agricultores ou mesmo moradores da cidade, que vêm perfurando a maioria dos seus poços artesianos de maneira clandestina. Os representantes do DAEE admitem que - apesar do acompanhamento sistemático em campo - o combate aos poços clandestinos, mostra-se insuficiente, já que empresas que atuam nesse campo fogem das blitzes de várias maneiras. A prática mais comum para driblar a fiscalização é executar a operação nos finais de semana ou à noite. Para um assistente do DAEE, “falta informação em torno da gravidade da situação, tanto por parte de quem perfura quanto das pessoas que pagam pelo serviço, já que a perfuração pode ser em um ponto de

contaminação do aquífero”. Segundo o assistente, “quando construído em local inadequado ou sem o devido revestimento das paredes, o poço atua como um canal para levar poluentes à área rochosa, que funciona como depósito de água”. Quando abandonadas, as perfurações clandestinas pioram a questão do risco ambiental.

Em São José do Rio Preto não há fiscalização ou cadastramento de poços profundos. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SEMAE) aguarda um convênio com o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) para atuar. O titular do SEMAE esperava que, em 2003, o órgão passasse “a fiscalizar e a cadastrar não só os poços já existentes, mas também a autorizar novas perfurações”.

No dia 14 de agosto de 2002, tiveram início as obras de interligação entre os poços profundos da cidade - a partir dos poços do Jardim Urano e do Borá - através da instalação de adutoras. Segundo o gerente de Serviços do SEMAE, as adutoras passarão por bairros da cidade que hoje apresentam casos críticos de desabastecimento, o que permitirá - no futuro - a melhoria no abastecimento de água, o que poderá contribuir para a reduzir a perfuração de poços clandestinos na cidade.

### **A reduzida ocorrência de áreas verdes no tecido urbano**

Ao longo de um século (1900-2000), São José do Rio Preto deixou de ser um “pequeno ponto” no meio de uma grande floresta, que se estendia de Jaboticabal à barranca do rio Paraná, para se transformar na sede de uma região com aproximadamente cem municípios e cinquenta distritos e vilarejos. Ao longo desse tempo, desapareceram mais de 95% da mata nativa para dar lugar a todos esses centros urbanos que surgiram, a partir do desmembramento do que fora o grande município de São José do Rio Preto. Do seu território atual (ARANTES, 2001, p.180), apenas 2,33% permanecem recobertos pela vegetação nativa.

No dia 26 de janeiro de 1908 (ARANTES, 2001, p.179), o jornal O Porvir alertava a Câmara Municipal de São José do Rio Preto para a destruição das florestas, cobrando dos vereadores a aplicação de lei para impedir o desmatamento indiscriminado que vinha ocorrendo em terras do Município. Era a primeira manifestação ambientalista da cidade. Em 1948, o Município tinha uma área de 91.728 hectares, divididos em 12.305 hectares de matas e capoeirões, 37.076 hectares de pastos e invernadas, e 42.347 hectares de áreas cultivadas.

Na cidade, as questões ambientais (ARANTES, 2001, p.180) somente voltaram a ser discutidas em 1957, quando, na sessão da Câmara Municipal do dia 12 de fevereiro, houve um veemente apelo contra a poluição industrial do córrego Canela (hoje canalizado, sob a avenida Alberto Andaló). Naquela mesma sessão, foi sugerida a construção de tanques de decantação e depósito de resíduo. Também foram feitas duras críticas ao Curtume Rio Preto, tido como o principal responsável pela poluição na cidade.

O plantio de árvores nas ruas de São José do Rio Preto, com o objetivo de reduzir a “desolação do verde” só foi cobrado (ARANTES, 2001, p.180) em sessão da Câmara Municipal do dia 16 de fevereiro de 1960. Mas somente em meados da década de 1980 é que a cidade começa a se preocupar mais seriamente com a ecologia, a partir da criação da Sociedade Regional de Ecologia e da instituição do Conselho Municipal de Defesa do Meio (COMDEMA).

Com relação às áreas verdes, a cidade chegou ao século XXI com índices considerados muito baixos para os padrões internacionais: menos de quatro metros quadrados por habitante, enquanto a recomendação mundial é de 12 metros quadrados. Em 29/08/2001, o curador do Meio Ambiente, do Ministério Público em São José do Rio Preto, informou à imprensa local que o índice de árvores plantadas na cidade é sete vezes menor que a recomendação do Código Florestal Brasileiro.

Um levantamento feito no ano de 2001, por alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo das Faculdades Dom Pedro II, constatou que essa cidade tem uma média de uma árvore por lote, quando o ideal, segundo a OMS, deveria ser de duas unidades por lote. O Bairro Boa Vista e o centro da cidade são os pontos mais críticos. Na Boa Vista, bairro mais antigo da cidade e que já foi um dos mais arborizados, conta hoje com uma média de 0,64 árvores por lote. No centro da cidade, a situação é ainda mais calamitosa, a média é de 0,34 árvores por terreno. Podemos admitir que esse débito com o verde é responsável, em grande escala, pelas elevadas temperaturas que são registradas durante quase todo o ano, especialmente na porção central da cidade - que pode ser considerada uma “ilha de calor” - com quase toda sua superfície impermeável à penetração de água de chuva. Não resta dúvida que é de fundamental importância o conhecimento dessa realidade, por meio de campanhas educativas, para a busca de soluções, envolvendo os órgãos responsáveis pelo setor em parceria com a própria comunidade. A tarefa não é fácil, já que - além da conscientização ambiental que deve ser levada a efeito - ela esbarra em interesses adversos. Um bom exemplo disso é a resistência que vem da parte dos comerciantes da zona central, em relação à preservação das árvores já existentes e a um possível projeto de rearborização desta área. A alegação dos referidos empresários é a de que “as árvores viriam a atrapalhá-los”, já que, dentre outros inconvenientes, elas “atraem andorinhas e outros pássaros, responsáveis por muita sujeira”.

