

PÓLIS

Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Nº32
1999



REGULAÇÃO URBANÍSTICA E EXCLUSÃO TERRITORIAL

Raquel Rolnik
coordenação

PÓLIS

ASSESSORIA, FORMAÇÃO E ESTUDOS EM POLÍTICAS SOCIAIS

Diretoria: Jorge Kayano (Presidente), José Carlos Vaz (Secretário-Executivo),
Maria Elisabeth Grimberg e Nelson Saule Jr.

Equipe Técnica: Anna Luíza Salles Souto, Christiane Costa, Fabiano Pereira,
Fernando Bastos, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria,
Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz,
Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg,
Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik,
Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava,
Veronika Paulics

Estagiários: Débora Gafanovitch, Juliana Ribeiro Brandão,
Ricardo Avelino Correa de Godoy, Rodrigo Naumann Bouffleur

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra,
João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes

Revista Pólis 32

Coordenação: Raquel Rolnik

Edição de Texto : Renato Cymbalista

Edição de Arte: Fernando Bastos

Imagens: Renato Cymbalista

Foto da capa: Anderson Kazuo Nakano

Editoração eletrônica: Frédéric Berthéléme

Fotolitos: Gráfica & Editora Peres Ltda.

**REGULAÇÃO URBANÍSTICA
E EXCLUSÃO TERRITORIAL**

REGULAÇÃO URBANÍSTICA E EXCLUSÃO TERRITORIAL

Raquel Rolnik
coordenação

A pesquisa
*Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos
em cidades do Estado de São Paulo*
apresentada nesta revista foi financiada por:



Publicação Pólis
ISSN - 0104-2335

ROLNIK, Raquel (coord.)

Regulação urbanística e exclusão territorial.

São Paulo, Pólis, 1999. 136 p. (Publicações Pólis, 32)

1. Planejamento Urbano. 2. Reforma Urbana.
3. Legislação Urbanística. 4. Urbanismo. 5. Morfologia Urbana.
6. Jaboticabal. 7. Guarujá. 8. Diadema.
9. São Paulo (Estado). I. Pólis. II. Título. III. Série.

Fonte: CDI - Pólis

INSTITUTO PÓLIS

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - CEP 05414-010 - São Paulo, SP
Tel: (011) 853-6877 / Fax: (011) 852-5050 - E-mail: polis@ax.apc.org
Visite nossa home page: <http://www.polis.org.br>

para a realização desta publicação, foi importante o apoio institucional de:

EZE - Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe E.V.

The Ford Foundation

ÍNDICE

MAPEANDO A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A EXCLUSÃO TERRITORIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO	7
ESTUDOS DE CASO:	
GUARUJÁ	23
DIADEMA	43
<i>Nelson Baltrusis, Laila Nazem Mourad</i>	
JABOTICABAL	57
REGULAÇÃO URBANÍSTICA E MORFOLOGIA URBANA	75
<i>Renato Cymbalista</i>	
SÍNTESE	85
CORPO TÉCNICO	93
BIBLIOGRAFIA	95
ANEXO 1: ESTUDOS DE CASO - CARTOGRAFIA	103
ANEXO 2: ESTUDOS DE CASO - IMAGENS	125

MAPEANDO A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A EXCLUSÃO TERRITORIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo de política urbana, determina que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes devem elaborar e aprovar um Plano Diretor, cuja função básica é explicitar, no âmbito de cada cidade, as condições de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Com este objetivo, o artigo 182 sugere a adoção de alguns instrumentos urbanísticos novos, tais como o imposto predial territorial (IPTU) progressivo e o parcelamento e edificação compulsórios. A constituição também redefine instrumentos de regularização fundiária, ao reduzir de 20 para 5 anos o usucapião urbano. Em outros 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 na gestão das cidades. Em geral, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais consolidaram os princípios estabelecidos pela Carta Maior¹. A Constituição do Estado de São Paulo reitera a obrigatoriedade estabelecida pela Constituição para todos os municípios paulistas com mais de 20.000 habitantes, afirmando que cada um deles deve possuir seu próprio Plano.

As definições contidas nas Assembléias Constituintes em relação à questão urbana revelam as pautas presentes nas discussões de política urbana no país no início dos anos 80. Por um lado, com o fim do

regime militar, os conflitos em torno da apropriação do solo urbano ganharam a cena pública, explicitando tensões presentes nas cidades desde o grande movimento de urbanização da sociedade brasileira que se intensificou nos anos 60. Tanto os instrumentos de regularização fundiária, como os de controle sobre a disponibilidade de oferta de terras (via utilização compulsória das áreas vazias e subutilizadas) e de participação popular entram no ideário do planejamento urbano

A Constituição de 1988 determina que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes devem elaborar e aprovar um Plano Diretor

pela via das pressões dos movimentos populares urbanos organizados, e com apoio do setor profissional dos urbanistas e advogados ligados ao temário da Reforma Urbana.

Por outro lado, já existia uma tradição de elaboração de Planos Diretores e de regulação urbanística nas cidades desde o final dos anos 60, de tal forma que a vinculação do tema da função social da cidade ao Plano Diretor acabou por instaurar na esfera local uma controvérsia em torno do perfil e função dos Planos Diretores e normas urbanísticas dele decorrentes.

Hoje, passada mais de uma década da promulgação da Constituição, colocam-se as seguintes perguntas: o que ocorreu nos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes em relação aos Planos Diretores e instrumentos urbanísticos?

1. Ribeiro, Luiz César Queiroz. Santos Jr., Orlando e outros "Difusão e inovação da reforma urbana nos municípios brasileiros" in Revista Proposta n.º 62 - FASE - Rio de Janeiro - 1994.

Que porcentagem das cidades possui o seu Plano Diretor? Qual é o perfil e a forma de elaboração destes planos? Quais foram os instrumentos de gestão urbanística mais adotados? Estes novos instrumentos, se adotados, possibilitam novas formas de administrar os conflitos urbanos? Qual é o grau de conformidade ou regularidade urbanística das construções do município em relação às normas?

Com o objetivo de começar a responder estas indagações, elaboramos o projeto de pesquisa *Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo*, conduzida em 1997-98 na PUC-Campinas e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e pelo Lincoln Institute of Land Policy. Utilizou-se o universo dos 220 municípios paulistas com mais de 20.000 habitantes. Nesta publicação, encontram-se, revistos e editados, alguns dos resultados dessa pesquisa, cuja divulgação pode alimentar o debate em torno da questão.

A base inicial da pesquisa foi um questionário enviado aos 220 municípios, que foi respondido por 118 deles (mapa A). Utilizando os dados desse questionário, combinados com um cruzamento de dados extraído do Censo de 1991, pudemos avaliar até que ponto instrumentos de planejamento e controle do uso do solo - que em princípio são desenhados para proporcionar cidades ambiental e socialmente equilibradas - atingem seus objetivos em municípios do Estado de São Paulo. O questionário explora os processos de planejamento e regulação urbana existentes nas cidades e as condições e cronogramas sob os quais foram produzidos e implementados. De posse dessa informação, organizamos um *ranking* de cidades, de acordo com a

existência de diferentes legislações de controle do uso do solo. As cidades foram arroladas desde a “mais regulada” até a “menos regulada”².

As informações do Censo de 1991 foram utilizadas para construir um indicador - “exclusão territorial” - utilizando informações sobre condições na habitação. Escolhemos esta expressão com a proposta óbvia de relacioná-lo com o conceito de exclusão social, muito mais do que com pobreza ou disparidades sociais. Este conceito - que relaciona a acumulação de deficiências de várias ordens à falta de proteção social - tem sido progressivamente utilizado em políticas públicas e pode ser entendido como a negação(ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida(Castel, 1995; Paugam, 1996). A exclusão social, então, é vista como uma forma de analisar como e porquê indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias. A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais. Portanto, ela abrange não só a falta de acesso a bens e serviços que significam a satisfação de necessidades básicas, mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política.(Rodgers, 1995).

Com a proposta de territorializar esta noção, construiu-se uma matriz de 4 tipos de informação (referentes a condições de habitabilidade das casas, localização, infraestrutura disponível e número de cômodos) transformadas em variáveis dicotômicas (adequadas ou inadequadas)³. O indicador mede a porcentagem de domicílios em determinando município excluídos de condições urbanas mínimas. O conceito de “exclusão territorial” foi

2. Plano Diretor, Leis de uso e Ocupação do Solo, Leis de Parcelamento e outras normas urbanísticas foram considerados.

3. Para avaliar infra-estrutura, por exemplo, foram levadas em consideração quatro variáveis: rede de água e esgotos, coleta de lixo e iluminação pública. Se o domicílio está conectado ao sistema de água encanada, é considerado adequado; todos os outros sistemas (poços, açudes, acessos públicos coletivos, etc.) são considerados inadequados. Para esgotos, sistemas públicos ou fossas sépticas são considerados adequados, enquanto todas as outras soluções (queimar os detritos, enterrá-los, deixá-los em terrenos vazios, despejá-los nos rios, lagoas ou mar) são consideradas inadequadas. Para iluminação pública, considera-se adequado o sistema elétrico com relógios nos domicílios, e todas as outras soluções (sistema elétrico sem relógios, sistemas a óleo ou querosene) são inadequados.

construído para superar as dificuldades de lidarmos com índices tradicionais de cobertura de infra-estrutura e indicadores gerais de condições de domicílios que não revelam uma imagem fiel das diferenças entre condições urbanas dentro de um município. Superpondo os indicadores, poderemos esboçar mais claramente um quadro de onde a urbanização é “completa”, e onde ela é precária por qualquer razão. Da mesma forma, a intenção de lidarmos com esse conceito é tentarmos interpretar a segregação sócio-espacial, pois esse dado pode também ser cruzado com renda familiar, renda de chefes de família, raça e outras variáveis econômicas e sociais. Este indicador foi mapeado de forma a configurar a situação urbana do Estado.

A pesquisa foi conduzida de forma a relacionar a regulação urbanística à exclusão/inclusão, e seus efeitos sobre as condições de vida da população.

Para analisarmos melhor os resultados da pesquisa, cruzamos também os números obtidos com dados adicionais sobre as cidades: taxas de crescimento da população, valor adicionado per capita, receita municipal per capita e porcentagem de chefes de famílias ganhando menos de 2 salários mínimos. Toda a informação foi cartografada, para criarmos um mapa da exclusão territorial no Estado de São Paulo.

Resultados Gerais

A coleta de dados da pesquisa deu origem a uma tabela organizada de forma a oferecer-nos um ranking da regulação urbanística em cada município. A existência de instrumentos de regulação urbanística corresponderam pontos no ranking, de forma que as cidades mais reguladas encontram-se no topo da tabela, e as menos reguladas encontram-se no seu final. Da mesma forma, instrumentos já implantados correspondem a mais pontos do que instrumentos em formulação ou em estágio de aprovação (tabela 1).

Na distribuição regional e por população, aparecem como "mais

reguladas" cidades médias das regiões Metropolitana, Campinas, Santos, Central, São José dos Campos, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, ou seja as porções Leste, Nordeste e Norte do Estado. Esta macro-região corresponde também às áreas de maior dinamismo econômico e demográfico do Estado: ali estão concentrados os municípios maiores e a maior parte dos municípios com mais de 20000 habitantes.

Entre os municípios que responderam à pesquisa, 70 possuem Plano Diretor, (59,32% do total); 83 municípios possuem Legislação de Uso e Ocupação do Solo, ou 70,34% do total; 81 municípios possuem Código de Obras, (68,64% do total). Lei de Loteamento ou Parcelamento é o instrumento urbanístico mais encontrado: é presente em 95 municípios, ou 80,51% do universo (mapa B).

O conceito de “exclusão territorial” foi construído para superar as dificuldades de lidarmos com índices tradicionais

Entre os municípios que possuem Plano Diretor, 42 aprovaram seus Planos após 1988, representando, 35,6% do total dos municípios que responderam a pesquisa, ou 60% dos municípios que possuem Plano Diretor. Do ponto de vista de distribuição por porte, a maior parte daqueles com menos de 50.000 habitantes não tem Plano (77,14% ou 27 municípios). A porcentagem vai caindo conforme cresce o porte, de forma que todos os municípios com mais de 300.000 habitantes (os 14 que responderam a pesquisa) têm, pelo menos formulado, um Plano Diretor. Entretanto, a produção de novos planos ou a revisão dos antigos após a promulgação da nova Constituição não parece ter sido um movimento exclusivamente das cidades maiores. Os planos diretores pós-1988 parecem ter se disseminado com mais intensidade nos municípios da Região Metropolitana e nas regiões administrativas de Santos, São José

dos Campos, São José do Rio Preto, Campinas e Sorocaba, independentemente do porte. Quanto à Legislação de Uso e Ocupação do Solo, a leitura é semelhante à do Plano Diretor.

Os instrumentos específicos mais recorrentes são: Contribuição de Melhorias, encontrada em 53,39% dos municípios pesquisados; e Legislação Especial de Habitação de Interesse Social, encontrada em 43,22%. Uma possível explicação para a disseminação da Legislação Especial de Habitação de Interesse Social está relacionada à política habitacional do Governo do Estado de São Paulo, mais particularmente à CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), que estimulou os municípios a adotar leis de exceção para Habitação de Interesse Social para facilitar a aprovação de projetos, com parâmetros construtivos e de urbanização diferentes dos usuais - normalmente menos exigentes. Outra questão envolvida é a facilidade de aprovação deste instrumento nas Câmaras Municipais, quando se trata de financiamento estadual para construção de casas: neste caso existe não só uma mobilização da bancada do prefeito como também dos vereadores ligados à frente de sustentação da coligação que ocupa hoje o governo do Estado, e particularmente da direção da CDHU.

A mesma explicação nos ajuda a entender porque instrumentos como o IPTU progressivo sobre áreas vazias e subutilizadas (adotado em 20,34% dos municípios) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS, adotadas em 28,81%), embora apareçam também mais disseminados que os demais instrumentos, apresentam os maiores índices de instrumentos formulados, mas não aprovados (respectivamente 11,02 e 10,17%). Trata-se de dois instrumentos muito claramente identificados com a agenda de Reforma Urbana, de combate à retenção especulativa de terrenos, ampliação de acesso à terra e regularização fundiária para a população de baixa renda e

que, exatamente por esta razão, enfrentam resistências fortes para sua aprovação.

Do ponto de vista da distribuição regional, desenha-se um quadro semelhante ao levantado acima. A Contribuição de Melhorias e a Legislação Especial de Habitação de Interesse Social aparecem disseminados por todas as regiões do Estado. Já as ZEIS e IPTU progressivo aparecem mais concentrados nas regiões Metropolitana, Campinas, Santos, São José dos Campos, em geral em municípios situados dentro de um raio de 150 km da capital. Há inclusive uma sobreposição de 13 municípios (dos 22 que adotam o IPTU progressivo e 30 que adotam as ZEIS), que adotam ambos instrumentos, dos quais 8 se encontram nesta macro-região de influência da capital. Podemos levantar aqui a hipótese de que estes instrumentos são mais frequentes nesta área porque nela se encontram os movimentos urbanos - particularmente de moradia - mais organizados do Estado e onde a representação deste segmento nas Câmaras Municipais e bases dos partidos políticos é proporcionalmente maior.

Ainda em relação à distribuição regional da aplicação dos instrumentos, a aplicação de instrumentos como Solo Criado, Operações Interligadas, Operações Urbanas e Transferência do Direito de Construir aparecem novamente na mesma macro região, com alguma penetração nas regiões de Barretos, Franca e Ribeirão Preto. Evidentemente são instrumentos que fazem sentido em cidades com mercados imobiliários potentes e competitivos, disseminando-se pela área de maior dinamismo econômico do Estado. Ressalta-se aqui que há pouca sobreposição entre a adoção destes instrumentos e os anteriores (ZEIS e IPTU progressivo), que ocorre apenas na região de Campinas.

Em relação ao porte dos municípios (mapa C), nos menores encontramos uma presença mais significativa de Contribuição de Melhorias, atingindo sua proporção máxima em municípios de 100 a 300 mil

(64,51%), dado que se repete para LEHIS, que atinge 51,61% dos municípios daquele porte. Nos municípios maiores aparecem estratégias mais diversificadas de enfrentamento da questão da habitação popular e de captação de recursos para financiamento público. Há que se sublinhar que, apesar de proporcionalmente pouco significativamente, aparecem Operações Interligadas e Urbanas, Solo Criado e Transferências do Direito de Construir, mesmo em municípios com população inferior a 50.000 habitantes.

A realização da pesquisa permitiu-nos formular as seguintes conclusões:

1. Da leitura da tabela 2, se depreende uma regionalização da exclusão territorial e precariedade urbanística (mapa D): as piores situações encontram-se na periferia metropolitana (Francisco Morato; Arujá, Embu-Guaçu, Rio Grande da Serra, Cotia, Embu, Cajamar, Diadema, Guarulhos, Mauá, Suzano, Santa Isabel e Poá, O fenômeno se repete na Baixada Santista (Cubatão, Praia Grande, São Vicente, Mongaguá, Guarujá); Litoral Norte (São Sebastião, Caraguatatuba); Campinas (Itupeva, Atibaia, Várzea Paulista e Monte Mor); São José dos Campos (Campos do Jordão) e Sorocaba (Salto de Pirapora). Todos estes municípios estão inseridos em uma região denominada por alguns como *macrometrópole*, com grande intensidade de relações cotidianas e fluxos com a capital e centro da Região Metropolitana, e em posição periférica, de fronteira, em relação aos centros mais potentes da própria região. Assim, se tomarmos a Região Metropolitana, os municípios em pior condição urbanística estão na periferia do ABC (Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra), no eixo de expansão Noroeste (Cajamar, Francisco Morato, contíguos a

Várzea Paulista, já em Campinas), no extremos Leste (Santa Isabel, Poá, Suzano) e Sudoeste (Embu, Embu-Guaçu, Cotia). Na Baixada Santista, Cubatão, Praia Grande, São Vicente, Mongaguá, são municípios que funcionam como periferia de Santos. É importante ressaltar que na região como um todo, incluindo as cidades-pólo, não se encontram municípios com mais de 60% de domicílios em situação adequada (a cidade de Campinas é a única exceção). Trata-se de uma macro região, a mais dinâmica e rica do Estado de São Paulo⁴, onde se operou uma "desconcentração concentrada" da indústria e de pólos de serviços, em um raio de 150 km da capital. Esta região delimita, de um ponto de vista urbanístico, o raio de um padrão de expansão urbana baseado na grande indústria, no transporte sobre rodas e expansão periférica de habitação de baixa renda, espraiando precariedade urbana e exclusão territorial em suas fronteiras. Esta imagem é reforçada pelo mapeamento dos processos abertos pela promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público em 1996 (dos 325 inquéritos civis ajuizados, inquéritos civis instaurados e procedimentos preparatórios instaurados, 177 surgem na Capital; na Região Metropolitana são mais 37; na Baixada Santista 6; 14 no Litoral Norte; 37 na região de Campinas e 12 no Vale do Paraíba e Campos do Jordão, totalizando 283, ou 87% do total do Estado de São Paulo). Este é um indicador de intensidade de conflitos em relação ao solo urbano que caracteriza este padrão de desenvolvimento urbano.