#### **4. A fiscalização e a revisão periódica do Plano Diretor de Desenvolvimento (o cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados)**

De acordo com o artigo 40 do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir: a promoção de audiências públicas e debates com a participação

da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. O mesmo artigo ainda estabelece que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Em sua tese de doutorado (FAU-USP), fundamentada na pesquisa sobre a “Expansão física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000”, Bueno estabeleceu a seguinte hipótese, que fora defendida e comprovada no seu trabalho:

Que nesses últimos vinte anos, a par do aperfeiçoamento legal e dos investimentos públicos realizados, agravou-se a expansão física ilegal e espraiada de São José do Rio Preto. Em decorrência, agravaram-se as distorções no atendimento da infra-estrutura [...]; a articulação viária; a pavimentação das ruas; a posse de áreas públicas para fins institucionais e de lazer e as agressões ao meio ambiente. Que, paralelamente ao fenômeno da ilegalidade, a expansão física da cidade ocorrida nesse período, definiu de forma mais nítida os vetores para a ocupação social na cidade. Por fim, as distorções mencionadas ganharam a expressividade [...] em virtude, principalmente, da atitude omissa do Poder Público local. (BUENO, 2002, p.35)

A “atitude omissa do Poder Público local”, a que o autor se refere em sua tese, nos parece, vem reforçar aquilo que, em diferentes pontos desta dissertação, tivemos oportunidade de descrever, qual seja, o histórico de relações perversas e clientelistas entre o Legislativo, o Executivo e alguns segmentos da sociedade rio-pretense - particularmente, algumas associações empresariais - que elegem como prioridades aquilo que pode ser-lhes mais vantajoso, do ponto de vista econômico, político e social. O urbanista admite, inclusive (2002, p.124), que “a suspeita é de que todos, Executivo e Legislativo, estavam interessados na eliminação da participação comunitária, na reflexão e na sugestão para as decisões públicas sobre a cidade”. Em diferentes pontos da referida tese, fica explícito que, para o autor, a marca mais forte dessa “omissão” repousa na falta de fiscalização da parte do Poder Público local. Exemplificando, Bueno (2002, p.75), ao referir-se à não observância, da parte dos loteadores, dos prazos estabelecidos para a implantação da infra-estrutura exigida por lei para

os loteamentos, afirma que: “Porém, a própria Prefeitura, apesar das exigências legais mencionadas para a implantação da infra-estrutura e a pavimentação das vias, não realizava, rotineiramente, a fiscalização sobre a execução das obras [...]”. Mais adiante, o arquiteto reforça: “[...] independentemente do prazo estipulado, que de fato não era cumprido, grande parte das exigências de infra-estrutura era executada. No entanto, como não havia qualquer fiscalização, a qualidade dos serviços ficava comprometida”. Ora, todas estas considerações parecem ser válidas para o caso específico da fiscalização e da própria revisão do Plano Diretor, com todos os seus instrumentos de ação, dentre eles, os citados zoneamento e parcelamento do solo. Entretanto, a partir destas referências alusivas à tese de Bueno, pensamos poder fazer algumas indagações. Até quando vamos ficar atribuindo, exclusivamente ou principalmente, ao Poder Público municipal, as razões dos fracassos da implementação e da gestão dos instrumentos urbanísticos? Não estaria na hora de deixarmos de nos contentar apenas com o mero desabafo em torno das arestas dos problemas urbanos e assumirmos a tarefa, ainda que extremamente complexa e exaustiva, de discutir formas e buscar os meios de se enfrentar suas verdadeiras raízes? Não seria o caso de começarmos a pensar em quem deve fiscalizar, quando, crônica e historicamente, o fiscal não tem fiscalizado, ao tempo em que discutimos formas de viabilização desta ação? Esperamos, na conclusão deste nosso trabalho poder oferecer alguns subsídios a essa discussão.

Por outro lado, para permitir a inclusão dos diversos setores da sociedade no debate da política urbana, particularmente, no planejamento e na gestão cotidiana da cidade, o que abrange a fiscalização e a revisão do Plano Diretor, é que o Estatuto da Cidade criou os conselhos de desenvolvimento urbano, que são órgãos colegiados, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil. Estes conselhos são parte integrante do Poder Executivo, mas independe dele. O Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, que já completou onze anos desde a sua aprovação, já deveria ter sido revisto, de

acordo com as exigências e padrões estabelecidos pela Constituição Federal. No entanto, ao invés dos debates, consultas e audiências públicas, que permitiriam amplas discussões com análises de projetos de interesse público, em execução ou em nível de proposição, o que se verifica é a tentativa de esvaziamento e a ocorrência de uma série de adiamentos deste processo, por iniciativa do Poder Executivo, sem ser incomodado pelo Legislativo e, até mesmo pelo Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, em nome das mais variadas e, às vezes, infundadas justificativas. A última destas, obtida junto à própria Secretaria Municipal de Planejamento, é a de que “em ano eleitoral a revisão não é recomendável”, já que estaria sujeita “a interferências políticas, envolvendo interesses eleitorais”.

Fica clara, pelas razões expostas, a dificuldade de se romper com todo um esquema envolvendo segmentos não interessados na revisão. Pensamos, assim, que esta sociedade ainda se depara com desafios, em sua prática cotidiana, de melhor conhecer e implementar os meios para atingir as finalidades desejadas na direção de uma cidade mais equitativa, sustentável e democrática. Afinal (ROLNIK, 2002, p.22), “É a definição da ‘cidade que queremos’, nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação”. Para a autora, é “no processo político e no engajamento amplo (ou não) da sociedade civil, que repousará a natureza e a direção de intervenção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto”. As seguintes considerações feitas por Rolnik nos permitem melhor compreender a resistência praticada por setores conservadores às mudanças no planejamento e gestão da cidade:

[...] ao confrontar-se com as posições presentes no Congresso Nacional, a emenda popular enfrentou dois tipos de resistência: uma, derivada dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Para ambos, a emenda popular significava um tipo de ruptura, na medida em que a cidade poderia ser produzida de outra forma (que não a prevalente) e oferecia novas regras do jogo para que isso pudesse ocorrer. (MOURAD, 1999, p.21)

Essa posição dos setores conservadores (MOURAD, 1999, p.22) teve como resultado imediato o fato de que a Constituição, “após sua promulgação, não será auto-aplicável, depende da aprovação do plano diretor e, conseqüentemente, de negociações, embates ou um pacto social, isso se for formulado em conjunto com a sociedade, ou seja, realizado na prática com a participação popular”. O autor esclarece que:

o plano diretor deve ser compreendido como instrumento básico da política municipal, que tem legitimidade e eficácia se for instituído e implementado com a participação popular, em observância ao princípio da soberania popular, bem como conter um conjunto de normas e instrumentos jurídicos que resultem em comportamentos destinados à efetivação do direito à cidade, no qual tenha como pressuposto a realização da reforma urbana. (MOURAD, 1999, p.22)

Preconiza o Estatuto da Cidade que a tendência autoritária da Administração Pública em sobrepor os seus atos ao consentimento do cidadão deve ser substituída por novos modelos de gestão do interesse público, em que o papel do cidadão é valorizado como colaborador, co-gestor, prestador e fiscalizador das atividades desta Administração. Enquanto a revisão do Plano Diretor estiver sendo postergada, deixará de ocorrer a aproximação entre os cidadãos e este Plano, o que inviabiliza o estabelecimento de um forte vínculo com a cidade real.

## **5. Uma constatação: a insuficiência do Poder Público na intervenção do território**

Depois de tudo o que foi descrito sobre a importância histórica que tem o Plano Diretor na intervenção do território, com vistas a sua organização geral, e depois de todo um processo legislativo, que objetivou propiciar-lhe os instrumentos necessários a sua implementação, verifica-se que o mesmo, em nível de São José do Rio Preto, ainda continua mergulhado em

grave crise. Villaça (1995, p.46) enumera algumas razões para essa situação: crescente descrédito entre os políticos quanto a esse instrumento de planejamento urbano chamado “plano diretor”; crescente complexidade, sofisticação técnica e níveis de abrangência dos aspectos urbanos abordados nos planos diretores, que atingem seu clímax nos “superplanos”, chamados de “Planos Locais Integrados” do período militar; os requintados diagnósticos e prognósticos técnicos continuam tendo enorme destaque nos planos; total incapacidade dos planos diretores de corresponderem ao discurso sobre si próprios; os planos se revelam incapazes de ir além do discurso; e a discórdia entre os urbanistas, quanto ao que seja plano diretor. Esse conjunto de distorções tem contribuído para que o destino dos planos seja a prateleira onde, na melhor das hipóteses, funcionam como obras de consulta acadêmica. Fica assim, comprovada a insuficiência do Poder Público na intervenção do território.

A concepção tradicional de Plano Diretor tem considerado a cidade (ROLNIK, 2002, p.38-39) “como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas a de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento”, ignorando “qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos”. Segundo a autora, “Os parâmetros tradicionais do planejamento urbano começam a ser, mais fortemente, questionados com a emergência de movimentos sociais urbanos cada vez mais convergentes e abrangentes a partir do final dos anos setenta”. Através de suas propostas, estes movimentos “procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o acesso ao solo urbano”.

Confrontando com a concepção tradicional, há, hoje, um novo paradigma de Plano Diretor que parte do pressuposto de que (ROLNIK, 2002, p.40) “a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo

produzido em escritórios, mas a partir de um pacto [...] que corresponda ao interesse público da cidade”. Assim é que o texto da Constituição de 1988 estabelece uma nova concepção de intervenção no território, que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos planos. Enquanto os princípios e diretrizes que norteiam este Plano inovador não forem aplicados ao Plano Diretor de Desenvolvimento, estaremos, provavelmente, verificando a sua baixa incidência na solução e prevenção dos problemas territoriais do Município.

Referindo-se aos processos que determinaram, primariamente, a distribuição e organização de cidades e sistemas de cidades, Clark (1991, p.227) afirma que, “Historicamente, a operação dessas forças esteve livre de qualquer forma de responsabilidade pública, de modo que o desenvolvimento urbano ocorreu de maneira descontrolada e irregular”. O geógrafo urbano em referência admite que, “embora as cidades tenham surgido como centros de riqueza e prosperidade, também se caracterizam pela grande superlotação, altos níveis de morbidade [...], carências crônicas e pobreza”.

Em verdade, a identificação e a explicação dos padrões urbanos e seus processos internos - como os que aqui descrevemos - segundo Clark (1991, p.181), é o principal tema de pesquisa na Geografia Urbana. Ao garantir que um dos traços mais característicos das cidades modernas, “é o seu alto nível de diferenciação interna”, o autor reforça que:

Os conjuntos de zonas, comunidades ou bairros são freqüentemente distinguíveis em termos de aparência física, composição da população e aspectos relacionados com as características e problemas sociais, que se repetem de uma cidade para outra. A existência de padrões sociais e residenciais similares sugere que a estrutura urbana está determinada por um número de princípios gerais de uso do solo e de localização. Isso indica o funcionamento do poder social subjacente e das forças econômicas que propiciam usos semelhantes, se não idênticos, de parcelas adjacentes na cidade. (CLARK, 1991, p.181)

Ainda referindo-se às explicações da estrutura urbana, enfatiza Clark (1991, p.226) que elas “requerem uma síntese e uma fusão de esclarecimentos esquematizados a partir de uma

grande variedade de perspectivas”, já que “Nenhuma abordagem individualmente parece capaz de abranger todos os processos sociais e econômicos que diferenciam a cidade”.

Como sabemos, várias abordagens foram e são usadas pelos geógrafos urbanos na tentativa de entender a estrutura territorial urbana. Clark (1991, p.181-225), a partir de trabalhos desenvolvidos especialmente por Bassett e Short (1980), elenca e faz a crítica de várias abordagens analíticas alternativas sobre a estrutura interna da cidade. Uma delas “é essencialmente ecológica e procura levar em consideração os padrões urbanos em termos de uma luta por localização e espaço na cidade”. Portanto, enfatiza particularmente a “competição pelo território entre os grupos sociais e as maneiras pelas quais isso conduz à emergência de áreas ‘naturais’ em cada centro”. Para o autor, essa abordagem foi importante por ter focado “as interações e inter-relações competitivas, mas igualando o homem com os membros dos reinos animal e vegetal, ignorou as forças econômicas, institucionais e políticas que também contribuem na formação dos padrões sociais na cidade”. A segunda forma de abordagem à qual o autor refere-se é a do livre-comércio, que surgiu da economia neoclássica e explica os padrões de uso do solo intra-urbano em termos do resultado de uma concorrência pela terra. Para Clark, este modelo é “necessariamente simplista”, pois “está relacionado a um conjunto muito idealizado de condições locacionais e comportamentais”, supondo “a existência de uma cidade monocêntrica”, onde ocorreria a competição perfeita, o amplo conhecimento do mercado e a plena liberdade de escolha. Tendemos a admitir que estes aspectos são passíveis de crítica. Duas outras abordagens tratadas pelo autor dizem respeito à análise da área social e à ecologia factorial, que seriam “prolongamentos da abordagem ecológica básica, que interpreta as estruturas intra-urbanas em termos de teorias gerais de mudança social e econômica”. Já a abordagem conflito/administração tem, para o autor, “suas raízes na ciência política e na análise do poder e do conflito na cidade”. Esta abordagem analítica da estrutura interna da cidade explora a “estrutura institucional do uso e