2. Se cruzarmos o valor adicionado per capita com o grau de exclusão territorial, o resultado confirma a afirmação anterior: dos dez municípios que apresentam os

4. A noção desta região como um território único - a chamada macrometrópole paulista - é contestada na literatura (Wilson Cano, A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo), considerando as diferenças nas relações entre distintas regiões e a Região Metropolitana de São Paulo. Assim, enquanto, por ex., a Baixada Santista apresenta grande dependência em relação à Metrópole, a região de Campinas configura-se de outra forma, polarizando um vasto *binterland* no interior do Estado e Sul de Minas Gerais. Nesse sentido, a expressão *macrometrópole* não corresponde exatamente ao desenho de fluxos reais entre as várias regiões. Entretanto, considerando estas ressalvas, consideramos o termo adequado para designar um espaço que, na tabulação dos dados da pesquisa, apresentou características comuns, e que se caracteriza pela presença da grande indústria.

maiores valores adicionados per capita do Estado de São Paulo (Cubatão - US\$43.843 a Mogi Guaçu - US\$ 10.351)⁵ seis municípios pertencem ao grupo em piores condições urbanísticas na tabulação especial do censo (Cubatão, São Sebastião, Monte Mor, Suzano, Cajamar, Mauá). Nestes casos (com exceção de São Sebastião), a indústria se instala em uma região bastante próxima a um centro consolidado, atraindo trabalhadores. Assim se constitui o binômio ocupação industrial degradante (grande indústria, eventualmente poluente, geradora de cargas) uso residencial exclusivamente de baixa renda, (tanto atraído pela oferta de emprego como expulso da região contígua, melhor urbanizada, portanto de terra mais cara).

Cidades ricas habitadas por uma população quase que exclusivamente pobre: se tomarmos o Coeficiente de Gini como medida de concentração ou distribuição de renda para as cidades de pior condição urbanística, os menores Coeficientes de Gini do Estado - $Gini < 0,5$ (de Franco da Rocha - 0,4176 a Guarujá - 0,50), ali estão novamente: Rio Grande da Serra, Cubatão, Mauá, Cajamar, Diadema e também Praia Grande, São Vicente, Guarujá. As primeiras são cidades industriais com alto valor adicionado per capita e mais de 40% de chefes de família com renda menor que 2 salários mínimos mensais, o que é particularmente pouco para o custo de vida da Região Metropolitana⁶. No segundo grupo também estão cidades com vínculos com setores de mais alta renda (balneários de classe média metropolitana), que utilizam a cidade, mas não são moradores. Este é o caso também de Campos de Jordão, estância situada na Serra da Mantiqueira.

3. Entretanto há o outro lado da moeda: Praia Grande, São Vicente, Guarujá e Campos do Jordão, mencionados acima, figuram entre os mais baixos valores

adicionados per capita do Estado, juntamente com Francisco Morato, Caraguatatuba, Rio Grande da Serra, Atibaia, Embu Guaçu e Embu, que também fazem parte do grupo com menos de 40% de domicílios em situação adequada. Estas cidades ou são balneários/estâncias com um perfil semelhante ao mencionado anteriormente (Caraguatatuba e Atibaia) ou cidades-dormitório da periferia metropolitana (Embu, Embu Guaçu e Rio Grande da Serra).

4. O cruzamento da tabulação especial com a receita municipal per capita repete parcialmente o padrão descrito acima. Entre os municípios com maior receita municipal per capita do Estado - que teoricamente teriam mais condições de investir na condição do habitat urbano - figuram municípios com piores condições urbanísticas: São Sebastião (2107); Cubatão (1169); Mongaguá (775); Cajamar (420); Diadema (379)⁷. Por outro lado, entre as menores receitas municipais per capita estão a maior parte dos municípios em pior condição urbanística: Francisco Morato (83); Embu (143); Rio Grande da Serra (146). Aparecem nessa condição também municípios que, apesar de distantes da macrometrópole marcada pela riqueza e exclusão territorial, apresentam também índices de precariedade urbanística acima da média do Estado: Rancharia e Santo Anastácio e Presidente Prudente (da região de Presidente Prudente), Igarapu do Tietê (Bauru), Votuporanga (São José do Rio Preto), Andradina (Araçatuba).

5. O gráfico de dispersão (gráfico 1) revela 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, antes de

5. Média de valor adicionado per capita do Estado é de US\$ 3317.

6. A média para o Estado de São Paulo é 35,3% dos chefes com até 2 salários mínimos.

7. A média de receita municipal per capita no estado de São Paulo é U\$209 anuais

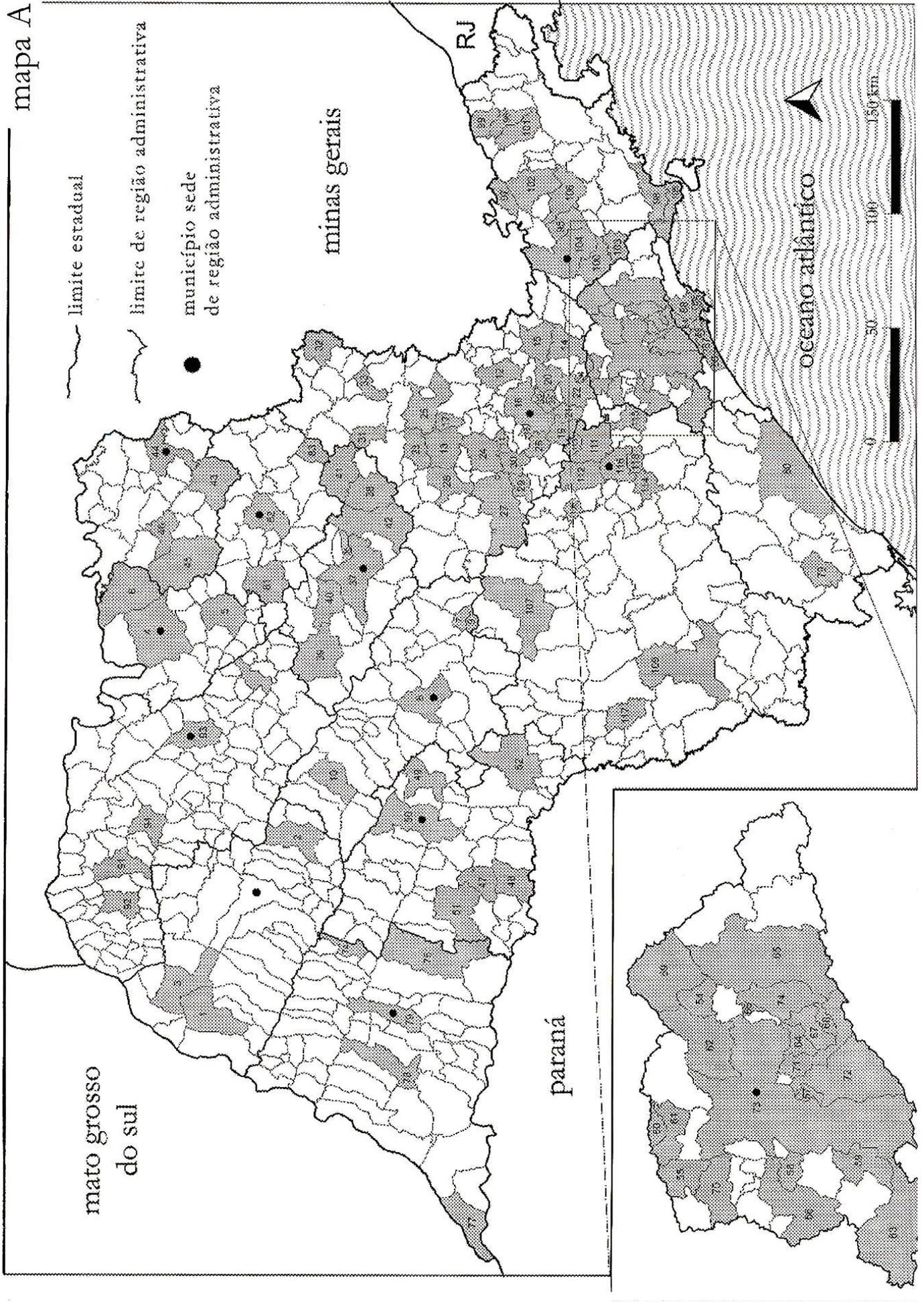
mais nada, que o controle do uso e ocupação do solo e a construção de uma legalidade urbana pouco ou nada têm incidido no equilíbrio sócio-ambiental dos municípios paulistas. No mesmo gráfico se lê o quanto as distorções para baixo da curva (ou seja, situações extremas de precariedade urbana) são muito mais intensas do que para cima e correspondem justamente às regiões de expansão selvagem da ocupação industrial. Por outro lado, as regiões mais reguladas ou mais demarcadas por instrumentos de controle e gestão do solo urbano, estão tanto na chamada Califórnia Paulista, (compreendendo as regiões de São José do Rio Preto, Barretos e Ribeirão Preto) quanto na *macrometrópole*. Nestes dois casos, que têm em comum a pouca incidência da regulação sobre a situação urbanística, a construção da legalidade parece responder a distintas lógicas, correspondentes a distintas situações territoriais. Onde a terra urbana é fonte predominante de conflito e o mercado intenso e selvagem, o instrumento urbanístico pode ser uma arma na luta pela localização; onde o mercado é emergente e o confronto reduzido, pode ser instrumento de constituição de riqueza e abertura de frentes de investimento de capital. De qualquer forma, o gráfico de dispersão nos parece dizer que - muito mais do que definir formas mais ou menos equilibradas de desenvolvimento urbano - a regulação urbanística funciona como instrumento fundamental de demarcação de segmentos de mercado, em contextos de intensa disputa pelo solo urbano. Estas são hipóteses que só estudos de caso

das diferentes situações territoriais poderiam testar.

Na segunda etapa da pesquisa, foram realizados estudos de caso em três municípios - Guarujá, Diadema e Jaboticabal - aprofundando-se no estudo das relações entre os diferentes modelos econômico-territoriais e os processos de regulação urbanística. Os estudos de caso representam diferentes modelos econômicos e apresentam processos específicos de produção da regulação urbanística. Guarujá, no litoral do Estado, é ao mesmo tempo um grande polo turístico e cidade-dormitório de população de baixa renda do município vizinho de Santos, onde localiza-se o maior porto do país. Diadema é um município da periferia da Região Metropolitana de São Paulo, cuja ocupação foi determinada pela instalação de indústrias. Jaboticabal situa-se na região de Ribeirão Preto, de economia agro-industrial. Enquanto Diadema e Guarujá passaram por imenso e predatório crescimento populacional desde os anos 60, Jaboticabal apresenta taxas moderadas de crescimento.

Privilegiamos aqui os três estudos de caso, por considerarmos esta parte do estudo como aquela que mais se aprofunda nas questões específicas. Ao final da apresentação dos estudos de caso, traçamos algumas conclusões, a partir das quais avançaríamos na compreensão da problemática geral. Complementando esta edição, apresentamos um artigo com considerações a respeito da forma urbana e sua relação com os novos instrumentos urbanísticos, outra das vertentes da pesquisa.

mapa A



municípios que responderam à pesquisa

1	Araçatuba	30	Santa Bárbara d'Oeste	59	Embu-Guaçu	89	Santos
2	Andradina	31	Sta. Cruz da Palmeiras	60	Francisco Morato	90	São Vicente
3	Penápolis	32	Socorro	61	Franco da Rocha	S. José do Rio Preto	
	Pereira Barreto	33	Valinhos	62	Guarulhos	91	Fernadópolis
	Barretos	34	Vargem Grande do Sul	63	Juquitiba	92	Jales
4	Barretos	35	Várzea Paulista	64	Mauá	93	S. José do Rio Preto
5	Bebedouro	36	Vinhedo	65	Mogi das Cruzes	94	Votuporanga
6	Guaíra		Central	66	Poá	S. José dos Campos	
	Bauru	37	Américo Brasileiro	67	Ribeirão Pires	95	Caçapava
7	Barra Bonita	38	Araraquara	68	Rio Grande da Serra	96	Cachoeira Paulista
8	Bauru	39	Descalvado	69	Santa Isabel	97	Campos de Jordão
9	Igarapé do Tietê	40	Itápolis	70	Santana do Parnaíba	98	Caraguatatuba
10	Lins	41	Matão	71	Santo André	99	Catanduva
	Campinas	42	Sta. Rita do Passa Quatro	72	São Bernardo do Campo	100	Cruzeiro
11	Americana	43	São Carlos	73	São Paulo	101	Jacareí
12	Amparo		Franca	74	Suzano	102	Lorena
13	Araras	44	Batatais	75	Oswaldo Cruz	103	Pindamonhangaba
14	Atibaia	45	Franca	76	Presidente Prudente	104	Santa Branca
15	Bragança Paulista	46	Morro Agudo	77	Rancharia	105	S. José dos Campos
16	Campinas	47	São Joaquim da Barra	78	Rosana	106	São Sebastião
17	Conchal		Marília	79	Santo Anastácio	107	Taubaté
18	Hortolândia	48	Assis		Registro	Sorocaba	
19	Indaiatuba	49	Cândido Mota	80	Cajati	108	Botucatu
20	Itatiba	50	Garça	81	Iguape	109	Cerquillo
21	Itupeva	51	Marília		Ribeirão Preto	110	Itapeva
22	Jundiaí	52	Paraguape Paulista	82	Jaboticabal	111	Itu
23	Leme	53	Santa Cruz do Rio Pardo	83	Ribeirão Preto	112	Porto Feliz
24	Limeira		Região Metropolitana	84	Santa Rosa do Viterbo	113	Salto
25	Mogi Guaçu	54	Arujá		Santos	114	Salto de Pirapora
26	Monte Mor	55	Cajamar	85	Cubatão	115	São Roque
27	Piracicaba	56	Cotia	86	Guarujá	116	Sorocaba
28	Rio Claro	57	Diadema	87	Monguaguá	117	Taquarituba
29	Rio das Pedras	58	Embu	88	Praia Grande	118	Votorantim

mapa B

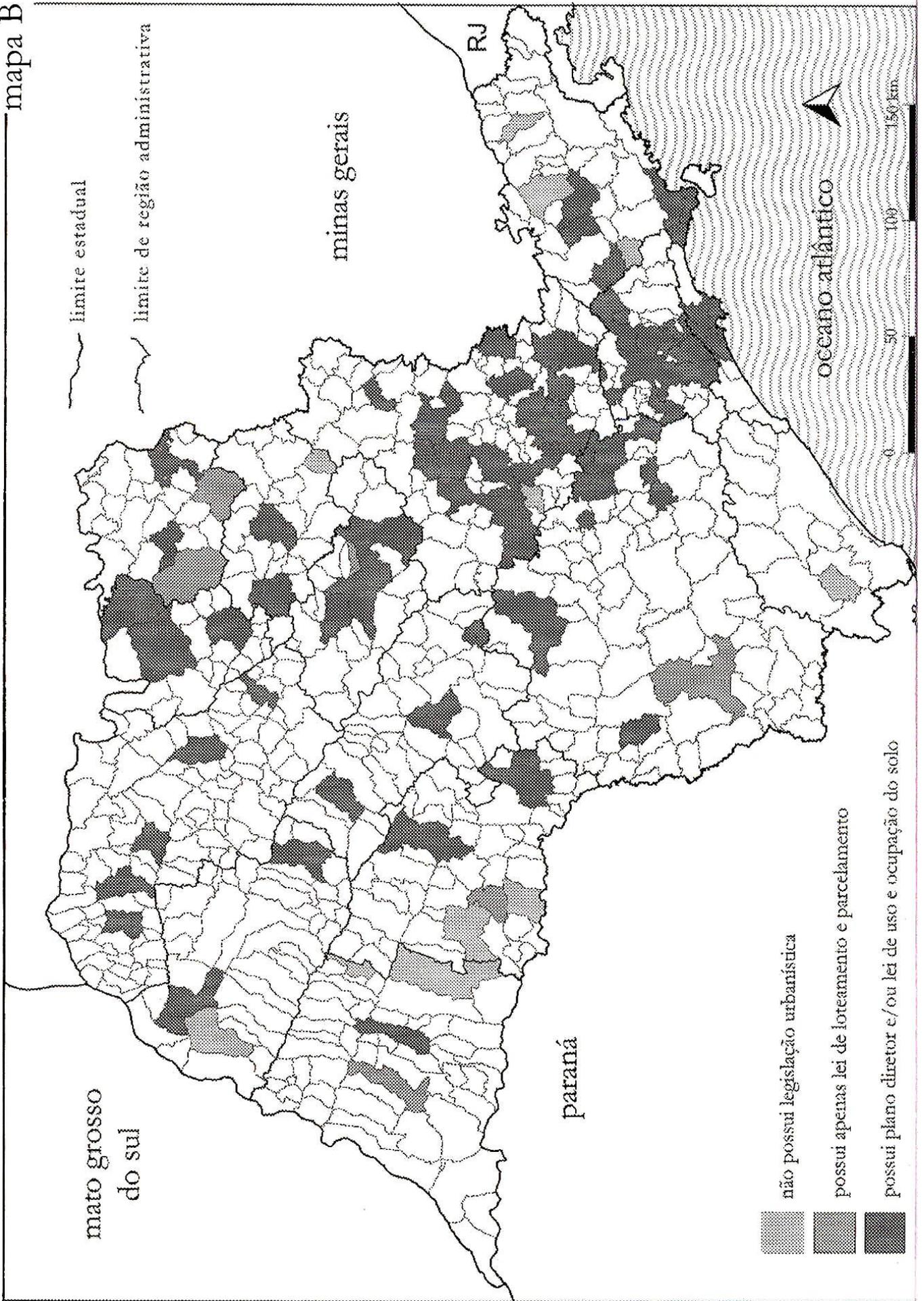


tabela 1 - classificação dos municípios - regulação urbanística (até 1991)