desenvolvimento do solo”, referindo-se ao papel desempenhado pelos que administram a cidade, bem como às forças impostas aos indivíduos que nela vivem. Por fim, o mencionado autor faz referências à abordagem que explica a existência de divisões sociais e espaciais na cidade em termos da organização capitalista da sociedade. Reconhece o autor que essa análise “salienta a forma como a classe dos donos da terra impõe e manipula as maneiras mais lucrativas para se assegurar de uma ordenação geográfica dos usos do solo na cidade”.

Parece não haver dúvidas de que esse conjunto de seis diferentes perspectivas adotadas pelos geógrafos urbanos na análise da estrutura interna da cidade reflete a natureza altamente complexa da estrutura social e espacial que requer considerações sob uma ampla gama de pontos de vista. São José do Rio Preto enquadra-se no conjunto de cidades onde moram mais de noventa de cada cem pessoas que habitam o Município. Neste caso, destaca Clark (1991, p.226), “a cidade é a sociedade” e, portanto, as distinções entre as pessoas “não têm sentido” e, por extensão, a segregação urbana é inconcebível.

Essas diferentes abordagens para a estrutura urbana serviram para confirmar a existência de um estreito vínculo entre os processos internos e a configuração socioterritorial. Em se tratando de São José do Rio Preto, reafirmamos que os malefícios da sua configuração atual decorrem, em grande parte, da expansão acelerada que se iniciou em fins dos anos sessenta, quando a cidade tornou-se um pólo de atração populacional face ao acentuado crescimento econômico que perdura até hoje.

Evidencia Clark (1991, p.227), que além do consenso que deve haver entre a população sobre os problemas que afetam as cidades, “que esses possam ser mais bem solucionados através da intervenção governamental”. Neste sentido, pensamos serem oportunas as considerações deste geógrafo urbano quando afirma que deve haver também “a boa vontade de parte dos indivíduos para renunciar a alguns de seus ‘direitos’ de propriedade e

desenvolvimento que eles desfrutam numa situação de livre-mercado, e aceitem o princípio de que o uso do solo deveria ser centralmente regulado ou controlado pelo bem público”.

A partir das afirmações de Clark, inferimos que, em permanecendo a atual exclusão urbana e a insuficiência do Poder Público na intervenção do território, para os atores não-governamentais - especialmente os movimentos populares ligados à terra e à habitação - o Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto tornou-se um instrumento desgastado em virtude das possibilidades que vem apresentando de ser manipulado e desvirtuado pelos setores reacionários que dominam a produção do espaço urbano. Poderá ser esta uma das razões, que fazem com que este Plano Diretor não tenha conseguido mobilizar muitos dos segmentos da sociedade civil local.

Colocam-se, assim, algumas questões. Como, então, propiciar ao Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto viabilidade de decisão e viabilidade de operação já que este é uma exigência legal e, em maior ou menor intensidade, pode ser uma demanda social? Como essa cidade poderá ter um plano diretor que seja democrático, descentralizado e eficiente, sem deixar de ser legal e institucional, e que mantenha ou amplie a governabilidade? Mais uma vez VILLAÇA (1999, p.244) parece apontar algum caminho: “Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos.”

## DECORRÊNCIAS

**“Com intensidades e ritmos diferentes, porém de modo irreversível, a tomada de consciência do novo relacionamento entre os homens e seu meio ambiente alcança cada continente, região, país e província do mundo. No meio acadêmico e intelectual em geral e nos mais diferentes organismos de pesquisa cujo objeto é a superfície da Terra, as novas indagações penetram em vários campos do conhecimento, resgatando tradicionais temas de reflexão e de investigação (às vezes prematuramente negligenciados), ou introduzindo novas teorias e novas abordagens.”** (Oswaldo Bueno Amorim Filho. In: Percepção ambiental: a experiência brasileira. DEL RIO & OLIVEIRA, orgs.)

Conforme constatamos, os ordenamentos urbanísticos propostos desde os tempos de Ugolino Ugolini e de Eiras Garcia, não obtiveram os índices satisfatórios de incidência na estrutura interna e nos padrões urbanos de São José do Rio Preto. Pensamos que as razões do insucesso estão ligadas aos processos internos e que foram comuns não apenas a estas duas

tentativas de ordenamento urbanístico, mas à quase totalidade delas, conforme buscamos descrever neste trabalho. A crença, da parte do senhor prefeito municipal, num diagnóstico elaborado por poucos profissionais; o desconhecimento, o despreparo e a submissão dos vereadores à pressão do senhor prefeito, no sentido da aprovação da lei; e a quase que completa ausência dos demais atores representativos da sociedade civil, no levantamento dos problemas, na proposta de sugestões ao plano, no debate com os vereadores antecedendo a aprovação da lei e no acompanhamento da gestão do plano, exerceram grande peso na ineficácia dos planos diretores.

Podemos, assim, constatar que São José do Rio Preto apresenta uma gestão urbana caracterizada por um planejamento urbano dissociado da gestão e dos processos decisórios relativos à regulação urbanística. Também verificamos que este isolamento vem acompanhado de um baixo nível de interlocução do Poder Público com os diversos segmentos representativos da sociedade. A exceção fica por conta dos engenheiros e arquitetos, empreiteiros de obras e serviços públicos, construtoras, loteadores e incorporadores que exercem suas atividades profissionais e econômicas diretamente ligadas à produção da cidade. A ocorrência de debates públicos sobre a política urbana com a participação exclusiva desses setores específicos pode ter oportunizado danos de grande perversidade sócio-ambiental ao território rio-pretense.

Em outros termos, poderíamos afirmar que o não envolvimento dos setores populares na interlocução com o Poder Público municipal pode ter-se configurado num fator preponderante da elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento condicionado por parâmetros que levaram à produção de um organismo urbano que reflete apenas a maneira como as elites se instalam na cidade.

Com o objetivo de reverter o quadro de exclusão existente no âmbito dos processos decisórios, o Estatuto da Cidade explicita em vários pontos o imperativo da gestão

democrática na intervenção do território municipal. Para tanto, o Plano Diretor deve contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Por estas razões, entendemos que os novos instrumentos de cidadania precisam ser conhecidos, estudados e compreendidos por todos os administradores, planejadores e legisladores municipais e, de forma geral, por todos os cidadãos rio-pretenses. No entanto, são claras as evidências de que esse envolvimento ainda não vem ocorrendo sequer com a amplitude mínima desejada.

Apesar de toda uma esfera de manutenção de uma concepção tradicional de política urbana, devemos reconhecer que foi dado um tímido passo objetivando um envolvimento maior de segmentos da sociedade local com os novos instrumentos e diretrizes de política urbana. Referimo-nos à realização da “1ª Conferência Nacional das Cidades”, em nível local, ocorrida no auditório da ACIRP, no dia 30 de agosto de 2003. A conferência contou, segundo os organizadores, com a participação de 220 pessoas representantes dos poderes Executivo, Legislativo, movimentos populares e de trabalhadores, ONG’s, entidades acadêmicas, associações profissionais e empresariais, concessionários públicos, e outros. Nesta conferência foi apresentado um texto base, enxuto, composto de duas partes:

- a) a primeira delas discorreu sobre a questão política mais geral, “reconhecendo a situação de vulnerabilidade e o aprofundamento da pobreza a que foi levado o país, especialmente na última década, com profundos impactos sobre as cidades”;
- b) a segunda apresenta os princípios, diretrizes, objetivos e ações que nortearão a política de desenvolvimento urbano.

A comissão local preparatória da conferência, prevendo a complexidade dos temas, determinou a realização de pré-conferências, cujos participantes dividiram-se em quatro

grupos conforme os segmentos que representavam. Cada um dos grupos, de acordo com sua área de interesse, ficou responsável pela leitura e discussão de um dos quatro temas a seguir:

a) habitação; b) saneamento ambiental; c) trânsito, transporte e mobilidade; e d) participação da sociedade civil na gestão da cidade.

Um outro objetivo da conferência era o de incentivar a constituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade, que, seguindo os trâmites legais, seria posteriormente aprovado pela Câmara Municipal.

Vale ressaltar que a realização da citada conferência foi mais uma das tantas iniciativas que a esfera federal tem promovido no setor da política urbana, desta vez através do Ministério da Cidade. Ainda com relação às velhas práticas de gestão do território, verificamos que, uma vez mais, foram os tradicionais atores (dentre eles os técnicos da SEMPLAN e os diretores da ACIRP) que abarcaram as funções diretivas e decisórias dos encaminhamentos, enquanto os demais representantes, especialmente os dos setores populares, tiveram uma participação inexpressiva, não ultrapassando o nível da coadjuvação. Confirma-se, assim, que a política urbana em São José do Rio Preto tem suas peculiaridades e traz no seu bojo toda uma complexidade.

A partir da constatação obtida no parágrafo anterior, nos parecem oportunas as observações de Moreira (1999, p.249) no sentido de que, no Município, a sociedade deve resolver “a seu modo os conflitos entre interesses individuais e os conflitos destes com os interesses coletivos na disputa pelo espaço urbanizado e construído, pelos equipamentos e serviços coletivos, e pelos recursos naturais presentes [...]”. Reforça o autor que “Às diferentes regulações desses conflitos correspondem diferentes políticas públicas. Por via de consequência, cada município tem diferentes ‘exigências fundamentais de ordenação da cidade’, ou seja, tem um plano diretor diferente dos planos diretores dos demais municípios”. Entretanto, considerando-se a forma como o debate vem se processando em São José do Rio

Preto, podemos inferir que o conhecimento e a discussão sobre a complexidade que envolve a intervenção no território municipal continuará sendo privilégio de círculos técnicos fechados, compostos de partes do Executivo e do Legislativo, universidades e associações de classes especializadas. Como decorrência, a maior parte da sociedade, organizada ou não, fica geralmente à margem do debate, alheia aos termos técnicos e científicos que envolvem esse assunto.

Consideramos que nenhum tipo de participação, como o exemplo que acabamos de relatar, trará efeitos positivos para a organização do território municipal enquanto faltar aos cidadãos formação e informação além da legislação urbanística adequada.

Ainda com base na nossa descrição, é possível constatar que apenas um plano bem elaborado não confere, por si, a realização das diretrizes propostas. Para Bobbio (1997, p.58-63), as atuais sociedades democráticas permitem uma imensa diversidade de interesses políticos, econômicos e culturais que levam qualquer ator a entrar em conflito ou cooperação com outros atores ao perseguirem seus objetivos. Mais adiante (p.73-82) o mesmo autor nos mostra que o jogo social é a interação entre atores comprometidos com diferentes objetivos, que pensam e agem a partir de diferentes pontos de vista.

Referindo-se ao jogo social, Matus (HUERTAS, 1996) aponta que “Todo e qualquer ator social, para alcançar uma meta, elabora uma estratégia. Ocorre que um determinado jogo social comporta vários atores e, portanto, várias estratégias. [...] Não existe uma linha reta a seguir entre o que cada ator planeja alcançar e o que irá efetivamente obter”. Garante este pensador que “O encontro com outros atores exigirá mudanças de táticas e de estratégias para que ele possa alcançar pelo menos parte do que imaginava obter no início do percurso”.

Com base nestas visões de Bobbio e Matus, julgamos que o Plano Diretor deve ser entendido como um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos atores e

agentes envolvidos na construção da cidade, servindo de base para a gestão pactuada do território municipal. Neste sentido, longe de ser apenas um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, não levando em consideração os conflitos existentes no território, o Plano passaria a promover um espaço propício ao debate com os cidadãos, além de permitir a definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território.