município	pontuação	Franca	17.25	Bebedouro	13.50	Catanduva	9.75
Jaboticabal	25.00	Poá	16.50	Cerquillo	12.50	Vinhedo	9.75
Bragança Paulista	25.00	Santa Isabel	16.00	Bauru	12.50	Descalvado	9.00
Taubaté	21.50	Limeira	15.75	Assis	12.50	Barra Bonita	8.00
Suzano	20.75	Matão	15.00	São Paulo	12.50	Pereira Barreto	8.00
São José do Rio Preto	20.50	Mogi das Cruzes	15.00	Botucatu	12.00	Itapeva	6.00
Mogi Guaçu	20.50	Piracicaba	14.75	São Bernardo do Campo	12.00	Américo Brasileiro	5.50
Santa Barbara d'oeste	20.50	Santa Cruz do Rio Pardo	14.75	Diadema	12.00	Atibaia	5.25
Penápolis	19.75	São Joaquim da Barra	14.50	Porto Feliz	11.50	Amparo	5.00
Araraquara	19.00	Jacaré	14.50	Mauá	11.25	Cachoeira Paulista	5.00
Guarujá	18.75	Campinas	14.00	Marília	11.00	Iguape	5.00
Jundiaí	18.50	Guaíra	14.00	Ribeirão Pires	11.00	Vargem Grande do Sul	4.75
Araras	18.25	Sorocaba	14.00	Salto de Pirapora	11.00	Andradina	4.50
Campos de Jordão	18.00	Salto	14.00	Conchal	10.75	Batatais	3.25
Cotia	17.50	Guarulhos	14.00	Morro Agudo	10.00	Rancharia	3.25
Lins	17.25	São Carlos	13.75	Indaiatuba	10.00	Oswaldo Cruz	2.50
		Santo André	13.75	São Roque	10.00	Rio das Pedras	1.00

porte dos municípios — mapa C

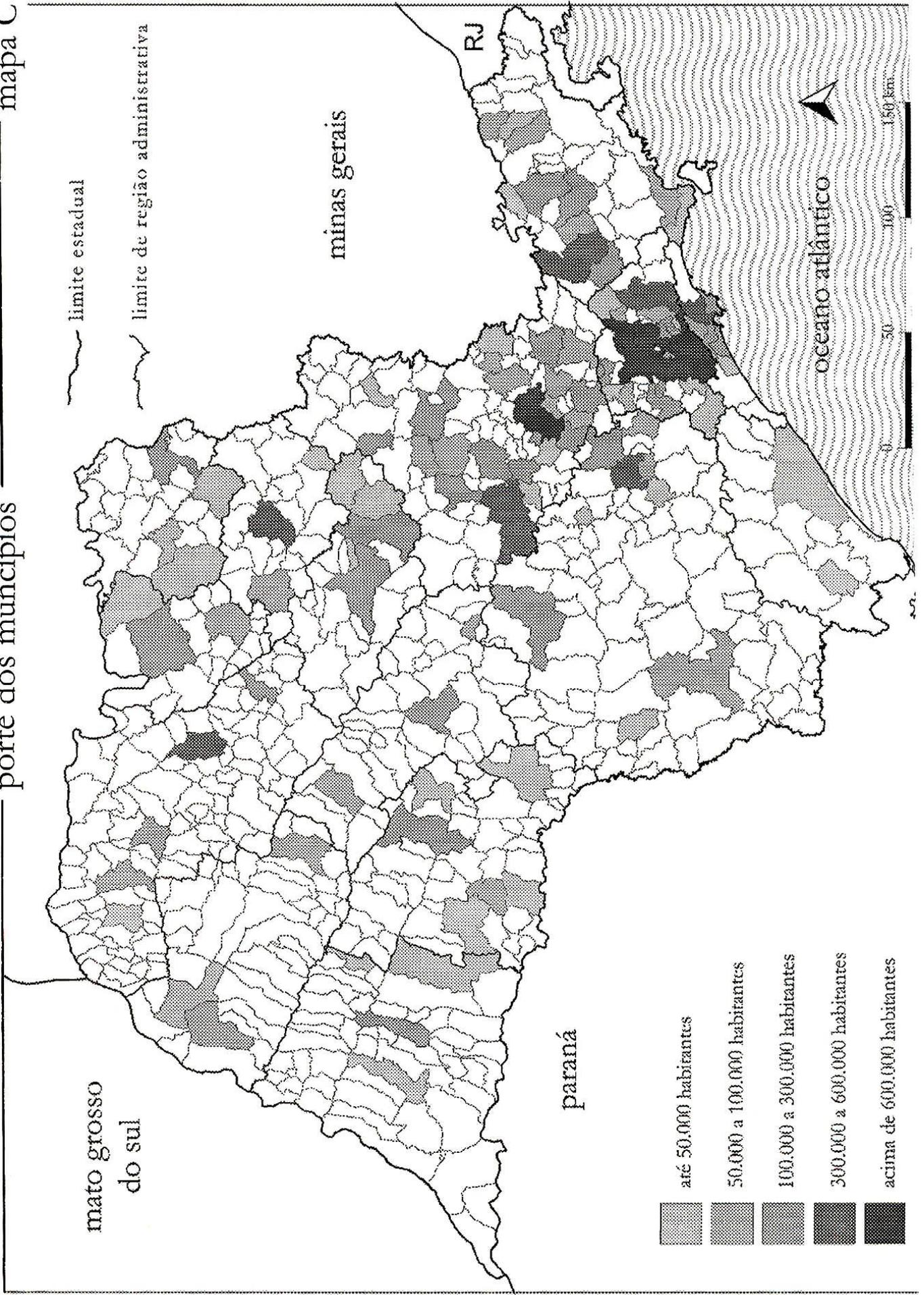
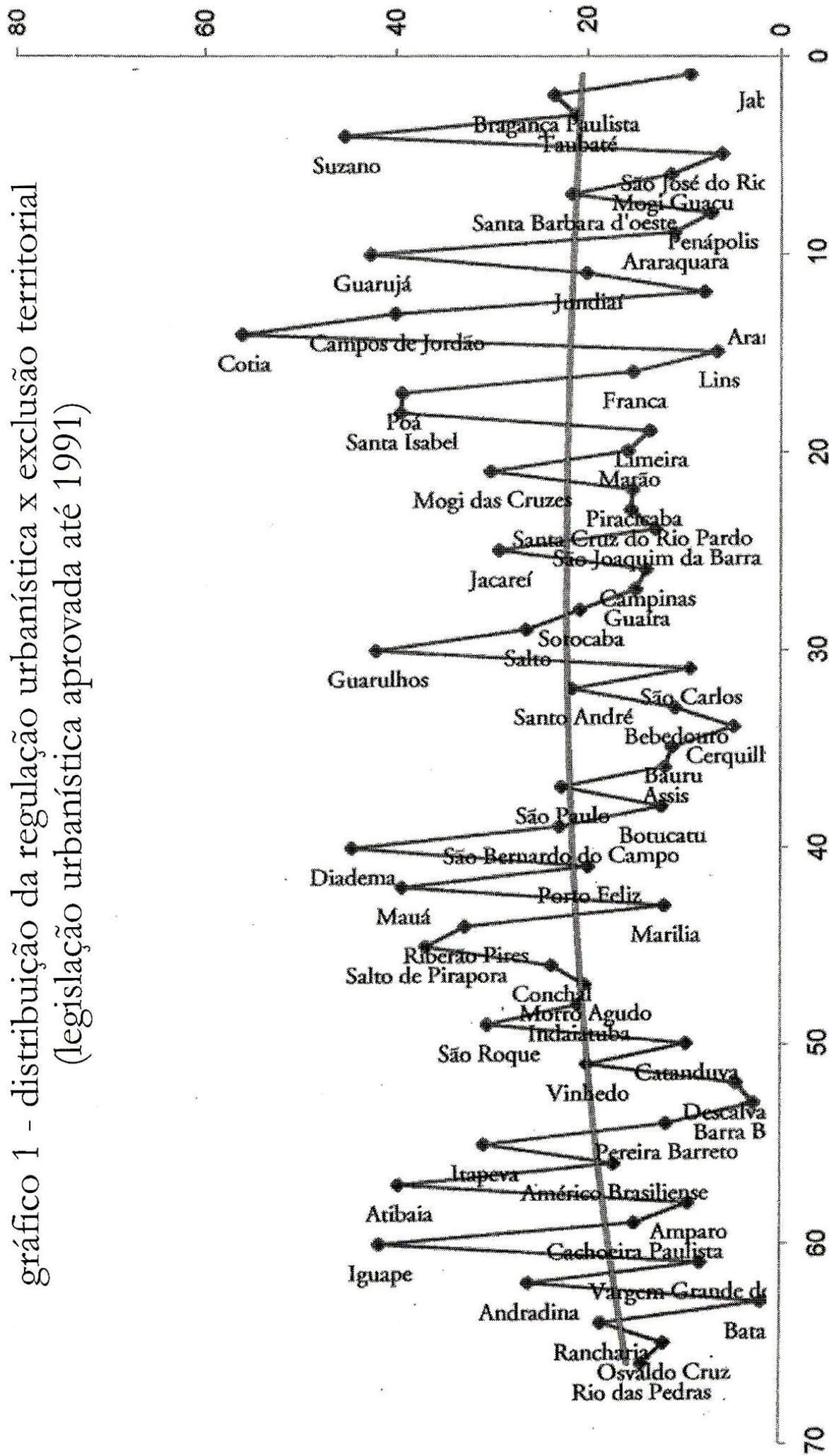


gráfico 1 - distribuição da regulação urbanística x exclusão territorial
(legislação urbanística aprovada até 1991)



fonte: Censo Demográfico IBGE 1991 / Tabulação Especial Aurílio Caiado e Pesquisa Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos 1998

porcentagem de domicílios em situação adequada — mapa D

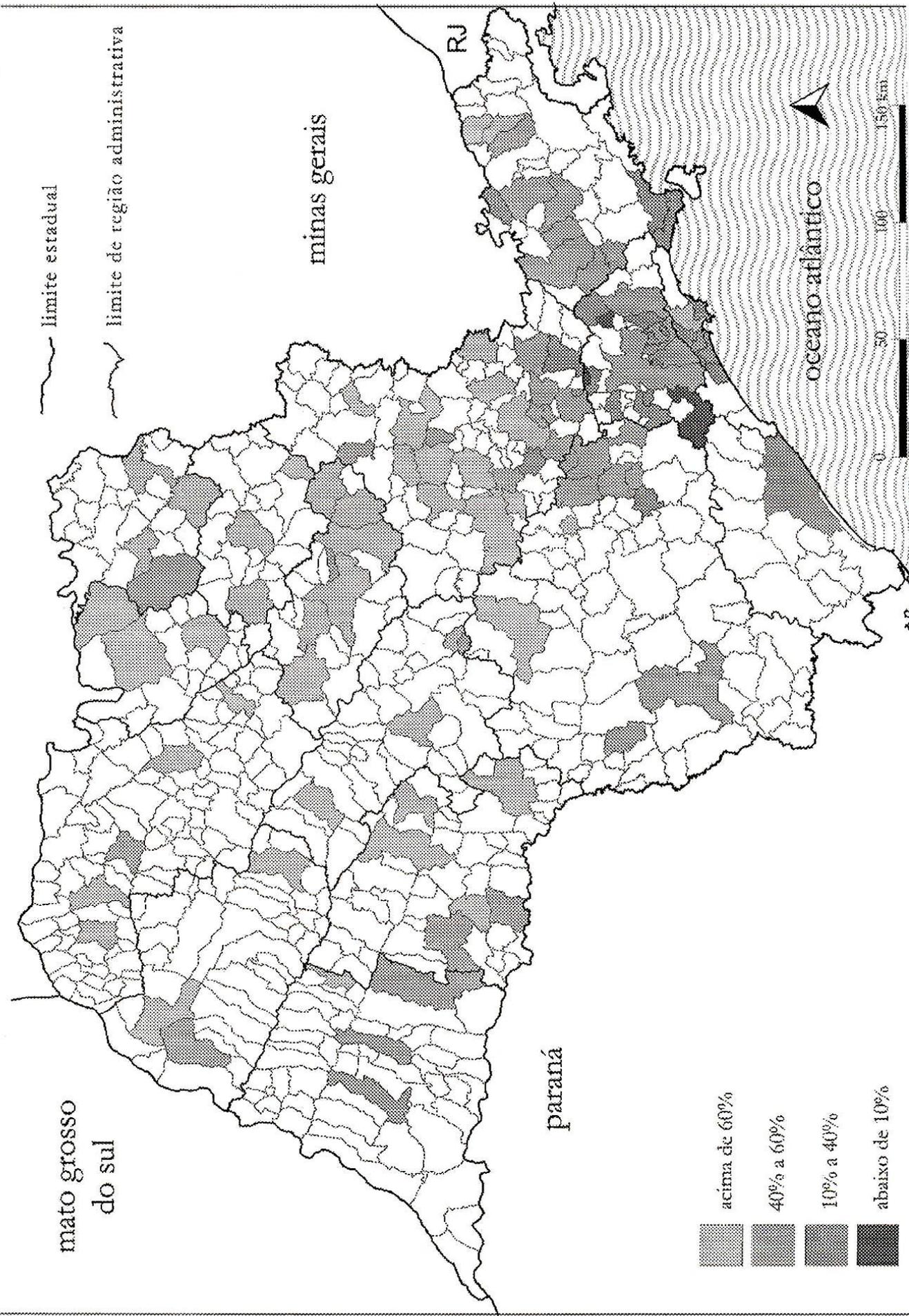


tabela 2 - agrupamento dos municípios por percentual de adequações

Município	%Adeq.				
Grupo 1					
Amparo	66,51	Matão	60,80	Pindamonhangaba	52,06
Araraquara	65,71	Mogi-Guaçu	65,43	Porto Feliz	56,42
Araras	68,84	Oswaldo Cruz	63,87	Rancharia	57,41
Assis	64,42	Paraguacu Paulista	59,93	Santa Bárbara d'Oeste	55,14
Barra Bonita	73,39	Penápolis	69,50	Santo Anastácio	56,83
Barretos	63,96	Pereira Barreto	64,32	Santo André	54,88
Baratais	74,00	Piracicaba	61,30	São Bernardo do Campo	53,51
Bauru	65,22	Presidente Prudente	58,62	São Paulo	53,75
Bebedouro	64,08	Ribeirão Preto	67,61	Sorocaba	55,76
Botucatu	60,95	Rio Claro	67,50	Taquarituba	52,22
Cachoeira Paulista	62,67	Rio das Pedras	61,60	Taubaté	55,60
Campinas	66,46	Santa Cruz das Palmeiras	58,95	Valinhos	57,11
Catanduva	71,61	Santa Cruz do Rio Pardo	61,08	Vinhedo	56,19
Cerquillo	61,03	Sta Rita do Passa Quatro	68,14	Votuporanga	54,11
Cruzeiro	71,58	Santa Rosa de Viterbo	64,61		
Descalvado	62,07	Santos	65,12	Grupo 3	
Fernandópolis	61,40	São Carlos	67,14	Andradina	49,90
Franca	62,06	São Joaquim da Barra	63,64	Cândido Mota	42,96
Garça	61,56	São José do Rio Preto	70,72	Irapeva	45,38
Guairá	69,87	Socorro	67,62	Jacaré	47,41
Itápolis	59,50			Mogi das Cruzes	46,56
Itatiba	67,51	Grupo 2		Ribeirão Pires	43,57
Jaboticabal	61,30	Américo Brasileiro	54,88	Salto	50,18
Jales	60,34	Bragança Paulista	53,40	Santa Branca	48,46
Leme	63,12	Caçapava	54,11	São Roque	45,90
Limeira	70,13	Conchal	52,57	Votorantim	47,11
Lins	64,28	Igarapu do Tietê	57,93		
Marília		Indaialta	55,31	Grupo 4	
		Itu	55,88	Atibaia	36,38
		Jundiaí	56,66	Cajamar	30,12
		Lorena	55,52	Campos do Jordão	36,65
		Morro Agudo	55,99		
				Grupo 5	
				Arujá	6,26
				Cotia	20,64
				Cubatão	10,07
				Embu	23,06
				Embu-Guaçu	1,30
				Francisco Morato	7,46
				Praia Grande	18,14
				Rio Grande da Serra	16,94
				Vargem Grande Paulista	20,26
				Suzano	31,44
				Várzea Paulista	33,38
				Caragatatuba	26,88
				Diadema	31,80
				Guarujá	34,11
				Guarulhos	34,46
				Itupeva	38,39
				Mauá	37,03
				Mongaguá	30,17
				Monte Mor	31,14
				Poá	37,34
				Salto de Pirapora	39,46
				Santa Isabel	37,17
				São Sebastião	28,36
				São Vicente	26,00
				Estado de São Paulo	51,87

HISTÓRICO

A história da ocupação urbana do município do Guarujá deve ser vista como parte do processo de ocupação da Baixada Santista como um todo, tendo como polo central a Ilha de São Vicente, núcleo urbano mais antigo. O território do município corresponde à Ilha de Santo Amaro, com área de 137 Km², tendo a Oeste a Ilha de São Vicente, ao Norte a porção continental do município de Santos e a Nordeste o município de Bertioga. Sua relação de muita proximidade com o município de Santos fez com que recebesse os fluxos e funções decorrentes do transbordamento de suas atividades econômicas, notadamente o turismo, as atividades portuárias e a população de baixa renda em busca de possibilidades de habitação mais acessíveis do que as da concorrida Ilha de São Vicente. Essas funções que Guarujá veio a receber levaram à criação de um território dual: uma esfera, legal, ligada ao turismo de renda média-alta e alta, regulado pela legislação urbanística e por determinações da relação entre oferta e demanda no mercado formal, e outra, ilegal, de habitação permanente de baixa renda, regulada por processos políticos envolvendo a possibilidade de ocupação de terras e a chegada de infra-estrutura urbana.

A PÉROLA DO ATLÂNTICO

O início da ocupação urbanizada da Ilha de Santo Amaro data de 1892, quando um grupo de empreendedores de São Paulo constituiu a *Companhia Balneária da Ilha de Santo Amaro* e loteia as primeiras quadras da Vila Balneária, compostas de um hotel, um cassino e 50 chalés, importados dos Estados Unidos, dispostos em bairro planejado correspondente à região central da atual Praia de Pitangueiras. (mapa 1)

O loteamento, então parte do município de Santos, tinha como público-alvo as elites paulistas, que lá construiriam suas casas de veraneio. O bairro denunciava o que viria a ser a ocupação da porção oceânica do município do Guarujá, planejado, já dotado de toda a infra-estrutura (luz, água e esgoto), organizado para atender a uma demanda sazonal e vinda de fora.

As funções que Guarujá veio a receber levaram à criação de um território dual

De acessibilidade difícil (fator que desvaloriza imóveis de forma geral, mas que no caso da segunda habitação paulistana sempre foi sinônimo de exclusividade e, portanto, valorização) por situar-se o loteamento em uma ilha, juntamente com o empreendimento foi feita uma linha de trem, ligando a porção litorânea da ilha ao bairro de Itapema (atual Distrito de Vicente de Carvalho), de onde sairia um serviço de balsas que levava ao Valongo, no município de Santos. O sistema de balsas foi a única ligação do Guarujá com Santos e o continente até 1918, quando instala-se o serviço de *Ferry Boat* ligando a Ponta da Praia, em Santos, à atual Avenida Ademar de Barros, impulsionando o processo de cisão do município em dois fluxos isolados e independentes. O *Ferry Boat*, permitindo inclusive a travessia de automóveis, representando a expansão turística da orla de Santos (utilizada até os anos 50 como ocupação de veraneio da elite paulistana) e as balsas representando o tráfego das populações de baixa renda ligadas ao Porto.