As meras consultas que as equipes que elaboram os Planos Diretores em São José do Rio Preto costumam fazer junto a representantes de determinados segmentos sociais nos remetem aos aportes de Matus (HUERTAS, 1996, p.69), que nos afirma: “esse diálogo entre o técnico e o político, se é que chega a realizar-se com alguma sistematicidade e algum rigor, não resolve o problema, nem na teoria nem na prática”. A este propósito, conforme já apontado, apesar da aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento pelos vereadores, este não fora livremente debatido fora ou mesmo dentro da Câmara Municipal. Parece-nos, assim, que o planejamento tradicional torna-se inaplicável a uma realidade local que cada vez mais tende a centrar-se nas regras do jogo político, econômico e social, onde há toda uma diversidade de atores não-governamentais, com suas respectivas metas e estratégias de cooperação e de conflito, que - de forma organizada ou não - interferem na construção da cidade e que deveriam, por isso, ser envolvidos tanto na produção e votação como na implementação e gestão das decisões do plano.

Ao referir-se às explicações da estrutura urbana, Clark (1991, p.226) enfatiza que elas “requerem uma síntese e uma fusão de esclarecimentos esquematizados a partir de uma grande variedade de perspectivas”, desde que “Nenhuma abordagem individualmente parece capaz de abranger todos os processos sociais e econômicos que diferenciam a cidade”. Várias abordagens foram e são usadas pelos geógrafos urbanos na tentativa de entender a estrutura territorial urbana. Essas diferentes abordagens serviram para confirmar a existência de um estreito vínculo entre os processos internos e a configuração sócio-territorial. Em se tratando

de São José do Rio Preto, pensamos que a sua configuração atual esteve condicionada pela expansão acelerada que se iniciou em fins da década de sessenta, quando a cidade tornou-se um pólo de atração populacional face ao acentuado crescimento econômico que perdura até hoje.

A preocupação básica deste nosso trabalho é contribuir, ainda que modestamente para a adoção de um plano global e estratégico por parte do Poder Público Municipal e da sociedade civil organizada, para que gere mudanças profundas na dinâmica urbana e para que seja capaz de fixar o sentido das grandes transformações físicas e da dinâmica da cidade frente ao processo de crescimento ordenado, além de criar as bases permanentes para uma articulação coerente entre todos os agentes urbanos públicos e privados. Temos a consciência de que tal postura introduz novos conceitos, e para que sejam incorporados, destrói convicções tradicionais já arraigadas na cultura político-administrativa rio-pretense.

Pensamos ser fundamental, nestas decorrências, fazermos uma contraposição entre a abordagem utilizada na produção do Plano Diretor de São José do Rio Preto e uma outra abordagem que sirva de referencial, para que possamos perceber seus contrastes. A partir da percepção dos contrastes, nossa intenção é apurar as supostas deficiências no modelo de abordagem utilizado na elaboração do Plano Diretor.

Não temos a pretensão de apontar para a abordagem ideal de planejamento urbano, isto fugiria da nossa competência e dos propósitos deste trabalho, no entanto, com base nas leituras pontuais que fizemos até agora, supomos que a teoria do planejamento situacional e o método PES (Planejamento Estratégico Situacional) formariam o contraponto apropriado para se rever o planejamento urbano em São José do Rio Preto. Atribui-se a paternidade do PES ao economista chileno Carlos Matus. Mas é o próprio Matus (HUERTAS, 1996, p.25) quem reconhece ser o PES uma criação progressiva e lenta, que cresceu no tempo, fruto das teorias

elaboradas por Ackoff, Mitroff, Allison, Linstone, Dror, Wilensky, Ozbekhan, Mac Ginn, dentre outros.

Após admitir que a estratégia é uma arte que se apóia nas ciências e que a mesma refere-se a um problema *quase-estruturado* que, em cada caso, exige intervenção da razão humana - razão que, naturalmente, pode ser discutida - Matus acrescenta que:

Em matéria de estratégias não há receitas absolutas, mas há alguns princípios positivos e negativos que convém valorizar criteriosamente, porque seu valor não é absoluto, já que dependem das circunstâncias. [...] O importante, para o estrategista, é saber reconhecer a relação que há entre esses princípios e sua conjuntura, e evitar usá-los como citação ou aplicá-los como regra fora do espaço relativo no qual sejam válidos. (MATUS, 1996, p.65)

Para Matus, conforme Huertas (1996, p.23), hoje, “o PES é praticado por alguns países, alguns governos e, o que é ainda mais estimulante, também por um ou outro partido político”. O mesmo Matus (HUERTAS, 1996, p.22), garante que “hoje, o PES é um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, sistemático e rigoroso, [...] cuja teoria depurou-se e fortaleceu-se em um processo lento de confronto com a prática e a crítica teórica”. Ressalta o pensador que, dentre outras características do planejamento tradicional:

O antigo planejamento do desenvolvimento econômico e social ignora a existência do outro, omite a análise estratégica e isola a parcela econômica do jogo político. Mais que isto, trata o futuro de modo determinista, com um plano meramente prescritivo. Em contrapartida, a análise estratégica leva inevitavelmente ao planejamento integral da ação, respeitando a unidade entre o econômico e o político. (MATUS, 1996, p.97-98)

Alimentando a confrontação, Matus (1996, p.32) afirma que a teoria do planejamento situacional e o método PES, que é sua expressão operacional, além de serem uma abordagem prática do planejamento, têm a pretensão de construir uma teoria mais geral da estratégia política, que seja aplicável a qualquer campo social e que abarque desde as estratégias de cooperação pura até as de conflito extremo.

No planejamento tradicional, o planejador - dentre outras insuficiências - vale-se do conceito de *diagnóstico* para explicar a realidade. Mas, afinal, o que há de errado com o conceito de *diagnóstico*? Aqui, mais uma vez teremos que recorrer ao pensamento de Matus, para quem (HUERTAS, 1996, p.29-30), há várias explicações verdadeiras sobre uma mesma realidade, conforme a lente com que se observa. Dentre outros inconvenientes, ele sustenta que “Toda explicação é declarada por alguém, e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses”. Tal citação nos obrigará a retomar a análise dos conceitos de *diagnóstico*, segundo Matus (HUERTAS, 1996, p.29-65), e de *situação*, conforme Matus (1996, p.51-169).