Em 1934, o município se emancipa de Santos, dando início à sua administração própria⁸.

8. Decreto n.º 6501, de 19/06/1934

A urbanização da orla se restringiu à praia de Pitangueiras até a década de 40, quando inicia-se a expansão da área destinada ao balneário, em direção às praias das Astúrias e da Enseada. Podemos atestar o grande crescimento do mercado imobiliário nesse período por meio da abertura de novos loteamentos: de 1937 a 1949, foram abertos 6 loteamentos na porção oceânica, enquanto, na década de 50, 30 novos loteamentos foram aprovados⁹.

A partir do momento em que os mais ricos percebem a "popularização" do local, iniciam o processo de abandono, em direção a regiões mais "exclusivas"

Um ponto de inflexão, que viria a modificar intensamente o espaço do município, vem a ser a abertura da Via Piaçaguera, primeira ligação terrestre do Guarujá com o continente. Com essa via, a ligação da capital com a orla deixa de passar pela área urbanizada de Santos, deixando as balsas e o *ferry-boat* como ligações de caráter local. A abertura da Piaçaguera, ao mesmo tempo que aumenta imensamente as possibilidades do mercado de turismo do município, inicia um processo de abandono das praias centrais por parte dos mais ricos, sempre em busca de espaços de maior exclusividade, o que no caso do litoral paulista é sinônimo de inacessibilidade. A possibilidade de acesso rápido atrai grandes quantidades de compradores de imóveis de padrão menos sofisticado, o que diminui a atratividade das praias pelos mais ricos. Enquanto o perfil dos apartamentos construídos no Guarujá até a década de 70 é de grandes unidades de três ou mais quartos, a partir dessa década inicia-se a construção, em lotes mais afastados da praia, de prédios de metragem e padrão de construção mais baixos¹⁰. Revela-se aqui um padrão de ocupação típico do litoral

paulista: a ocupação de praias de paisagem privilegiada se dá, a princípio, pelos mais ricos, que podem pagar pela implantação da infra-estrutura e recebem, em troca, a tão desejada "exclusividade".

Com a consolidação do local, melhoram as redes de infra-estrutura, transporte e acessibilidade, o que acaba por atrair investimentos do mercado imobiliário mais amplo, que utiliza-se da paisagem e da ocupação de alto padrão como vitrines para a venda de unidades de padrão mais baixo, em que o ganho se dá não mais pelo valor individual de cada unidade, mas pela maior quantidade de unidades vendidas.

A partir do momento em que os mais ricos percebem a "popularização" do local, iniciam o processo de abandono, em direção a regiões mais "exclusivas". Deixam para trás uma paisagem superconstruída e deprimida do ponto de vista do mercado, iniciando o processo em outra região. Dessa forma, o litoral paulista vai sendo ocupado, resultando em uma paisagem fragmentada, repleta de espaços "minados", tanto do ponto de vista dos espaços de exclusividade-exclusão dos ricos, quanto do ponto de vista dos espaços de precariedade-exclusão da população permanente.

A OUTRA CIDADE

Paralelamente à ocupação formal e de veraneio, assistida e regulada pela legislação urbanística, deu-se uma outra ocupação, desde o princípio de caráter completamente diverso e independente da anterior (mapa 2). Seu foco principal fica a Noroeste da ilha, correspondendo ao Distrito de Vicente de Carvalho. A ocupação esteve desde sua origem ligada ao município de Santos, do qual se separa pelo Estuário. A parte central de Vicente de Carvalho é o primeiro ponto de

9. "Guarujá" in *A Baixada Santista, aspectos geográficos*. São Paulo: EDUSP, 1965.

10. Essa leitura faz-se contrapondo os mapas de uso do solo real e de expansão urbana do município. Percebe-se que a habitação vertical de veraneio vem caindo de padrão conforme sua distância da praia de Pitangueiras vai aumentando, e quanto mais recente é o seu ano de construção.

atracamento das barcas provenientes de Santos, o que impulsionou sua ocupação, transformando a região - que se ligava ao centro de Santos com bastante facilidade pelo transporte aquático - em um bairro dormitório.

A intenção dos primeiros empreendedores de Vicente de Carvalho era a de aproveitar o transporte por balsas e oferecer possibilidades de habitação para as classes mais baixas. Os loteamentos abertos, entretanto, não obtiveram sucesso comercial. Afora ocupação de pescadores e trabalhadores na pequena agricultura, poucos lotes foram ocupados até os anos 20, quando iniciou-se uma ocupação, ainda que esparsa, passando a região a receber parcelas da população de mais baixa renda de Santos. Nessa época caracteriza-se o modo de ocupação determinante de Vicente de Carvalho: as terras, abandonadas pelos empreendedores, foram invadidas pela população¹¹.

A década de 40 representa um período de grande dinamismo da região de Santos, devido ao crescimento das atividades portuárias, comércio e serviços, ao surgimento da indústria e expansão da faixa balneária na costa. Disso resulta um grande crescimento populacional da região, demonstrado na tabela 1.

Esse crescimento, de 87% em 20 anos, implicou em um aumento do preço e das disputas pela terra urbana na Ilha de São Vicente, região central da urbanização. Disso decorre a ocupação com maior intensidade de Vicente de Carvalho, separado da zona portuária apenas pela

travessia de barcas. Parcelas da população operária de Santos (e posteriormente Cubatão) ocupariam a região, atraídas pela abundância de terrenos.

O desinteresse do município do Guarujá pela área revela-se pela falta de qualquer iniciativa em relação à população recém-chegada. Os mangues de Vicente de Carvalho, especificamente a região do "Sítio Pai-Cará", vão sendo progressivamente invadidos, sem que haja urbanização ou regulamentação da ocupação. A ocupação do Pai-Cará intensifica-se por ocasião das fortes chuvas de 1956, quando morros habitados de Santos desmoronam. A população desalojada migra maciçamente para o bairro, devido à impossibilidade de fixação em outros pontos da Ilha de São Vicente¹².

Tratando-se de área privada, mas já densamente povoada, o Governo do Estado intervém em 1958, decretando a área de 2.235.479 m² de utilidade pública¹³. A intervenção do Governo do Estado representava uma maior possibilidade de legalização da posse da terra na área, o que aumentou ainda mais a velocidade da invasão. A possibilidade de aquisição de lotes em condições muito favoráveis atraiu pessoas de diversas regiões do país.

A despeito do crescimento populacional, o poder público do município do Guarujá continua a ignorar a população lá residente, que se caracteriza cada vez mais (funcional e morfológicamente) como um dos bairros-dormitório de Santos. O fluxo de passageiros que passa pelas balsas que ligam Santos a Vicente de Carvalho

Tabela 1 - População de Santos e São Vicente

	1940	1960
Santos	165.568	265.753
São Vicente	17.294	77.208
Total	182.862	342.961

Fonte: *A baixada Santista*. EDUSP, 1965.

11. "Vicente de Carvalho" in *A Baixada Santista*. São Paulo: EDUSP, 1965.

12. Idem.

13. Decreto N° 33.265 de 29 de julho de 1958.

aumenta 117% no período 1958-1962¹⁴, revelando tanto o aumento populacional do Distrito após as invasões maciças do Pai-Cará como sua relação de interdependência com Santos.

O Governo do Estado passa a administração da gleba invadida em 1960 ao IPESP¹⁵, que então inicia gestões no sentido de legalizar a posse da área e dotá-la de infra-estrutura mínima.

A primeira urbanização no Distrito data do período 40-50, nos bairros de Itapema, Parque Estuário e Vila Pai-Cará¹⁶. Essa região, com o crescimento do povoamento, consolidou-se como o centro do Distrito, região onde vieram a se estabelecer o comércio, os serviços e as habitações de padrão mais alto.

Apesar de tentativas do IPESP no sentido do estancamento das invasões, estas continuam a ocorrer até os dias de hoje, expandindo incessantemente o espaço de pobreza econômica, precariedade urbanística e ilegalidade fundiária no local.

Enquanto a primeira grande invasão contou com a gestão do Governo do Estado e do IPESP no sentido de regularizar o conjunto da área então ocupada, a situação posterior revelou cada vez maior dependência de relações de clientelismo e de barganhas políticas para a obtenção de direitos urbanos por parte da população. Esta ficou sujeita às negociações dos políticos locais, que constituíram assim seus “currais eleitorais”, marcando a história da ocupação de Vicente de Carvalho desde então.

Em 1978, deu-se início à ocupação da região de Morrinhos, em um episódio bastante revelador da gestão das terras do município. A área foi destinada, originalmente, para abrigar a população a ser removida das então 15 favelas do

município, em um projeto de conotação “higienizadora”, pretendendo eliminar a urbanização “doente”. Mas seu objetivo inicial foi atropelado e os terrenos foram sendo ocupados - muitas vezes com o consentimento do próprio poder público - por população de baixa renda, sem que com isso se conseguisse esvaziar as regiões faveladas.

“Morrinhos foi criado exatamente na ocasião a idéia oficial era para desfavelar mas foi usado para questões políticas, eu me lembro muito bem que um determinado vereador ganhou acho que trezentos lotes ali na Vila Baiana que é uma área (...)”¹⁷

Uma parte da própria expansão do Porto - terminais de contêineres de empresas privadas como a Dow Química, a Cargill e a Cutrale - se instala a partir da década de 70 em Vicente de Carvalho.

O crescimento da população do município revela a velocidade de expansão dos assentamentos em Vicente de Carvalho, dado que a maior parcela da população permanente do município sempre se instalou no distrito.

As taxas de crescimento populacional anuais foram de 5,26% na década de 70 e de 3,03% no período 80/91. De 1991 a 1996, a população cresce com intensidade bem menor, cerca de 1,4% ao ano.

Nos anos oitenta, prossegue a grande expansão da população de baixa renda, atraída também pelas oportunidades de trabalho abertas pela construção civil¹⁸. Nesse período fica ainda mais evidente o fato de a estrutura urbana do município não conseguir receber a população de baixa renda em seu território legal. Em 1978 Guarujá tinha 15 favelas¹⁹, número que cresce para 57 em 1997²⁰, demonstrando que os últimos 20 anos foram de intenso crescimento da

14. Dados fornecidos pelos serviços públicos de Guarujá, constantes de “Vicente de Carvalho” in *A Baixada Santista*. São Paulo: EDUSP, 1965.

15. Decreto 37.468 de 4 de novembro de 1960.

16. Rodrigues, Luis Melo. “Vicente de Carvalho” in *A Baixada Santista*. São Paulo: EDUSP, 1965.

17. Idem.

18. Dados da Prefeitura Municipal do Guarujá, cerca de 1986

19. Segundo depoimento do Arquiteto Tholia, da Prefeitura do Guarujá.

20. Segundo levantamento do Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal de Guarujá, 1997.

informalidade no município.

A distribuição dos habitantes permanentes também se transforma: enquanto em 1965 Vicente de Carvalho possuía cerca de o dobro da população de Guarujá ²¹, esta relação passa para 55% e 45% em 1996. Isso revela o favelamento de áreas mais próximas à orla, notadamente o crescimento precário das áreas de pescadores do Perequê e Santa Cruz dos Navegantes, a proliferação de assentamentos irregulares ao longo dos morros da Serra de Santo Amaro e em alguns núcleos no interior da área balneária (Vila Rã e Vila Sapo). Revela-se uma “diminuição perversa da segregação” no espaço urbano do município: os ricos aproximam-se geograficamente dos pobres, dispondo-se lado a lado favelas e condomínios das elites, mas a distância cultural e econômica entre eles continua a aumentar.

Enquanto dispomos de documentação e bibliografia organizada sobre os procedimentos reguladores do mercado formal, a documentação sobre o mercado informal quase inexistente. Lançamos mão, portanto, de trechos de depoimentos e entrevistas que nos vão revelando a lógica desse mercado. Depoimentos do Vereador José Pedro e de sua assessora Cecília nos permitem penetrar nessa lógica perversa de ocupação predatória ao meio-ambiente, exploradora da população de baixa renda e enriquecedora de alguns:

“... nós percebemos que ao longo dos anos no município de Guarujá a população carente tem um grau de dependência muito grande do poder público e tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. E ainda hoje é comum quando qualquer pessoa tem uma dificuldade chegar nos gabinetes, inclusive no meu gabinete e solicitar a intervenção do vereador se é possível que o vereador converse ou resolva a questão habitacional.” ²²

“esse processo de se identificar uma área pública,

as pessoas se dirigem lá vamos dizer assim manipuladas por outras pessoas, ocupam aquela área e muitas vezes aquelas pessoas pobres miseráveis ficavam ali no terreno não porque era para eles, mas vamos dizer assim para guardar lugar. Depois que saísse um acordo entre a Prefeitura e a população aquelas pessoas saíam e os verdadeiros donos que estavam por trás dessas pessoas ocupavam até para comércio.”²³

É importante também não vermos os invasores de terras como um grupo homogêneo. Existem dentro do grupo diferenças e estruturas sociais complexas. Em cada assentamento, os locais mais favoráveis do ponto de vista da acessibilidade são rapidamente encampados por aqueles que têm mais poder, que frequentemente lembram lotes ou utilizam as edificações para fins comerciais.

Não obstante o crescimento populacional, o poder público do município de Guarujá continua a ignorar a população lá residente

“ porque nos melhores locais das ocupações que geralmente são de frente (para o sistema viário) você tem casas bonitas, como que essas pessoas não têm condições econômicas? E você vê lá no fim da ocupação aqueles coitados de cortar o coração” ²⁴

“ o Morrinhos 4 foram 280 famílias, nós conseguimos através de muita conversa, de muita organização remanejar 180 famílias para uma área pública, mas se você for lá hoje 70% daquelas famílias iniciais já venderam os lotes e foram embora, para outra ocupação ou para um outro lugar... ”

... as pessoas já vivem naquele círculo vicioso, eu ocupo um lote e vendo e pego ali uns dois ou três mil reais e vou ocupar na frente.” ²⁵

“... chegou uma dona Luzia lá no nosso

21. “Vicente de Carvalho” in *A Baixada Santista* (op.cit).

22. Entrevista com o Vereador José Pedro Cavalcanti, Guarujá, maio 1998.

23. Idem.

24. Idem.

25. Idem.

Tabela 2: População, município do Guarujá

	1970	1980	1991	1996 (IBGE)
População total do município	94.021	151.127	209.814	226.365

gabinete, e essa mulher tem três crianças, chorando mas chorando mesmo, pedindo pelo amor de deus, e a Cecília conversou com o pessoal da Habitação e conseguiu um lote para D. Luzia, ela construiu e 15 dias depois ela vendeu e foi para o Norte, aí 15 dias depois estava de volta do Norte, é isso que acontece”²⁶

O Vereador utiliza a terra para perpetuar a dominação política da população, e cria-se todo um mecanismo de poder e exploração do sistema por parte da população

Nestas passagens podemos perceber o sistema que gravita em torno da transformação da terra pública em mercadoria de barganha política pelos vereadores e políticos no poder. O Vereador utiliza a terra para perpetuar a dominação política da população, e cria-se todo um sistema de poder e exploração do sistema por parte da população. A invasão de terras dentro do mercado informal é fonte de dividendos eleitorais para os políticos e de lucros monetários para aqueles que conseguem inserir-se no sistema de forma a tirarem proveito dele. Ocorre assim com os “caciques” das ocupações, (que enviam pessoas para “chocar” terrenos invadidos até que sua posse se consolide) ou com Dona Luzia (que utiliza-se do sistema como forma de financiar sua ida ao Norte e, talvez, algum tempo de sua sobrevivência material).

Se há ganhadores no sistema, há também perdedores. Em primeiro lugar, perde o conjunto da população de baixa renda, que

não tem outra escolha de habitação fora do mercado informal, e sofre por ser obrigada a instalar-se nessa terra de ilegalidade, em que não é de interesse público a chegada de melhorias ou infraestrutura urbana (mapa 3). Também perde a cidade em termos de meio-ambiente, pois essas ocupações tendem a se instalar em locais ambientalmente frágeis e impróprios à ocupação (e por isso mesmo muitas vezes de propriedade pública). No caso do Guarujá, a quase totalidade das ocupações informais se dá em áreas de mangue ou de morros, causando desequilíbrios ambientais que prejudicam os ecossistemas, ameaçando atividades pesqueiras e o próprio turismo, “menina dos olhos” da administração pública local. Por último, o poder público perde capacidade de intervenção sobre o espaço da cidade, pois as áreas de sua propriedade acabam por ser invadidas, impedindo sua utilização para fins institucionais, de lazer ou mesmo para habitação de interesse social.

A legislação urbanística não é inocente nesse panorama. Desde o princípio da ocupação, o poder público revela suas prioridades e diretrizes em relação à ocupação do município. À parcela relacionada à orla e ao turismo sempre destinou-se a maior parte dos recursos e regulamentação. Podemos perceber a priorização do aspecto turístico do município observando a documentação oficial da cidade. Em sua página na Internet, após descrições físicas e relativas à acessibilidade, estão arroladas imobiliárias, associações de bairros e

26. Entrevista com o Vereador José Pedro Cavalcanti, Guarujá, maio 1998.

marinas, sendo que 100% dos endereços citados encontram-se na porção litorânea do município. Em outro documento oficial, encontra-se o seguinte discurso:

*“Por volta de 1957, por ocasião do desabamento dos morros santistas, numerosas famílias transferiram-se maciçamente para o sítio Pae-Cará, expandindo a população de Vicente de Carvalho e criando área de problema para o município.”*²⁷

Identifica-se aqui claramente a marginalização da ocupação de baixa renda. O problema seria a ocupação, e não a forma como o poder público a trata ou deixa de tratar.

A população instalada em caráter permanente foi historicamente segregada, relacionando-se muito mais com as áreas e atividades portuárias e industriais da Baixada do que com as ocupações relacionadas ao turismo e à ocupação de veraneio. Até mesmo geograficamente as duas ocupações estiveram isoladas, sendo que Vicente de Carvalho era alcançado por balsa a partir do Porto, e a orla era acessada a partir de 1918 pelo *ferry boat* a partir da Ponta da Praia de Santos²⁸. As duas vias de acesso revelam a qualidade da ocupação: a orla de Santos foi utilizada, até os anos 50, como ocupação de veraneio da elite paulista, e o *ferry-boat* vem a oferecer continuidade a essa ocupação. A balsa que comunica Santos a Vicente de Carvalho está ligada às atividades portuárias. Isso demonstra a vocação de cada uma das regiões do município, que foi mantida até hoje.

SITUAÇÃO ATUAL

Enquanto a orla prossegue sua trajetória de espaço qualificado para poucos, e de fora - embora as praias centrais não sejam mais tão exclusivas quanto o foram nos

anos 50 e 60 - a cidade excluída não cessa de crescer.

Segundo levantamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, em 1997, quase 50% da população vive em favelas ou em assentamentos irregulares, 80% deles em áreas públicas²⁹. Representam atualmente 57 núcleos, com cerca de 110.000 habitantes em 26.000 domicílios, a quase totalidade destes situada em locais de mangue ou altas declividades. Revela-se aqui mais uma das características da ocupação urbana de molde periférico de nossas cidades, em que as áreas de maior risco ambiental acabavam sendo, por falta

em 1997, quase 50% da população vive em favelas ou em assentamentos irregulares, 80% deles em áreas públicas

de alternativa, ocupadas irregularmente pelos mercados informais de baixa renda. Aqui, a situação revela-se mais perversa, pois, tratando-se do ecossistema litorâneo central-paulista de uma região ambientalmente fragil - em cuja paisagem predominam os mangues, morros e estuários - as poucas áreas efetivamente favoráveis à ocupação (quase todas elas na estreita faixa entre os morros e a orla) acabam sendo captadas pelo mercado formal de veraneio. Enquanto a densidade demográfica do município do Guarujá é de 1.534 habitantes por km², ou seja, 15,34 habitantes/hectare (censo 1991), as favelas apresentam densidades incrivelmente mais altas: até 1886 hab/hectare. Segundo o levantamento de 1997, nas 57 favelas existentes no município, habitavam, em 316,31 hectares, 110.552 habitantes. Ou seja, 46% da população ocupando 2,3% da área do município.

Em anos recentes, devido à superocupação e desqualificação do

27. Prefeitura Municipal do Guarujá. Documento de cerca de 1986, sem data.

28. “Guarujá” in *A Baixada Santista*, op. cit.

29. Entrevista com eng^o Carlos, da EMURG, junho 1998.



próprio espaço urbano da orla e ao movimento geral dos mercados de habitação de veraneio em São Paulo³⁰, o mercado da orla apresenta claros sinais de fadiga. A superedificação veio a sobrecarregar a infra-estrutura existente, levando a imensos picos de demanda em épocas de temporada e feriados e ocasionando panes nos diversos sistemas durante determinadas épocas do ano (quando os proprietários fazem uso de suas segundas residências). Enquanto a população permanente do município é de 240.000 pessoas, a população flutuante chega a 1.600.000 pessoas por ano, 80% dos quais entre os meses de novembro a maio³¹. O resultado disso é a falta generalizada de água, a poluição das praias devido à precariedade da rede de esgotos, a sobrecarga do comércio e serviços durante a temporada (a despeito de sua ociosidade durante a maior parte do tempo).

Imobiliárias da região queixam-se da estagnação do mercado imobiliário. Os preços de apartamentos encontram-se cerca de 50% abaixo de seu preço até a década de 80. A situação se agrava quanto maior é a metragem do apartamento, dado que o perfil do público de veraneio mudou, deslocando a demanda média para unidades menores, de um ou dois dormitórios.

A depressão do mercado de veraneio facilitou a ocupação de terrenos privados próximos à orla por favelas, devido à sua depreciação e às dificuldades de loteamento por restrições ambientais.

A segregação espacial e a irregularidade fundiária levam a outro problema da administração atual: a questão tributária. Como quase a metade de população habita em situação irregular, estes não pagam IPTU, a maior fonte de receita do município. No ano de 1990, o IPTU

respondia por 53,3% da receita tributária do município, ante 40,0% na Baixada Santista³².

Como poucos pagam, e o município depende das receitas do IPTU, resulta que os que pagam, pagam muito. O IPTU de Guarujá é, segundo depoimentos de corretores e donos de imóveis, um dos mais caros do Brasil. A inadimplência chega a 40%.

Ao mesmo tempo que o mercado formal de veraneio passa por uma depressão, o mercado para habitação permanente mostra sinais de vitalidade. Isso se deve à grande demanda que o crescimento populacional de baixa renda representa, aliado às novas possibilidades de inserção dessa população no mercado imobiliário.

Na década de 90, novos fatores vieram a modificar o panorama do mercado imobiliário da região. A depressão do mercado de veraneio contribuiu para uma convergência de preços entre terrenos na orla e em Vicente de Carvalho, atraindo a atenção de investidores do mercado imobiliário, que produziram vários loteamentos e edificações dirigidos ao público de renda mais baixa (Cooperreal, Victoria Park, Jardim Brasil). Estes novos empreendimentos foram feitos utilizando-se da nova legislação para habitação de interesse social (ver item *novos instrumentos urbanísticos*), e têm tido grande sucesso de vendas.

Do ponto de vista do mercado de veraneio, um dos novos elementos é o projeto que algumas associações de bairros (especificamente nas praias de Pernambuco e nos condomínios em direção a Bertiooga) têm levado adiante, de criação de *micro-regiões* - o que na realidade significa a implantação de um projeto de definitiva segregação espacial, em que apenas os proprietários de imóveis na orla e seus convidados teriam acesso às praias,

30. A abertura da Rodovia Rio Santos, no início dos anos 80, vem a transformar o mercado de veraneio do Estado de São Paulo. Abrem-se inúmeras praias para a ocupação, expandindo-se imensamente o estoque de terras para o mercado balneário. As terras já não são exclusivas do Guarujá acabam por receber uma parcela menos rica desse mercado.

31. Página do Município do Guarujá na Internet.

32. Sumário de dados da Baixada Santista. São Paulo: Emplasa, 1992.



restringindo-se as possibilidades de acesso e estacionamento. O projeto que regulamenta as micro-regiões foi aprovado na Câmara em 12/03/98. A entrevista com Roberto Junior da Associação de Moradores de Pernambuco, demonstra claramente a posição desses agentes:

“Vai ter uma guarita...vão controlar a entrada e a saída e vai ter um leito carroçável aqui de seis metros de largura ... só vai ter largura do carro, você não tem onde estacionar...”

*“Por que isso foi feito? Por causa do turista de um dia que vem, usa a praia, come, suja e depois ele não tem banheiro... então começou a desvalorizar muito o imóvel de um modo geral.”*³³

Um comunicado oficial da Sociedade Amigos do Bairro de Pernambuco, convocando os proprietários para a adesão ao projeto, é ainda mais reveladora da posição do grupo:

“Na prática vamos ter uma valorização substancial de nossos imóveis e uma procura firme. Saiba que todos esses loteamentos fechados e valorizados do Litoral Norte são formados por ex-proprietários da Praia de Pernambuco que não aceitaram a degradação de nosso bairro por turistas de 1 dia e ambulantes que transformaram nossa praia numa feira.

O controle de acessos e proibição rigorosa de estacionamento vai permitir a redução de frequência e pôr um paradeiro nessa campanha de difamação de nosso bairro.

*Não vamos fechar as praias, vamos reurbanizar e fechar as nossas ruas e transformar nosso bairro num bairro modelo”*³⁴

Aqui percebemos a maneira como um grupo específico é bem sucedido em mobilizar o poder público no sentido de proteger seu patrimônio imobiliário, em detrimento do acesso público a um local. Evoca uma “campanha de difamação” do

bairro, como se houvesse um movimento organizado em função de desqualificar seu espaço, e chega a chamar o projeto segregador de “bairro modelo”. Trata-se de um procedimento dos mais perversos, e que nesse caso possui o poder público como avalista da situação. Comparando esse episódio (um grupo específico moldando o comportamento do poder público) com uma passagem da entrevista do Vereador José Pedro, percebemos a identidade do poder público no Guarujá:

“Na verdade isso que acontece no Guarujá é premeditado, essa dependência, essa falta de planejamento habitacional, essa falta de vontade política. Porque a maioria dos vereadores e os próprios prefeitos se elegem exatamente nesses lugares (os assentamentos pobres), eles vão lá e fazem mil e uma promessas”

Como a maior parte da população do Guarujá mora em Vicente de Carvalho, é de lá que os vereadores retiram seus votos. 10 vereadores (metade da Câmara) provêm de Vicente de Carvalho, mas legislam de forma a garantir os privilégios dos proprietários da orla. Ocorre aqui uma inversão de propósitos: os vereadores agindo em detrimento de suas próprias bases. O abuso generalizado do poder dos dirigentes sobre o território da cidade, assim como sua cooptação pelos setores ligados às áreas de balneário, são muito facilitados pela ausência de segmentos populares organizados no município. Trata-se de uma das principais questões: a forma de organização e participação da população (o consumidor final do espaço) é elo fundamental na equação em torno da questão urbana. Apresentamos algumas hipóteses que propõem-se a explicar a ausência de um movimento popular organizado, trabalho que merece estudos mais específicos e aprofundados.

- Devido à sua condição periférica a Santos, a população de Vicente de

33. Entrevista com Roberto Junior, a Associação de Moradores da Praia de Pernambuco, maio 1998.

34. Boletim da Associação de Moradores da Praia de Pernambuco, maio 1998.

Carvalho identifica-se com este município, inclusive em termos de identidade política. Vicente de Carvalho abriga quantidades expressivas de trabalhadores portuários e metalúrgicos, segmentos tradicionalmente organizados e politizados da população. Muitos desses trabalhadores são sindicalizados e praticam militância ativa, mas o fazem em Santos, território de atração regional de movimentos políticos.

- A Igreja Católica, por meio de Comunidades Eclesiais de Base e lideranças socialmente engajadas, é fator de organização popular. No município do Guarujá, a Igreja nunca se organizou efetivamente. O Vereador José Pedro Cavalcanti, ele mesmo uma liderança surgida na Igreja, coloca a crise no setor:

*“A igreja, ela regrediu nas questões sociais, a Igreja de 80 a 92,93 tinha aquela força... hoje ela não pensa muito em qualidade das pessoas, pensa em número, querem voltar a encher a Igreja, mas a Igreja de Aleluia, de Louvor, e não uma Igreja comprometida com questões sociais.”*³⁵

- A população de Vicente de Carvalho, além de pouco identificada simbolicamente com a região, é de assentamento muito recente, vinda de regiões muito diversas, o que dificulta o surgimento de lideranças identificadas com as questões locais.

- As lideranças que surgem são rapidamente cooptadas pelo sistema da barganha política, e aqueles que se recusam a se subordinar às estruturas existentes sofrem represálias (freqüentemente envolvendo violência), o que tem eficácia em reprimir potenciais líderes autônomos.

Dessa desarticulação das bases populares, resulta que os únicos interlocutores organizados que se apresentam ao poder público são aqueles ligados ao capital imobiliário - ativos no mercado balneário - ou sociedades de amigos de praias, interessados exclusivamente na manutenção dos privilégios que estes

adquiriram sobre o espaço urbano de maior qualidade.

CARACTERIZAÇÃO DOS MERCADOS IMOBILIÁRIOS

A origem bipolarizada da urbanização do Município do Guarujá, partindo de duas cidades - a do Porto e a do turismo - deu origem ao perfil do mercado imobiliário habitacional da região (mapa 4), claramente dividido em dois:

- o de *habitação permanente*, de uma forma geral situado em regiões de pouca qualificação urbanística e ambientalmente inadequadas à ocupação. Os agentes envolvidos são as populações de baixa renda, políticos mediando a venda de terras, e em tempos recentes incorporadores do mercado imobiliário.

- o de *habitação de veraneio*, ocupando as áreas mais favorecidas do ponto de vista ecológico, paisagístico e de qualificação urbanística. Os agentes envolvidos são os produtores e consumidores do mercado imobiliário formal, mediados pela legislação urbanística.

Trata-se, entretanto, de duas macrodivisões, que comportam submercados, cada um com sua lógica de funcionamento e trânsito próprio de informações que presidem sua movimentação. A seguir, detalharemos os segmentos de mercado identificados.

1. HABITAÇÃO PERMANENTE

1.a. *Regiões consolidadas de Vicente de Carvalho*. Trata-se das áreas mais antigas de ocupação permanente no município. Sua ocupação inicia-se na década de 20, partindo da região mais próxima à ligação por balsa ao Porto de Santos. Devido ao isolamento em relação à orla do município, desenvolveu-se nas regiões centrais de Vicente de Carvalho um sistema de comércio e serviços com grande vitalidade, destinado a atender à população da região.

35. Entrevista com Vereador José Pedro Cavalcanti, maio 1998.

A ocupação é quase exclusivamente horizontal, os lotes medem 10X30, e se apresentam muitas vezes subdivididos (meio lote). A situação fundiária está em sua maior parte legalizada, possuindo os proprietários as escrituras dos terrenos, pertencendo, portanto, essa porção da cidade ao mercado formal. As edificações, entretanto, encontram-se em sua maior parte em situação irregular, ou seja, construídas sem conformidade em relação ao Código de Obras ou à Lei de Zoneamento, em uma proporção que chega a 90%, segundo depoimento do Vereador José Pedro Cavalcanti.

Desde os anos 50, a população residente em caráter permanente do município cresce com muita intensidade. Vicente de Carvalho expande-se em direção à orla, passando a ocupar áreas de mangue e beiras de canais, em situações em geral precárias, como descrito a seguir.

1.b. Os *Assentamentos Irregulares Mediados*. São de ocupação ilegal, porém dirigidos e ordenados pelas diferentes estruturas de poder configuradas, que impõem um ordem mínima à ocupação. Essa ocupação é determinada pela troca de favores e tráfico de influências muito freqüente na ocupação da cidade. Fazendo parte da estrutura de poder, os vereadores que faziam parte do jogo recebiam do poder público “carta branca” para a ocupação de determinadas áreas, em geral públicas. Os vereadores distribuía, então, determinada quantidade de lotes junto às suas bases, como parte de uma barganha política, em troca de votos. Da mesma forma a instalação de infra-estrutura urbana - água, luz, transporte público - depende de barganha política, em que a ilegalidade é utilizada como instrumento de perpetuação da dependência das classes mais baixas da população em relação aos favores dos políticos do sistema.

A complexidade institucional envolvendo a questão fundiária - no caso do Guarujá instâncias municipais, estaduais e federais, Marinha, Porto, vigilância ambiental... -

torna o calvário por que passa a população em busca da legalização de sua posse um caminho interminável e de difícil compreensão. Isso propicia o clientelismo, tornando a população dependente de intermediação política, que tanto mais lucra com o processo quanto mais longo e complexo ele é, prolongando a relação de dependência e recebendo dividendos eleitorais e políticos por isso.

Os vereadores que faziam parte do jogo recebem do poder público “carta branca” para a ocupação de determinadas áreas, em geral públicas

1.c As *Favelas*, também irregulares, mas cuja ocupação deu-se por meio de invasão de terrenos públicos ou privados, sem respeitar a uma demarcação predeterminada de lotes ou sistema viário. Da ocupação de áreas por favelas, resulta uma urbanização sem ordem aparente, de maneira geral em uma situação ainda mais precária do que os assentamentos irregulares mediados pelo sistema político. Apesar da ocupação das favelas não ser em geral feita de comum acordo com um vereador ou político, as populações passam pelos mesmos processos que ocorrem nos outros assentamentos irregulares, no que diz respeito à chegada da infra estrutura urbana, incluindo uma barganha política que reitera a condição de subcidadania a que as populações ligadas ao mercado informal estão relegadas.

A principal diferenciação entre a ocupação das favelas e a dos loteamentos mediados por políticos é o fato de que estes últimos, como foram instalados obedecendo a alguns critérios urbanísticos (basicamente a divisão tradicional em lotes e conformidade com o sistema viário), podem vir a ser legalizados com maior facilidade. Os moradores dos loteamentos irregulares ostentam, muitas vezes, autorização de político para a ocupação do lote. Tal documento, mesmo não



possuindo valor legal, é registrado em cartório, documenta a posse da terra e é inclusive comercializado. Disso resulta que a ocupação das favelas é ainda mais marginalizada, alcançando valores de mercado mais baixos.

1.d Além dos assentamentos irregulares e favelas, Guarujá apresenta ainda *assentamentos tradicionais*, cuja ocupação é antiga. São dois os núcleos de assentamentos tradicionais, ambos povoados por comunidades de pescadores: o Perequê e Santa Cruz dos Navegantes. A partir dos anos 70, estas comunidades apresentam um grande crescimento populacional, desregulamentado e informal, de forma que, atualmente, pouco se diferenciam das favelas - a não ser pela sua localização, em áreas de orla, e por uma precariedade um pouco menor de suas populações, beneficiadas pela movimentação econômica derivada do comércio pesqueiro. Grande parte dessa ocupação se dá em áreas de propriedade inalienável da Marinha, fato que acrescenta mais uma complicação na questão fundiária da região.

1.e *Habitação permanente na orla*. Embora em menor número, existe uma população residente nos edifícios destinados originalmente a habitação de veraneio. Uma pequena parte destes encontra-se habitada por aposentados e profissionais ligados às atividades do Guarujá, além de uma população de empregados domésticos que reside nas casas de veraneio.

Em 1996, a população de Pitangueiras, Vila Maia e Centro do Guarujá era de 3.221 habitantes, enquanto a da Enseada era de 7.692, a de Astúrias, Tombo e Guaiúba era de 2.940 habitantes. Perfaz-se um total de 14.123 habitantes, ou cerca de 6,2% da população do município, habitando a região mais qualificada, provida de infra-estrutura e ocupando parcela significativa da área do município. Tal população, ainda que reduzida, vem aumentando em uma média superior à do

município como um todo: enquanto a população do município aumenta 7,6% no período 1991-96, a população da orla aumenta 10,1%.

2. HABITAÇÃO DE TEMPORADA

A habitação de temporada pode também ser dividida em submercados. Embora este trabalho não seja especificamente focalizado nos mercados de veraneio, revela-se importante sua caracterização, pois esta demonstra com mais clareza a dimensão da exclusão territorial no município, e as relações que o poder público estabelece com o território da cidade. Ao contrário da ocupação permanente, aos diferentes padrões de ocupação de temporada do município correspondem diferentes zoneamentos, consolidando os usos e delimitando segmentos para a exploração imobiliária de cada mercado.

2.1. *Vertical de alta densidade*. Corresponde aos edifícios das praias de Pitangueiras e Astúrias, de uma maneira geral de edificação mais antiga e padrão mais elevado de construção. Enquanto este segmento de mercado representou, durante as décadas de 40, 50 e 60, um polo sofisticado do mercado de habitação de veraneio, a partir do final dos anos 70 deixa de atrair esta parcela de mercado que, via de regra, passa a se interessar por unidades horizontais em locais mais afastados. Atualmente, o mercado de apartamentos de alto padrão no Guarujá encontra-se estagnado, e os preços muito abaixo do registrado em seu pico, nos anos 70, segundo depoimento de imobiliárias da região. Corresponde às atuais áreas ZAD (Zona de Alta Densidade) no Zoneamento Municipal.

As relações entre o poder público, a legislação e os ocupantes dão-se de forma bastante diversa das anteriormente vistas. Áreas como o Morro do Maluf e a Ponta das Galhetas foram alvo de mudanças de zoneamento recentes, permitindo que

zonas antes de preservação transformassem-se em Zona de Alta Densidade (Galhetas) ou o caminho inverso (Morro do Maluf). Percebe-se aqui o movimento do capital imobiliário, pressionando para que se permita a edificação em áreas cobiçadas, ou que se congelem os privilégios já atingidos por alguns, evitando que regiões se adensem ainda mais. As negociações na porção legal da cidade, envolvendo freqüentemente corrupção, agem no sentido de moldar a lei de acordo com interesses particulares (assim como ocorre na questão das micro-regiões, detalhada adiante).