Ao afirmar que o conhecimento da realidade é obstruído por muitas limitações e cercado de grande incerteza, Matus alerta que:

[...] é muito importante distinguir dois modos de abordar o conhecimento: a) o diagnóstico, como tentativa de descobrir as leis do sistema e aplicar as leis propostas pelos paradigmas vigentes nas ciências, com o fim de compreender a realidade; b) avaliar uma situação, mediante uma peritagem insuficientemente apoiada nas ciências, de uma realidade criativa e complexa sobre a qual há tantas verdades quantos forem os atores em conflito. (MATUS, 1996, p.65)

Na crítica feita por Matus ao planejamento tradicional, há o reconhecimento de que:

[...] um diagnóstico técnico rigoroso tem valor, mas não é mais do que a matéria-prima que um ator social processa para formular sua apreciação situacional. O planejador tradicional omite a mediação da apreciação situacional porque as subjetividades o incomodam e estabelece uma relação direta - que não existe na realidade - entre o diagnóstico e o plano. Nenhum plano real é formulado com base em diagnósticos; fazem-se planos reais a partir de análises de situações. (HUERTAS, 1996, p.33)

VILLAÇA (1999, p.244), falando sobre os graus de politização em várias cidades importantes do País, afirma que “A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares”.

Para uma melhor compreensão desta citação de VILLAÇA, precisaremos aprofundar a noção da construção do conceito de *desmodernização*, segundo Touraine. Este conceito, por sua vez, tem dois aspectos principais e complementares que são a *desinstitucionalização* e a *dessocialização*. Para este autor (1999, p.49-63), a desmodernização não é senão o reverso da modernização, esta entendida como o modelo racionalista e liberal que começa a esfacelar-se a partir da década de 1970, quando ocorre uma verdadeira reviravolta em massa, uma ruptura entre o sistema e o ator.

Para Touraine (1999, p.50) desinstitucionalização, deve ser entendida como “o enfraquecimento ou desaparecimento das normas codificadas e protegidas por mecanismos legais e, mais simplesmente, o desaparecimento de julgamentos de normalidade aos cumprimentos regidos por instituições”. Podemos, assim, imaginar neste contexto os partidos políticos, que já não conseguem mais corresponder às expectativas dos indivíduos. Estes, na verdade, buscam - hoje - dentro da democracia representativa, uma democracia direta, portanto, uma participação popular através da organização social.

Parece-nos, pelas razões expostas, que o planejamento tradicional torna-se inaplicável a uma realidade local que cada vez mais tende a centrar-se nas regras do jogo político, econômico e social, onde há toda uma diversidade de atores não-governamentais, com suas respectivas metas e estratégias de cooperação e de conflito, que - de forma organizada ou não - interferem na construção da cidade e que deveriam, por isso, ser envolvidos tanto na produção e votação como na implementação e gestão das decisões do plano.

É evidente que não basta uma transformação na cultura urbanística dos políticos e da equipe técnica responsável pelo planejamento. Tampouco basta a existência de instrumentos urbanísticos que possam ser mobilizados para políticas de inclusão urbana. A possibilidade de sucesso de uma política deste tipo dependerá, como afirma Rolnik (1998, p.149), do grau

de organização, mobilização e capacidade de interferência nos rumos da política local, da parte da população tradicionalmente excluída.

## REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. Topofilia, Topofobia e Topocídio em Minas Gerais. In: DEL RIO, V. & OLIVEIRA, L. (orgs.). Percepção ambiental: a experiência brasileira. São Paulo, Nobel/UFSCar, 1996.

ARANTES, Lelé. Dicionário rio-pretense: a história de São José do Rio Preto em verbetes de A a Z. São José do Rio Preto, SP: Editora Rio-pretense, 1997.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento de São José do Rio Preto: 80 anos de história da ACIRP. São José do Rio Preto: Casa do Livro, 2000.

\_\_\_\_\_. Dicionário rio-pretense, a história de São José do Rio Preto de A a Z. São José do Rio Preto, SP: Editora Casa do Livro, 2001.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. 6.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.

BOTTURA, Heitor. O futuro. São Paulo: Luzes Editora Ltda, 1963.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. ROLNIK, Raquel (Coord.). Brasília: Coordenação de Publicações, 2002. 273 p.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. Brasília: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

BUENO, José Carlos de Lima. A expansão física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000. 213 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – São Paulo, 2002.

CAVALHEIRO, Abílio A. e LAURITO, Paulo. Álbum da Comarca de Rio Preto. São Paulo: Duprat-Mayença, 1927-29.

CLARK, David. Introdução à Geografia Urbana. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

DIÁRIO DA REGIÃO, 26/08/2001. Caderno Cidades, p.25. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 17/12/2001. Caderno Cidades, p.28. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 19/03/2002. Caderno Cidades, p.26. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 23/07/2002. Caderno Cidades, p.27. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 29/09/2002. Caderno Cidades, p.26-27. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 12/02/2003. Caderno Cidades, p.24. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 01/06/2003. Caderno Cidades, p.25. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 08/06/2003. Caderno Cidades, p.27. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 14/06/2003. Caderno Cidades, p.26. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 22/07/2003. Caderno Cidades, p. 27-28. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 14/11/2003. Caderno Cidades, p.25. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 22/11/2003. Caderno Cidades, p.24. São José do Rio Preto, SP.

\_\_\_\_\_, 30/11/2003. Caderno Cidades, p.26. São José do Rio Preto, SP.

GETIS, Arthur & GETIS, Judith. Christaller's central place theory. *The Journal of Geography*. Vol. 65, nº 5, 1966. p.220-6). Traduzido por Mario Antonio Eufrásio do original. In: *Orientação*, nº 5. p.87-90. São Paulo: USP, 1984.

GOMES, Leonardo. *Gente que ajudou a fazer uma grande cidade – Rio Preto*. São Paulo: Editora Gráfica São José, 1975.

HUERTAS, Franco. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LANGENBUCH, Juergen Richard. “Organização urbana do Estado de São Paulo analisada pela circulação de ônibus intermunicipais”. in: *Boletim Geográfico* n.219 / IBGE, 1970, (p.26-51).

MAGNOLI, Demétrio. *Projeto de ensino de geografia: natureza, tecnologias, sociedades: geografia do Brasil*. São Paulo: Moderna, 2001.

MATUS, Carlos. *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo, Edições Fundap, tradução de Giselda Barroso Sauver, 1996.

MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*. 2. ed. Hucitec – Polis, São Paulo, 1998.

MOREIRA, Antonio C. M. L. Conteúdo e tipologia de planos diretores. In: *O município no século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: FPFL-Cepam, 1999, p. 249-255.