2.2 Vertical de média densidade. Esse tipo de edificação, produzido a partir dos anos 70 principalmente nas praias da Enseada e do Tombo, vem a atender uma demanda de padrão não tão alto quanto o da que instalou-se na primeira verticalização do município. Consiste em apartamentos de 1 ou 2 dormitórios. Este segmento de mercado, mesmo não encontrando-se tão deprimido quanto o de apartamentos de alto padrão, registra expressiva queda no nível de vendas e preços nos anos 90, segundo corretores da região. Corresponde à zona ZMD2 (Zona de Média Densidade 2) no Zoneamento Municipal.

2.3. Horizontal de padrão médio-alto. Corresponde às zonas mais próximas da orla na praia da Enseada e algumas zonas mais distantes da orla em Pernambuco, cuja ocupação iniciou-se na década de 60. Os lotes medem de 300 a 500 m², as edificações apresentam os recuos exigidos por lei, compondo paisagens horizontais, à imagem das Z1 paulistanas, modelo sobre o qual essas áreas se inspiram. Correspondem às áreas ZBD2 (Zona de Baixa Densidade 2) no Zoneamento Municipal.

2.4. Horizontal de padrão alto. Corresponde a algumas áreas da Enseada, à Península, à região da orla da praia de Pernambuco às praias ao norte da ilha, rumo a Bertiooga,

organizadas em condomínios fechados. Essas áreas correspondem a lotes de grandes dimensões, em alguns loteamentos de dimensões superiores a 1200m². Alguns dos loteamentos situam-se em ZBD2, e outros em ZV (Zona Verde). Estes últimos, notadamente os condomínios fechados no caminho de Bertiooga, são os locais de expansão da ocupação de mais alto padrão do município, atualmente, chegando o terrenos a custar R\$ 800,00 por metro quadrado (mapa 5).

As negociações na porção legal da cidade, envolvendo freqüentemente corrupção, agem no sentido de moldar a lei de acordo com interesses particulares

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

A história econômica do município do Guarujá encontra rebatimentos com a história de sua regulamentação urbanística. A regulamentação mais específica e sua fiscalização sempre estiveram mais ligadas à porção da orla, ao mercado formal. A porção invadida, de população de baixa renda, passou por sucessivas negociações pela posse da terra, pela chegada de infraestrutura e pela regularização de edificações, sempre mediadas pelos políticos, passando ao largo da legislação urbanística.

Guarujá não possui legislação local alguma até 1979. Até então seu território foi regulado pelas leis estaduais e federais, que dedicam-se muito mais a proteger áreas ecologicamente frágeis ou institucionalmente estratégicas (caso das terras do Porto, Exército e Marinha) do que propriamente a regular e gerir a ocupação urbana. A própria invasão do Sítio Pai-Cará foi mediada pelo Governo do Estado, que engajou o IPESP na resolução da questão fundiária e na própria gestão do provimento de infraestrutura mínima à ocupação. O poder municipal permaneceu omissivo, revelando a priorização pela faixa da orla, que à mesma época já se encontrava provida de água,

esgoto e luz até mesmo em bairros recém-loteados e praticamente desocupados, como o Jardim Virgínia³⁶. Em contraste, podemos perceber que, até hoje, áreas de densidade populacional extremamente alta ainda encontram-se praticamente desprovidas de infra-estrutura básica.³⁷

O primeiro conjunto de diretrizes regulamentadoras do espaço urbanizado do ponto de vista da administração municipal é o Plano Diretor de 1979, contendo a Lei de Zoneamento do uso do solo e sistema viário, o Plano Diretor físico e o código de edificações e instalações. Sua elaboração esteve a cargo do escritório do urbanista Jaime Lerner. Conforme o próprio texto introdutório ao Plano diz, *“foram identificadas e zoneadas áreas do município, com suas características próprias: zonas de alta, média e baixa densidades populacionais, zonas de serviços, zona industrial, zona portuária-industrial, zonas especiais e zonas de preservação ecológica”*

Ora, uma legislação cuja função é consolidar os usos já existentes (ainda mais tratando-se de uma situação de segregação das mais extremas) apenas legitima a exclusão, delimitando os espaços do mercado imobiliário nos padrões em que este já atua. Mais ainda, o Plano Diretor delimita os espaços intra-municipais:

“a diversidade entre a faixa das praias e o Distrito de Vicente de Carvalho comanda o processo de ocupação do solo. Conseqüentemente, as proposições para os usos, os equipamentos e a infraestrutura de cada um desses setores tiveram que ser compatibilizados com suas funções, a saber:

- a) o Distrito de Vicente de Carvalho, como área de moradia e serviços, em caráter permanente;*
- b) faixa litorânea destinando-se a abrigar contingente populacional durante os períodos de férias e fins de semana.”*³⁸

Ou seja, a população permanente de Vicente de Carvalho estava “banida” da área litorânea, não estava contemplada na legislação como público potencial da

estrutura de lazer da orla, já montada e ociosa na maior parte do tempo. Embute-se no princípio da manutenção dessas áreas ociosas a idéia de que a população de baixa renda “contaminaria” a cidade qualificada caso pudesse dela usufruir, raciocínio que explicita-se claramente, anos mais tarde, na posição de sociedades de amigos de praias.

O Zoneamento do Plano é uma das estratégias de demarcação das barreiras invisíveis, pela elite via poder público, com o objetivo de reservar para si os recursos territoriais privilegiados. Propõe zonas habitacionais de alta, média e baixa densidades, além de zonas de serviços, industriais e de preservação ecológica. As áreas já ocupadas por prédios de veraneio receberam a denominação de ZAD (Zona de Alta Densidade) e ZMD2 (Zona de Média Densidade 2), com padrões de edificação específicos, que objetivavam a consolidação do uso já existente. Áreas ocupadas por loteamentos ou habitações unifamiliares de veraneio foram zoneadas como ZBD2 (Zona de Baixa Densidade 2). E áreas de habitação permanente foram classificadas como ZBD1 (Zona de Baixa Densidade 1) e ZMD1 (Zona de Média Densidade 1).

Já na distribuição territorial do zoneamento, percebe-se uma diferenciação no tratamento das regiões. Enquanto a área povoada de Vicente de Carvalho recebe quase inteiramente a denominação de ZBD1, as áreas da orla são minuciosamente zoneadas, revelando inúmeros interesses, reservas de mercado e forças organizadas pressionando sua classificação. Trata-se as áreas de pobres como regiões homogêneas, e as dos ricos como heterogêneas.

Quanto à distinção entre as ZBD1 e ZBD2, é possível a constituição de lotes menores (mas ainda assim inacessíveis à população de baixa renda) e alguns tipos de comércio nas ZBD1, enquanto estes

36. *Baixada Santista*, op.cit.

37. Ver mapa de infra-estrutura do Guarujá (mapa 3)

38. Plano Diretor do Município de Guarujá. Prefeitura Municipal do Guarujá, 1979.

são restringidos nas ZBD2. Os recuos obrigatórios, coeficientes de aproveitamento e gabaritos são os mesmos nas duas zonas. Trata-se de regulamentação bastante perversa, pois não leva em conta as necessidades e possibilidades econômicas das classes mais pobres, que ficam assim proibidas de subdividir lotes, ou de estabelecer residências multifamiliares. A única possibilidade de se estabelecer residências multifamiliares é a verticalização conforme o modelo da incorporação imobiliária, obviamente fora de alcance dos mais pobres.

A decorrência dessa legislação foi a desobediência generalizada dos pobres ao Zoneamento, subdividindo lotes, desobedecendo recuos, coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação, posto que não era possível para eles pagar pelo bem-estar obrigado por lei. Por outro lado, nos bairros da orla classificados como ZBD2, o Zoneamento foi largamente obedecido, funcionando como protetor do padrão de ocupação e da qualidade de vida. Assim, constituem-se duas paisagens radicalmente diferentes: uma dentro e uma fora da legalidade urbanística, sem qualquer permeabilidade entre elas.

Além do desobedecimento aos padrões de edificação, a legislação por demais restritiva produziu um território de marginalidade ainda mais profunda: as extensas áreas de mangues, morros e beiras-de córregos, cuja ocupação foi proibida e que se tornou reserva de terras para a população sem outra escolha de habitação. Nesses territórios, não só qualquer edificação, mas também o próprio parcelamento dos terrenos era ilegal. Garantindo os melhores terrenos para um uso de baixa densidade, a legislação cria uma enorme pressão sobre terrenos ambientalmente frágeis. Assim, uma legislação com o discurso da salubridade, dos padrões ideais de ocupação do território acaba por reafirmar

e exponenciar a situação de exclusão que já se instalava no município.

Decorre desse modelo um sistema de transgressão das normas em que justamente os locais prescritos como os de mais baixa densidade (as zonas de preservação ambiental) apresentam as maiores densidades do município. Favelas em áreas de mangues chegam a ter densidades de até 1000 habitantes por hectare nos anos 90.

O Plano Diretor de 1979 foi revisto em 1992, mas seus princípios foram mantidos. O Plano foi feito por uma equipe de fora da Prefeitura, que se limitou a fornecer o material para que a equipe pudesse trabalhar.³⁹

A decorrência da legislação foi a desobediência generalizada dos pobres ao Zoneamento

O projeto restringiu-se à atualização de algumas áreas, em geral reclassificando-se conforme o uso previsto por lei era desobedecido na cidade real. A grande novidade constante do Plano Diretor foi a instituição de uma Legislação para Habitação de Interesse Social (LEHIS), definindo parâmetros para regulamentar a edificação de habitação de padrão mais baixo do que o previsto na legislação regulamentar (ver item *impacto dos novos instrumentos*). Sintomaticamente, a LEHIS só poderia ser aplicada em áreas de ZBD1, ou seja, as áreas mais exclusivas continuavam a ser preservadas da ocupação de padrão mais baixo.

Afora a instituição da LEHIS, o Plano Diretor de 1992 limitou-se a atualizar os planos de transporte viário, e realizar alguns ajustes finos no Zoneamento da orla (notadamente a expansão das áreas de ZAD em torno da Praia de Pitangueiras). Estas modificações revelam a luta do mercado imobiliário por maiores oportunidades de lucro em seus empreendimentos.

39. Entrevista com o Arquiteto Rogério Lira, Departamento de Planejamento da Prefeitura do Guarujá, maio 1998.

Em 1998, ocorre nova revisão do Plano Diretor. Manteve-se o princípio do zoneamento segregador, não alterando-se significativamente os atributos de cada zona. Entretanto, as atualizações na distribuição das zonas pelo território do município alteram-se sob alguns aspectos: pela primeira vez, algumas das regiões da orla foram reclassificadas como ZBD1, correspondendo às regiões em que haviam se instalado favelas de porte razoável. O Zoneamento, “correndo atrás” das transformações da cidade real, reclassifica as zonas. A denominação ZBD1 torna-se sinônimo de assentamento de baixo padrão, irregular e sem infra-estrutura. Implicitamente, o poder público perde a esperança de removê-los integralmente da região da orla.

quando a legislação relaciona-se com os imensos mercados informais, abrem-se possibilidades para negociações de cunho clientelista

IMPACTO DOS NOVOS INSTRUMENTOS

Conforme visto, o Município do Guarujá adotou, ao longo da história de sua legislação urbanística, um planejamento de conotação conservadora, no sentido de consolidar usos e situações de exclusão pré-existentes, sem pretender combatê-las.

Dessa forma, a legislação tem uma função extremamente reguladora, minuciosa e normativa quando relaciona-se com os territórios do mercado formal, funcionando como um regulador de preços para a negociação imobiliária. E é, muitas vezes, alvo de ferozes disputas por direitos de edificar ou de proteger regiões. Por outro lado, quando a legislação relaciona-se com os imensos mercados informais que criam-se por impossibilidades de adequação dos mais pobres a seus padrões, abrem-se possibilidades para negociações clientelistas em torno da chegada de infra-estrutura e regularização fundiária.

Dos novos instrumentos urbanísticos

propostos, o município do Guarujá logrou implementar, com efeitos reais sobre o território urbano, uma Legislação para Habitação de Interesse Social - a Lei Complementar nº 004 de 1990. Nesta parte do relatório, concentraremos-nos em uma descrição e formulação de hipóteses de análise dos efeitos da implementação dessa lei.

A idéia da lei é clara: por meio dela, autoriza-se o Executivo a implementar conjuntos habitacionais de tipo popular, cujos parâmetros mínimos para aprovação são mais flexíveis do que permite o Zoneamento tradicional. Desta forma, se possibilitaria que o Zoneamento fosse burlado, trazendo a possibilidade de edificação legalizada em padrões mais baixos que o usual.

No caso do Guarujá, a LEHIS permite conjuntos de habitações unifamiliares isoladas, em série, superpostas ou geminadas, obedecendo a critérios menos exigentes do que os do Zoneamento regulamentar. Na tabela 3, comparamos as exigências sobre as edificações no zoneamento regulamentar, e na LEHIS.

Percebe-se a intenção de inserir maiores parcelas da população no mercado formal, ante à evidente situação de impossibilidade de acesso à terra.

Além de habitação horizontal, a LEHIS permite também que seja feita a edificação verticalizada em zonas ZBD1, também segundo critérios mais tolerantes do que a regulamentação normal permite.

O projeto de lei foi feito por uma equipe externa à Prefeitura, com conhecimento bastante precário da situação do município:

“(quem encomendou a lei) deve ter sido o prefeito, eu não estava nem no Departamento de Planejamento. Estava encostado no Departamento de Obras. Esse plano é uma aberração. Essa lei de interesse social tem uma série de falhas. Por exemplo, lotes de 6 x 12, com recuo de frente, recuo de fundos, não dá para construir nada. Também faltou obrigar a ter

estacionamento.”⁴⁰

A LEHIS permite um parcelamento do terreno em lotes menores, mas as restrições quanto aos recuos obrigatórios, coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação levam-nos a crer que as irregularidades quanto às edificações continuarão a existir como regra. Trechos do Jardim Primavera loteados de acordo com as possibilidades abertas pela LEHIS, para cujos lotes foram removidas pessoas retiradas de favelas nas proximidades, já apresentam-nos uma amostra da paisagem urbana produzida: os recuos de frente, fundos e laterais são largamente desrespeitados (como não poderia deixar de ser, no caso de assentamentos de densidades tão altas). Aqui revela-se um dos efeitos da LEHIS no Guarujá: esta abre efetivamente possibilidades de ampliação do acesso legalizado à terra, mas não logra atingir a regularidade total das edificações⁴¹.

Outro aspecto a ser abordado na análise dos impactos da LEHIS: parcelas de empreendedores do mercado imobiliário incorporam as normas mais flexíveis, e passam a edificar segundo esses padrões, para público de mais baixa renda. Aqui identificamos leituras diversas da implantação da lei. Enquanto existem os que relacionam a sua própria origem com a demanda dos investidores, outros acreditam que essa apropriação da lei é um desvirtuamento de seus propósitos iniciais:

“Ela foi feita porque tinha muita gente querendo, os empresários estavam querendo investir em coisas populares, e a legislação não permitia.

Então foi uma pressão de incorporadores?

Não foi só aqui, foi uma coisa que aconteceu em todo o Estado de São Paulo. Caíram os investimentos de média e alta renda e os investimentos foram para outros locais. Tinha

alguns municípios que tinham já uma legislação, mas nós não tínhamos aqui, então tivemos que criar. Então essa legislação foi criada aqui de uma maneira muito simplória. Faltou uma base, alguém que pegasse pelo menos orientação do que foi feito em São Paulo... ai foi o caos.”⁴²

“A LEHIS acabou surgindo a partir da necessidade de diminuir o número de favelas no Guarujá, para tentar reduzir o problema, construindo habitação de padrão mais baixo, com dinheiro do Estado, ou instituições privadas construindo em regime cooperativado, ou verbas de fora, até mesmo internacionais. Só que até agora, isso só serviu aos interesses do mercado imobiliário, que conseguiu aprovar apartamentos de mais baixo padrão, abaixando seus custos e vendendo. Mas a intenção dela não é servir ao mercado imobiliário, e sim, constatar um problema e criar mecanismos para que o o poder público possa trabalhar para tentar resolver o social. Não existia a canalização dessas unidades para resolver o problema do público-alvo do município.”⁴³

Independentemente de estar ou não ligada, em sua origem, à incorporação imobiliária, a LEHIS acabou por ser utilizada, nos últimos anos, por investidores do grande mercado imobiliário da região. Trata-se evidentemente de um alargamento do mercado, cumprindo um dos objetivos da lei. Pela primeira vez na história do Guarujá, existe um sistema de oferta, dentro do mercado formal, de imóveis para a população permanente local. Alguns investidores tradicionalmente ligados ao mercado de padrão alto e médio-alto para veraneio voltam-se para os mercados de renda mais baixa, como uma saída para a estagnação em que se encontra o mercado de veraneio.

A entrada desses investidores no mercado suscita desconfianças por parte de segmentos populares:

40. Entrevista com o Arquiteto Tholia, Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, maio 1998.

41. Ver imagens.

42. Entrevista com Arquiteto Tholia, Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, maio 1998.

43. Entrevista com o Arquiteto Rogério Lira, Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, maio 1998.



7

“Tem um outro projeto popular pegado a esse do Viola que é do Pozzani, que é um outro grande empresário na incorporação, e aí a gente fica com essa pulguinha atrás da orelha, o que será, para onde isso vai, porque ele sempre fez empreendimento para rico na praia, agora ele está fazendo empreendimento para pobre...”

Revela-se aqui a insegurança da própria população, acostumada à exclusão total do mercado formal, e descrente de que se possa realizar uma inserção tão simples nesse mercado, mesmo pagando por isso.

Os empreendimentos que utilizam-se da LEHIS podem ser divididos em quatro tipologias:

- *Loteamentos horizontais particulares*, em que um incorporador privado loteia uma grande gleba e articula um sistema de vendas⁴⁴. Os lotes em condomínios fechados são financiados pelo próprio incorporador, em condições bastante favoráveis para o comprador. Existiam no momento da pesquisa de campo ofertas em dois loteamentos nessas moldes, *Victoria Park* (terrenos de 7mx14m) e *Jardim Brasil* (terrenos de 6mX12m). As mensalidades são de R\$ 95,00 (Jardim Brasil) e R\$ 180,00 (Victoria Park). Chega-se a um preço final de R\$ 14.000 a R\$ 20.000, representando um custo de cerca de R\$ 200 o m². Revela-se aqui mais uma das perversidades do mercado: os pobres chegam a pagar várias vezes mais do que os ricos, por metro quadrado de área. Em regiões de veraneio como o Jardim Virgínia, o terreno pode custar a partir de R\$ 60 o m², menos de um terço dos preços nos loteamentos usando a LEHIS. Ou seja, os pobres pagam mais caro pelo solo urbano (mapas 05 e 06).