MOURAD, Laila N. *Democratização do acesso à terra urbana*. Dissertação de mestrado, PUC de Capinas, 1999.

OLIVA, J. e GIANSAANTI, R. *Espaço e Modernidade – Temas da geografia mundial*. São Paulo, Atual, 1995.

\_\_\_\_\_. *Espaço e Modernidade – Temas da geografia do Brasil*. São Paulo, Atual, 1999.

PINTAUDI, Silvana Maria. *Templo de mercadoria: estudo sobre os shoppings centers do Estado de São Paulo*. São Paulo: 1989. Tese (Doutorado) – FFLCH – USP.

\_\_\_\_\_. “Os shopping centers brasileiros e o processo de valorização do espaço urbano”. In: Boletim Paulista de Geografia, nº 65, AGB, São Paulo, 2º sem./1987, p.23-37.

POLTRONIERI, L.C. “Percepção de custos e riscos provocados pelo uso de praguicidas na agricultura”. In: DEL RIO, V. & OLIVEIRA, L. (orgs.). Percepção ambiental: a experiência brasileira. São Paulo, Nobel/UFSCar, 1996.

RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do poder. São Paulo, Ática, 1993.

ROLNIK, Raquel. Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo. Campinas: PUC/FAPESP, 1998.

SANTOS, Milton. Manual de geografia urbana. Trad. Antônia Dea Erdens, Maria Auxiliadora da Silva. São Paulo: Hucitec, 1981.

\_\_\_\_\_. A urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. A natureza do espaço. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Pensando o Espaço do Homem. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. O espaço do cidadão. 5.ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. Lei Complementar nº 19, aprovada em 23/12/1992. São José do Rio Preto, SP: 1992.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica-SEMPPLAN. Conjuntura Econômica. 18. ed. São José do Rio Preto, SP: Empro, 2002.

\_\_\_\_\_. Conjuntura Econômica. 19. ed. São José do Rio Preto, SP: Prefeitura Municipal, Empro, 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica-SEMPPLAN. Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto. São José do Rio Preto, SP: Prefeitura Municipal, 1992.

SEABRA, Odete e outros. Território e sociedade - entrevista com Milton Santos. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação. Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, na área de Estruturas Ambientais Urbanas. São Paulo, 1999.

TOURAINÉ, Alain. Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes. Trad. Jaime A. Clasen e Ephraim F. Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. In São Paulo em perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, v.9, n.2, abr-jun.1995, p.45-51.

\_\_\_\_\_. Dilemas do Plano Diretor. In: O município no século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo: FPFL-Cepam, 1999, p.237-247

### **Bibliografia consultada**

BRUNA, Gilda Collet (1978), “Análise de casos: planejamento e dimensionamento de shopping centers”. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

\_\_\_\_\_. (1982), “Shopping centers e a estrutura urbana”. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

BUENO, José Carlos de Lima. Evolução da Lei de Zoneamento de São José do Rio Preto, Tese de Mestrado; EESC/USP, 1979.

\_\_\_\_\_. Análise crítica sobre o Plano de Desenvolvimento de São José do Rio Preto. In: A expansão física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000. 213 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – São Paulo, 2002.

CLAVAL, Paul. A Nova Geografia. Coimbra, Livraria Almedina, 1982.

DAVIDOVITCH, Fany. Urbanização no Brasil. Departamento de Geografia, IBGE, 1988.

DEL RIO, V. & OLIVEIRA, L (orgs.). Percepção Ambiental: a experiência brasileira. São Paulo: Nobel/UFSCar, 1996.

DIEGUES Jr, Manuel. Imigração, urbanização, industrialização. CBPE/INEP, Ministério da Educação, 1984.

DONNE, Marcella Delle. Teorias sobre a cidade. Lisboa: Editora Edições 70 Ltda, 1990.

FRANÇA, Basileu Toledo. Pequeno Roteiro da Nossa História Municipal até 1912 (Rio Preto de Ontem). São José do Rio Preto: Edição da Casa da Cultura, 1947.

FREDERICH, Olga Buarque. A configuração espacial do sistema urbano brasileiro como expressão no território da divisão social do trabalho. Revista Brasileira de Geografia 4, 1982, p.541-590.

HARVEY, David. A condição pós-moderna. 10.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

MARICATO, E. Contradições e avanços da Habitat II. In: SOUZA, A. G. Habitar contemporâneo. Salvador: FAU-UFBA, 1997.

\_\_\_\_\_. São Paulo, entre o arcaico e o pós-moderno. In: Caramelo, São Paulo, GFAU, 1997.

\_\_\_\_\_. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, Nabil G. (org.) Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, no meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. pp.38-44. 2.ed. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. “Reforma urbana e revisão constitucional: limites e perspectivas”. Rio de Janeiro: FASE, 1993, Revista Proposta n.57, p.34.

SANTOS, Milton. Espaço & método. São Paulo: Nobel, 1985.

SINGER, Paul. Economia Política da urbanização. 13.ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SOUZA, Maria Adélia. Cidades médias e desenvolvimento industrial: uma proposta de descentralização metropolitana. Série Estudos e Pesquisas, 17 – Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. São Paulo, 1978.

\_\_\_\_\_. Governo urbano. São Paulo: Ed. Nobel, 1988.

\_\_\_\_\_. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In. “O processo de urbanização no Brasil”. Deak, Csaba e Schiffer, Sueli Ramos (orgs.). São Paulo: Edusp, 1999.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. O chão arranha o céu: a lógica da reprodução monopolista da cidade. Tese de doutorado, DEPTO DE Geografia, FFLCH, USP, São Paulo, 1991.

VALLE, Roberto do. História Rio-pretense. São José do Rio Preto, 1982.

VALLADARES, Licia e Preteceille, Edmond. Reestruturação urbana: tendências e desafios. São Paulo: Ed. Nobel, 1990.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: FAPESP: Lincoln Institute Ed.Estúdio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. Escalas de urbanização: uma perspectiva geográfica do sistema urbano brasileiro. Revista Brasileira de Geografia / Ano XI, nº 1, janeiro-março, 1978.

\_\_\_\_\_. Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios, espaço e debates. Ano IV, nº 13, pp.12-29, 1984.

WILHEIM, Jorge. Urbanismo no subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.