- *Conjuntos verticais particulares*, incorporados e construídos pelo setor privado. Da mesma forma que os loteamentos horizontais, os conjuntos verticais são empreendimentos imobiliários com fins

lucrativos. Utilizam-se da possibilidade que a LEHIS abre para verticalização em áreas ZBD1, com padrões de edificação mais baixos que os regulamentares. Ocorre nessa modalidade a construção por cooperativas (a *Cooperreal*, por exemplo), em que se formam consórcios que visam o rateio das despesas durante todo o processo de incorporação. Não se trata de cooperativas autogeridas, mas com gestão realizada pela incorporadora, que cobra pelo gerenciamento do processo. A paisagem resultante desse tipo de incorporação são condomínios fechados, em glebas de tamanho menor do que os loteamentos horizontais, com alguns equipamentos comunitários. Segundo depoimento do arquiteto Rogério Lira, a tendência é de verticalização dos empreendimentos, devido a escassez de terras na região.

- *Conjuntos verticais públicos*. Uma das razões da relativa disseminação do instrumento das LEHIS é o fato de que os padrões de edificação do CDHU são frequentemente mais baixos do que a legislação municipal o permite. É o caso do Guarujá, em que a edificação de dois conjuntos do CDHU - em Morrinhos e no Jardim Primavera - foi viabilizada por meio da existência de LEHIS. A paisagem resultante dessas edificações - um padrão recorrente no Estado - é a de um espaço bastante esparso, com áreas públicas pouco qualificadas. Evidencia-se que o objetivo das edificações é mais atender a demandas *quantitativas* do que *qualitativas*.

- *Reurbanização de favelas*. Está em curso no município um programa de reurbanização de favelas. Em alguns locais em que existem áreas livres passíveis de ocupação nas imediações das favelas, utiliza-se dos padrões da LEHIS para se lotear áreas e remanejar população da favela vizinha, para que se possa livrar mais área e prosseguir com a reurbanização. Dessa forma, a regularização fundiária da nova ocupação é facilitada. Até julho de 1998, essa forma de

44. No material publicitário destes empreendimentos, enfatiza-se o fato de os lotes serem regularizados como estratégia de venda do produto.

Tabela 3 - comparação entre os índices das ZBD1 e LEHIS

	ZBD1	LEHIS
Área mínima do lote	250m ²	70m ²
Testada mínima	10m	6m
Taxa máxima de ocupação do terreno	0,5	0,6
Coefficiente máximo de aproveitamento	1,0	1,2
Altura máxima	2 pavimentos	2 pavimentos
Recuos obrigatórios mínimos	Frente: 5m Fundo: 3m Lateral: 1,5m Lateral, esquina: 2m	Frente: 3m Fundo: 1m Lateral: 1m Lateral, esquina: 2m

reurbanização tinha sido utilizada apenas em um deslocamento, no Jardim Primavera.

Sintomaticamente, apenas áreas designadas como ZBD1 podem receber projetos utilizando-se da LEHIS. Assim, áreas da orla mantêm-se preservadas da ocupação de baixa renda.

Conclui-se que a instituição de LEHIS no Guarujá veio, efetivamente, a ampliar o mercado habitacional, incluindo parcelas antes sem acesso ao mercado formal. O instrumento é apropriado de diferentes formas, criando algumas possibilidades de inserção, inclusive representando alternativa a incorporadores após o esgotamento de nichos tradicionais do mercado.

Entretanto, tal inserção é bastante limitada. Por tratar-se de empreendimentos em geral com fins lucrativos, a população

alvo da legislação - de renda abaixo de 5 salários mínimos - continua distante do mercado. E mesmo a população que tem acesso aos financiamentos paga caro pelo solo urbano, e apenas recebe as novas possibilidades de moradia enquanto

A limitação do instrumento urbanístico decorre de uma sociedade com alternativas políticas limitadas

mercado consumidor.

A limitação do instrumento decorre de uma sociedade com alternativas políticas limitadas, onde o território é dominado por uma elite forasteira, e o poder público relaciona-se com o espaço urbano de forma a garantir sua perpetuação no poder, e em que as lideranças populares não são fortes o suficiente para fazerem-se ouvidas no processo.

HISTÓRICO

Da antiga Vila Conceição, com suas pequenas chácaras utilizadas como área de lazer pela população das cidades de São Bernardo de Campo e São Paulo até os anos 60, nada restou. Diadema se emancipou de São Bernardo do Campo nos anos 60, e é hoje uma grande cidade da Região Metropolitana. Com uma população de 314.742 habitantes abrigados numa área de 30,7 km², é considerada a segunda densidade demográfica do Estado de São Paulo e a terceira do país (10.544 hab/km²).

O processo de industrialização e a localização da cidade junto aos grandes parques industriais incentivou o estabelecimento de pequenas indústrias e serviços, complementares à indústria automobilística da região nas décadas de 60 e 70. Neste período, a população da cidade chega a sextuplicar, proliferando os loteamentos irregulares (mapa 6). Em 1971 têm início as obras da Rodovia dos Imigrantes, cortando a cidade. A expansão industrial em Diadema ocorreu entre 1970 e 1980, incentivada não só pelo determinante do “milagre” brasileiro, mas também pelo fenômeno de desconcentração industrial que se processava na Região Metropolitana de São Paulo. A região do Grande ABC recebeu parte das indústrias que saíram da Capital, e nesse período se forma a maior parte das favelas na cidade.

No início dos anos 80, existia uma grande quantidade de loteamentos clandestinos ou irregulares, a maior parte das ruas encontrava-se sem pavimentação, a rede de água, esgoto e iluminação pública não atendia a maior parte da população da cidade. Somente 30% das ruas eram pavimentadas, as residências servidas por rede de água eram 26.623 e por esgoto 7.418, para um total de 52.364 de domicílios. A mortalidade infantil era de 80 crianças mortas para cada 1000 nascidos vivos. Podemos perceber esta situação quando observamos os mapas da evolução urbana e de infra-estrutura (mapas 7, 8 e 9). Diadema era vista pelos moradores de outras cidades da região como um “patinho feio”, não só por causa das 128 favelas existentes em 1982, mas também pelas baixas condições de habitabilidade de suas residências.

A região do Grande ABC tem se destacado pela forte organização popular, que gerou muitas conquistas sociais

DIADEMA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

A região do grande ABC tem se destacado não só pelo seu desenvolvimento econômico, mas também pela forte organização sindical e popular que gerou muitas conquistas sociais. Igreja e sindicatos tiveram um papel muito importante na formação de lideranças e

Tabela 1 – Evolução Demográfica

Ano	População	Domicílios	TGCA %	
1960	12,308	2,490		
1970	78,914	15,468	1970/60	20.42
1980	228,660	52,364	1980/70	11.23
1991	305,000	82,055	1991/80	2.66
1996	323,116	83,775		

Fonte: IBGE

2

organização de movimentos. No final dos anos 70, os movimentos sociais organizados pelas CEBs e o movimento sindical da região começam se projetar no cenário regional e nacional, com ações como a greve dos metalúrgicos e com propostas alternativas à falta de política social dos governos locais e nacional. Em 1975 começa um processo de negociação e urbanização da favela de Palmares, em Santo André, coordenado pelo padre Rubens. A partir deste processo de urbanização surge na região o MDF - Movimento de Defesa dos Favelados - que procurava garantir a posse da terra e a melhoria das condições de vida nas favelas da região. Logo este movimento se ampliou e juntou forças com outros movimentos semelhantes que estavam surgindo na Capital.

Em 1977, acontece na região a primeira grande greve vitoriosa no país, depois de 13 anos de regime militar. Com a greve de 79, a maior realizada no período, quando os metalúrgicos ficaram parados por 45 dias, os sindicatos da região sofreram intervenção do governo federal. As principais lideranças sindicais foram presas e processadas pela Lei de Segurança Nacional.

O movimento sindical e a Igreja decidem criar um fundo de greve. O Fundo de Greve se organizou como uma entidade autônoma do sindicato e tinha como objetivo arrecadar fundos para a compra de alimentos para as famílias dos grevistas. Com a organização do Fundo de Greve começam a despontar novas lideranças ligadas ao sindicato e a Igreja, que passam a organizar diversos grupos da região, com a intenção de criar propostas alternativas às diversas demandas sociais reprimidas pela ditadura. A Cooperativa de Compras Comunitárias surgiu em 1979 e foi organizada em São Bernardo do Campo, a partir de um grupo ligado ao Fundo de Greve. A idéia era trazer alimentos mais baratos para a população, direto do produtor, eliminando o atravessador. Em 1980, esse grupo cria a Associação

Comunitária de São Bernardo do Campo, que organiza o primeiro Sacolão - sistema de venda de frutas, verduras e legumes por quilo a um preço único. Esse sistema foi um sucesso e passou a ser repetido pela iniciativa privada.

A questão habitacional também era uma preocupação das lideranças ligadas à Associação Comunitária. Uma equipe técnica de arquitetos, assistentes sociais e lideranças comunitárias começam a desenvolver projetos de urbanização de favelas na região. Na favela do Parque São Bernardo, uma das maiores de São Bernardo, foi desenvolvido um projeto piloto de urbanização. Com o objetivo de desadensar a favela para poder urbanizá-la, um grupo de 50 moradores da favela formou a Associação de Construção Comunitária e adquiriu, com recursos próprios, uma área que pertencia à Diocese de São Bernardo, próxima à Via Anchieta, em frente a fábrica da Scania. Construíram ali 50 unidades, através de mutirão autogestionário, com o financiamento do CDHU. Foi a primeira experiência de mutirão autogestionário no país.

Esse processo de organização, vivido na região, refletiu nas eleições municipais de 1982. Os candidatos preocupados com a questão social foram os mais bem votados do ABCD. Em Diadema é eleito, com o apoio dos movimentos populares, o sindicalista Gilson Menezes, que havia participado das greves e que tinha com proposta de governo inverter as prioridades e investir nas áreas mais carentes da cidade.

O movimento social na região ganhava força e pressionava os governos locais, propondo alternativas à falta de política oficial. Muitas lideranças ligadas à igreja e ao sindicato da cidade de Diadema participaram ativamente deste processo, pois viam na organização de movimentos sociais a oportunidade de ocupar espaço, como podemos perceber na fala do Vereador Zé do Norte:

“eu trabalhei vários anos em uma empresa metalúrgica, trabalhei quase oito anos na Mercedes, saí na greve de 79, fiquei desempregado, e comecei atuar no movimento popular, onde eu destaquei, trabalhei na questão social, investia na questão da criança e adolescentes. Em 94 eu comecei a trabalhar com o movimento de habitação. Comecei a enxergar que precisaria colocar o mandato a disposição do movimento.”

A partir de 1983, a história da cidade começa a mudar, com a eleição de um governo mais preocupado com as questões sociais. Entre 1983 e 1988 existiam cerca de 78 núcleos de favelas no município. Em 1985, é aprovada a Concessão de Direito Real de Uso, são concedidos 51 títulos de Concessão do Direito Real de Uso para as famílias moradoras em favelas situadas em áreas públicas, garantindo a posse da terra. O trabalho realizado pela Prefeitura nesse período busca apoiar e fortalecer as comissões de núcleos. Tem início então o trabalho de regularização dos loteamentos clandestinos.

No mesmo período, a Prefeitura desapropriou grandes glebas na cidade para implantação de projetos habitacionais. A indefinição do Governo do Estado em financiar esses empreendimentos através do CDHU, fez com que o movimento de moradia se dividisse em duas correntes principais: uma a favor de pressionar o Governo Estadual para conseguir financiamento para a construção da moradia, e outra, mais radical, propondo a ocupação das áreas vazias para auto construir as residências. Em 1989 ocorrem ocupações em duas áreas municipais destinadas a construção de moradia popular – o Buraco do Gazuza e o Celite. No Gazuza, uma parte da área foi reservada para se tentar obter um financiamento, e a outra, juntamente com a ocupação da área da Celite, foi transformada em mais duas favelas da cidade.

Para Maria Aparecida Tijuwa, que é liderança do movimento de moradia da região norte, e participou do processo de negociação da área do Gazuza, *“É preciso*

diferenciar, a ocupação do Gazuza, que foi feita pelo pessoal do Boni e do Romildo, da Associação de Construção Comunitária (da qual ela participou) que era uma proposta política ligada à União dos Movimentos de Moradia, que defende mutirão e autogestão”

No início dos anos 90 acontecem várias ocupações de terra, inclusive em áreas particulares originariamente destinados ao uso industrial. A estratégia do movimento era ocupar o terreno e depois exigir que o município desapropriasse a área. Esta estratégia fez com que os conflitos sociais e urbanos existentes na cidade aumentassem mais ainda. Um dos maiores foi o da Vila Socialista, ocupada em 1991. A área sofreu um processo de reintegração de posse muito violento, com a morte de um ocupante e vários feridos. Depois de 4 anos, o Governo do Estado começa a construir o conjunto habitacional “Vila Socialista” para atender, dentro do possível, a população que havia ocupado a área.

Ainda em 91, uma parcela do movimento, que estava ligada a UMM (União dos Movimentos de Moradia), que tinha algumas lideranças que haviam participado da Associação Comunitária, obtém um financiamento da Caixa Econômica Federal para a construção no Buraco do Gazuza de 100 unidades entre apartamentos e casas pelo processo de mutirão autogestionário.

Muitas das urbanizações de favelas iniciadas na gestão anterior são concluídas. A partir de 1993, são criados canais de participação popular, como o Fundo Municipal de Habitação Popular (FUMAPIS) e o Conselho Municipal de Habitação Popular, com representantes da prefeitura, Câmara Municipal e movimentos de moradia, que começam a decidir onde e como gastar os recursos para habitação.

Neste período a cidade começa a ganhar melhores condições de infra-estrutura, as ruas são asfaltadas, os córregos canalizados e a Prefeitura investe em equipamentos públicos - tais como

2

hospitais, postos de saúde, escolas infantis, creches e centros comunitários. Em 1995, 121 núcleos (dos 197 existentes) estavam totalmente urbanizados e integrados à cidade, com acesso a serviços e equipamentos públicos.

Nessa década aconteceram grandes mudanças na qualidade de vida da população da cidade como podemos perceber ao analisar a tabela 4 e o mapa 08: o número de ligações de água e esgoto crescem consideravelmente. A rede de esgoto em 95 chega a atender, segundo dados da Prefeitura, a 60% dos domicílios e a rede de água a 95% dos domicílios. A pavimentação cobre 96% das ruas. Como consequência das melhorias realizadas e da política urbana do município, o índice de mortalidade infantil, que em 1980 era de 83 por mil nascidos vivos, cai em 1994 para 21 por mil nascidos. (conforme gráfico 1)

O PERFIL DA POPULAÇÃO DE DIADEMA

Com a segunda maior densidade demográfica do país, a população da cidade foi impulsionada durante muito tempo pelo desenvolvimento da indústria automotiva da região do ABC e de pequenas e médias indústrias que se instalaram no município. O passado como cidade dormitório, sua proximidade geográfica de São Paulo dos municípios do ABC e o baixo nível de renda de sua população “contribuíram para inibir a vinda de segmentos maiores e mais diversificados do setor de serviços, mantendo, assim, uma estrutura produtiva predominantemente de micro e pequenas empresas, nos setores secundário e terciário”⁴⁵. Essa estrutura de pequenas e médias empresas garantiu que a cidade atravessasse a crise do setor automotivo e metalúrgico da região sem grandes depressões.

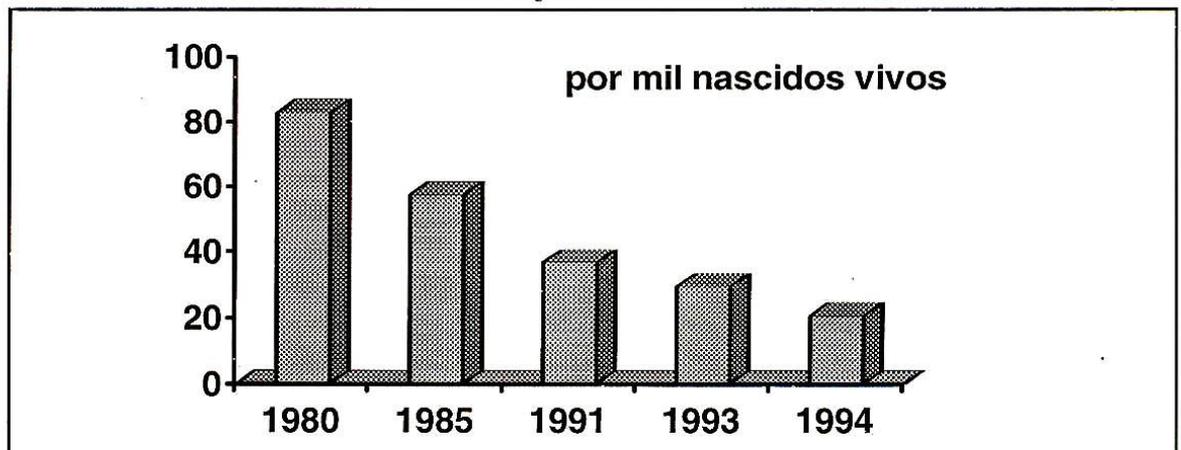
A estrutura ocupacional do município

Tabela 2 – Evolução das ligações de água e esgoto 1980-96

ano	Número de ligações		Número de domicílios
	água	esgoto	
1980	26,623	7,418	52,364
1991	54,279	27,006	82,055
1996	65,720	43,945	83,775

Fonte: EMPLASA. 1982 e 1993

Gráfico 1 – Evolução da mortalidade infantil



Fonte: SEADE

45. Cano, W. & Cappa, J. “Emprego, desemprego e precarização do trabalho” in *Cadernos de Habitação – Desenvolvimento Sócio Econômico* – Sec. de Habitação e Desenvolvimento Urbano n° 1 – Prefeitura Municipal de Diadema – 1996, pg. 79.

Tabela 3 – Evolução da Densidade Demográfica

Localidade	Área	1980		1991	
		População	Densidade (hab/km ²)	População	Densidade (hab/km ²)
Est. São Paulo	248,809	25,040,712	101	31,546,473	127
RMSP	8,051	12,588,725	1,546	15,416,416	1,915
São Paulo	1,509	8,493,226	5,628	9,480,427	6,283
Diadema	31	228,660	7,448	305,287	9,944
São Caetano do Sul	12	163,082	13,590	149,203	12,244

Fonte: IBGE

Tabela 4 – ocupação da população por setor (% da população ocupada)

Setor	%
Indústria	46,2
Comércio	13,6
Prestação de Serviços	40,2

Fonte: Sumário de Dados PMD 1994

vem se alterando de forma significativa. Mas apesar de existir um crescimento do setor terciário maior do que ocorreu no Estado, a indústria continua sendo a principal responsável pela ocupação da mão de obra, como podemos ver na tabela X.

O PROCESSO DE APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR

A exemplo do que aconteceu com outras cidades do país, Diadema cresceu desordenadamente. Ao ser emancipada em 1959, herdou a legislação de São Bernardo do Campo. Somente em 1973, quando se instalam as grandes indústrias, é que a cidade passa a ter um Plano Diretor (mapa 10). O Plano de 1973 estabelecia normas ordenadoras e disciplinares sobre o planejamento da cidade, reservando grandes áreas vazias para a implantação de indústrias: o Zoneamento proposto por esse plano demarcava cerca de 60% da cidade como de uso industrial.

Ao longo do tempo, o Plano foi sendo descaracterizado por projetos de vereadores que mudavam o Zoneamento e as funções das áreas. Segundo o arquiteto Wagner Bossi, Diretor Municipal de

Planejamento de 1989 a 1995, isso aconteceu porque “o pessoal foi fazendo alterações localizadas. Cada vez que um bairro residencial necessitava ter lá seu comércio, fazia-se um corredor comercial”.

O Plano de 1973 estabelecia normas ordenadoras e disciplinares sobre o território, reservando grandes áreas para a implantação de indústrias

A Constituição de 1988 deu aos municípios a atribuição de promover a política urbana, bem como de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, tendo como principal instrumento o Plano Diretor.

Segundo Saule Jr, “como norma constitucional, o Plano Diretor deve ser compreendido como instrumento básico da política municipal, que tem legitimidade e eficácia se for instituído e implementado com 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”⁴⁶

A experiência de Diadema partiu do pressuposto de que o poder público deveria intervir na regulamentação do solo urbano, por meio da construção de uma política fundiária que possibilitasse a democratização do solo urbano, por meio da construção de uma política fundiária que possibilitasse a democratização do acesso à terra urbana.

Os estudos preliminares para a elaboração do Plano Diretor foram iniciados em 1989 após a aprovação da Lei Orgânica do Município, que estabeleceu um prazo de 18 meses para a sua elaboração. Esse período foi de grande motivação para os técnicos. A contratação do levantamento planialtimétrico e cadastral da cidade “*revelou um município com interpenetração entre as diferentes atividades, ocupado predominantemente por indústrias, residências de classe média, média-baixa e baixa*”⁴⁷ (mapa 11)

O levantamento apontava que 25% da população morava em áreas de favelas, ocupando apenas 3,5% do território do município. Quer dizer: a população vivia concentrada numa cidade que possuía uma grande quantidade de áreas vazias e de lazer (ver tabela de Evolução do n.º de Favelas x população favelada).

Na gestão de 1993 a 1996, se estabeleceu como uma das metas de Governo a aprovação do Plano Diretor

Para a “formulação do Plano Diretor, foram considerados necessários, entre outros, a oferta compatível de espaços, equipamentos e serviços públicos, a busca da utilização adequada das áreas vazias, o atendimento prioritário da população de baixa renda em políticas habitacionais, a oferta de serviços de saúde, educação, cultura e esportes, ações de

desenvolvimento prioritário do transporte público, pois qualidade de vida é resultado de um conjunto de fatores que incluem desde um ambiente físico saudável até a possibilidade de inserção de um homem, também saudável, na sociedade de maneira crítica”⁴⁸.

A proposta de Plano Diretor de Diadema, apresentada pela Prefeitura, representava um avanço para a cidade. Pela primeira vez, desde 1973, o corpo técnico municipal teve a possibilidade de elaborar uma proposta que de política urbana ampla.

O Plano foi enviado para a Câmara Municipal em outubro de 1991. Apesar de ser uma proposta progressista, que incorporava os instrumentos propagados pelo Movimento de Reforma Urbana, ela não foi suficientemente discutida com a sociedade.

Na gestão de 1993 a 1996, se estabeleceu como uma das metas de Governo a aprovação do Plano Diretor. Foi retomado o processo de discussão interna e com a sociedade. A estratégia adotada foi levar a proposta do Plano à população, para discutir com todos os segmentos da sociedade. Nesse sentido, foram realizadas mais de cem reuniões no chamado Fórum de Desenvolvimento Municipal, nos bairros e nos núcleos habitacionais, na Câmara Municipal, com representantes de entidades, organizações não-governamentais, sociedade civil, organizações populares e comunitárias, sindicatos, vereadores, representantes do CIESP - Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e ACID - Associação Comercial e Industrial de Diadema.

Essa atividade foi um processo de intensa reflexão sobre o modelo de ordenamento territorial adotado no Plano Diretor Físico de 1973, de seus conflitos e contradições. Apontava-se dessa forma para a necessidade de transformação estrutural da cidade através da inserção do conjunto de

46. Saule Jr., Nelson "O Direito à Cidade na Constituição de 1988 - Legitimidade e Eficácia do Plano Diretor", p. 61.

47. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Diadema. *Caderno de Habitação* n.º.2, p. 10

48. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Diadema. *Relatório da Gestão* 93 a 96, p.9.

princípios que compõem a plataforma de luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana, pela necessidade de justiça social e do direito do cidadão à cidade, tendo como foco a participação democrática da população na gestão.

O Plano de Diadema incorporou vários instrumentos urbanísticos que permitem a redistribuição da renda urbana, a inclusão da população de baixa renda no mercado imobiliário e em seus diversos segmentos, a desconcentração dos ganhos e a redistribuição de oportunidades.

Para tanto, a cidade deveria cumprir a sua função social, oferecendo condições adequadas para o desenvolvimento econômico e social, por meio da oferta de condições dignas de moradia, de serviços públicos comunitários e da preservação, buscando-se ainda o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado.

Para cumprir estes objetivos, o Plano contava com os seguintes instrumentos: Parcelamento e Edificação Compulsórios, Operação Urbana; Consórcio Imobiliário; Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS; Áreas Especiais de Preservação Ambiental; Transferência de Potencial Construtivo.

Porém, as dificuldades para aprovação do Plano Diretor foram imensas. Os setores conservadores formavam o bloco de oposição (vereadores conservadores, proprietários de terras, construtores, incorporadores, representantes de imobiliárias), que não concordava com a instituição de uma série de instrumentos, entre eles as AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social, um dos instrumentos urbanísticos de maior importância para a viabilização da redistribuição da renda urbana e para se colocar em prática o conceito da função social da propriedade.

Entre as principais divergências para a aprovação do Plano, a discussão para a implantação das AEIS foi uma das mais conflituosas, principalmente as AEIS-1, que destinavam áreas – marcadas no plano de 73 como de uso industrial – para áreas destinadas a implementação de projetos de

Habitação de Interesse Social.

Por um lado, a Prefeitura e os movimentos organizados queriam a aprovação do instrumento para atender a demanda por habitação popular do município. De outro, os proprietários de terras, empresários e seus representantes, que se colocavam contra, alegando que a aprovação de tal instrumento inviabilizaria o desenvolvimento econômico do município, pois as áreas gravadas como AEIS-1 eram áreas originalmente destinadas a implantação de indústrias.

Em defesa da aprovação do Plano Diretor, houve uma ampla mobilização popular no final de 1993 que culminou com a ocupação total da Câmara Municipal pela população, para manifestar sua concordância com o Plano proposto e garantir, dessa forma, sua aprovação.

O Plano foi regulamentado por meio da Lei Complementar nº 25, de 25 de janeiro de 1994 (mapa 12). O Plano Diretor introduziu a concepção do uso social da terra urbana, reconheceu a “cidade real”, propôs instrumentos reguladores do mercado imobiliário e outros que têm possibilitado a regularização das ocupações em núcleos de favela e outras formas de ocupações ilegais.

A postura da Prefeitura era de reconhecimento do direito à cidade, porém, existia uma grande limitação para a intervenção nas favelas situadas em áreas particulares. Qualquer ação do poder público, para a melhoria destas áreas, eram objeto de ações de reintegração de posse.

A proposta foi, então, gravar como AEIS-2, todos os terrenos ocupados por favelas, visando sua urbanização e regularização fundiária. A outra proposta foi feita em cima do levantamento de terrenos vazios adequados à implantação de projetos habitacionais de interesse social, que foi denominada AEIS-1.

Além do enfoque da política habitacional, o Plano estabelece objetivos e diretrizes para o meio ambiente, infra-estrutura urbana, equipamentos e serviços comunitários e desenvolvimento econômico.

Tabela 5 - Evolução do n.º de favelas x população favelada

Ano	Nº Núcleos	População
1968	2	sem informação
1970	31	12271
1980	128	79271
1995	197	95000

Fonte: PMD

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, regulamentada em março de 1996, materializou as novas diretrizes do Plano Diretor, abordando questões como: Índices urbanísticos, Usos, Categorias de Usos, Zoneamento e Áreas Especiais. Ela detalha, ainda, normas e padrões urbanísticos específicos para as AEIS 1 e 2 e para as Áreas de Preservação Ambiental, e trata também dos instrumentos de planejamento e gestão urbana, do parcelamento, do conjunto em condomínio e dos instrumentos de controle.

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO.

O Plano Diretor e a Lei de Uso do Solo não se limitaram a mapear e restringir, através do Zoneamento, as atividades da cidade. A nova lei buscava soluções eficazes e flexíveis, mais compatíveis com a realidade urbana, permitindo *“associar intenções públicas e privadas em um mesmo empreendimento, sem perder de vista o interesse coletivo”*⁴⁹.

Foram previstos vários instrumentos de gestão e parceria. Entre eles podemos destacar:

Consórcio Imobiliário - o proprietário cede um terreno ao Poder Executivo, que realiza as obras necessárias. Realizadas as obras, o proprietário recebe parte do imóvel urbanizado, enquanto a prefeitura fica com a outra parte, destinando-a a demanda habitacional de baixa renda.

Operação Urbana – obras da prefeitura podem ser custeadas por estabelecimentos diretamente beneficiados, que em

contrapartida passam a ter o direito de construir com áreas superiores às permitidas pela legislação.

Estavam previstas também parcerias em Áreas Especiais buscando o seu melhor aproveitamento.

O orçamento participativo; o Conselho do Fundo Municipal da Apoio à Habitação de Interesse Social; o Conselho de Meio Ambiente; e o Fórum de Desenvolvimento são instâncias de planejamento que se transformaram em espaço de participação da sociedade na gestão urbana.

O CONSELHO DE HABITAÇÃO

Um dos mais importantes instrumentos de gestão urbana implementados em Diadema foi o Conselho de Habitação, implementado em 1993.

O novo Conselho surge a partir da priorização da Habitação na pauta municipal, que já tinha gerido a cidade em dois mandatos anteriores, com um peso menor à questão. Foi implementado a partir de outro Conselho, anteriormente existente – o Conselho do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social, ativo desde 1990. O conselho adquire um maior peso estratégico, transformando-se de um colegiado gestor de recursos, como tinha sido desde 1990, no órgão mais importante na definição da aplicação dos recursos para a habitação de interesse social. A transição foi feita de forma nem sempre pacífica, a começar por partes do próprio Executivo Municipal, que relutou

em abrir mão do controle direto da aplicação de recursos. Enfrentou-se também resistências por parte de alguns vereadores – de vários partidos – que possuíam na negociação de habitação junto aos movimentos populares seu principal trunfo eleitoral.

Em 1993 foi feito na cidade um grande encontro de habitação, para definir-se a política nos quatro anos seguintes. O novo conselho nasce com o compromisso de colocar em curso as determinações desse encontro.

O Conselho tinha função deliberativa, tendo como presidente o Secretário Municipal de Habitação e como Secretário Executivo o Diretor Municipal de Habitação. Além desses dois membros, possuía um representante da área de habitação da Prefeitura, um representante da Câmara, um representante da secretaria de finanças, e 5 representantes dos movimentos de habitação da cidade, escolhidos por meio de eleições diretas – um para cada região da cidade, e um 5º, o mais votado na cidade depois dos 4 escolhidos. O mandato dos representantes era de 2 anos

No Conselho era discutida toda a política habitacional municipal: o acompanhamento da efetiva aplicação do orçamento de habitação, a assinatura de convênios, a implementação dos programas, a comercialização e os retornos financeiros das unidades construídas, a interface com o orçamento participativo.

Os recursos do Fundo de Habitação eram provenientes principalmente do orçamento municipal, e minoritariamente de outros repasses, como a comercialização de unidades em alguns programas que foram sendo implementados – principalmente a pavimentação comunitária

Outro dos desafios foi a capacitação dos próprios conselheiros, que no caso da representação da sociedade civil eram lideranças populares, mas que não necessariamente compreendiam os

processos em sua totalidade. Partindo de uma situação de desvantagem, os conselheiros foram qualificando-se progressivamente para a atuação como interlocutores da política.

Podemos identificar uma progressiva valorização do Conselho pelos movimentos populares, crescendo assim sua legitimidade. No primeiro mandato dos conselheiros sob o novo modelo (1993-94), as principais lideranças populares da cidade não se candidataram à posição de conselheiros. No biênio 1995-96, isto aconteceu, revelando o aumento de credibilidade do órgão. Esse aumento de credibilidade deu-se por meio da valorização do Conselho pelo Executivo, que estabeleceu-o como a instância decisória da política habitacional. Os movimentos populares – que primeiramente acreditaram prescindir do Conselho por terem canais de acesso direto ao Executivo – passaram a fazer parte ao perceberem que lá estavam as principais oportunidades de acesso aos recursos, e que os caminhos informais e paralelos estavam obstruídos.

Em 1993 foi feito na cidade um grande encontro de habitação, para definir-se a política nos quatro anos seguintes

IMPACTO DAS AEIS

Se a legislação tem a capacidade de alterar a dinâmica do mercado, valorizando determinados pedaços da cidade, ou ampliando o mercado para determinada faixa de renda, como os diversos agentes envolvidos no mercado imobiliário da cidade se apropriam da nova legislação e com isso realizam ou não novos empreendimentos?

Para o consultor Guaracy, os empresários se apropriam das mudanças da legislação através de uma rede de informações informal que segundo ele *“Antes mesmo da lei existir, começam os boatos, tipo constrói logo senão vai ser desapropriado, senão vai ter uma lei*

que vai proibir a sua construção.”. Isto acontece porque, ainda de acordo com Guaracy, “Diadema é uma cidade muito pequena, com as características de cidade do interior, embora tenha renda de cidade grande, ela tem aquela característica de que todo mundo se conhece. Então começa a pintar uma mudança no zoneamento, modificam da lei, no outro dia a cidade toda esta sabendo. Isto surge como um balão de ensaio dos próprios políticos. Ou então (a informação) vaza. No outro dia é um rebolejo danado tanto no ramo imobiliário como entre políticos e profissionais da área.”

Para o industrial Domingos, dono da fábrica de espumas Sanko e que tinha intenção de construir uma nova fábrica na cidade, o proprietário é o último a saber de alguma mudança, de acordo com o seu depoimento “Nós fomos os últimos a saber. Quando alguém na prefeitura se prontificou a receber os nossos projetos, descobrimos que não era mais possível registrá-los.”

Hoje, 5 anos após sua implementação, as AEIS 1 foram assimiladas pelo mercado de terras na cidade tanto que para José, assessor do vereador Zé do Norte, houve um aumento no preço por m² dessas áreas “em Diadema você não negocia uma áreas de AEIS a menos de R\$ 80,00 por m², com as seguintes condições – 30% de entrada e no máximo de 18 prestações” para ele é necessário que os movimentos se apropriem da dinâmica do mercado imobiliário, para que possam realizar melhores negociações. De acordo com Cícero da Associação Vida Nova “as AEIS deu a oportunidade para as pessoas estarem comprando seus lotes ou seus apartamentos, como é o nosso caso. Com o plano a procura foi tanta que o preço do terreno começou a subir muito, eu considero que este plano deveria ter uma revisão”

Do ponto de vista do funcionamento do mercado imobiliário, a legislação referente às AEIS pode ser considerada como uma intervenção que muda a oferta nos diversos segmentos deste mercado (mapa 13). O estudo realizado pela Prefeitura de

Diadema “indica que a instituição das AEIS faz com que a demanda por área industrial exerça pressão sobre uma reserva menor de terrenos com zoneamento industrial. Por outro lado, a mudança do zoneamento de áreas predominantemente industriais para as AEIS faz com que a disponibilidade do tipo de terreno que possa ser convertido em HIS aumente, abaixando o seu preço.”⁵⁰

As AEIS tornaram-se áreas potencialmente atrativas para os movimentos de moradia, que por várias vezes disputaram a aquisição de um mesma área. Este instrumento fortaleceu as negociações e ampliou em alguns casos até mesmo a aquisição de áreas que não foram gravadas como AEIS.

Tal afirmação tem por base as negociações realizadas no período de 1994/97, desde a regulamentação do Plano Diretor. Do total de áreas definidas como AEIS - 1, cerca de 56% foram negociadas pelos movimentos populares e pela prefeitura, como podemos observar no gráfico 2

O instrumento das AEIS de fato “amplia o mercado residencial para famílias de baixa renda, portanto pode ser considerado um zoneamento que “inclui” uma parcela da população tradicionalmente excluída do mercado formal.”⁵¹

Cabe ressaltar que a implementação das AEIS ocorre num contexto de escassez da terra urbana. Os vazios urbanos representam objetos de disputa pela destinação do uso e pela possibilidade de apropriação por determinados segmentos sociais.

Cerca de 19% do território ocupável constituía os vazios: 9,5% localizados em Área de Proteção aos Mananciais e os 9,7% restantes distribuídos em diversas zonas. Cerca de 2,8% da área total ocupável do município foram destinadas às AEIS - 1 pelo Plano Diretor (1994),

50. Hereda e Outros "O impacto da AEIS no mercado de terras em Diadema" in Rolnik R. & Cymbalista R. *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social*, 1997.

51. Idem.

percentual posteriormente alterado para 2,5% pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996).

Outro aspecto importante é o de as AEIS permitirem densidades altas com padrões urbanísticos compatíveis com a realidade dos assentamentos populares como forma de viabilizar financeiramente os empreendimentos.

As AEIS viabilizaram o acesso à terra da população de baixa renda *“porque analisando os preços das áreas AEIS efetivamente negociadas, verificamos que os preços por metro quadrado destas áreas no decorrer do tempo vem apresentando uma tendência de queda. Isso pode representar um avanço significativo, uma vez que os preços dos terrenos industriais tem aumentado. Se o zoneamento destes terrenos industriais, que foram incorporados com AEIS, continuassem com o antigo zoneamento, seu preço de mercado provavelmente seria muito maior. Ao mesmo tempo, essa tendência declinante reforça a hipótese de que a incorporação destas áreas à reserva de áreas para projetos habitacionais para baixa renda, acarreta a redução de seus preços.”*⁵²

AVALIAÇÃO

O Plano de Diadema encarou o planejamento da cidade como um processo sempre em transformação. Pode-se afirmar que o ponto mais importante deste processo foi a participação da população, pois ao incorporar grande parte da sociedade nesta discussão conseguiu reunir propostas e desenhar instrumentos capazes de atender a coletividade.

O Plano Diretor de Diadema incorporou os princípios do movimento da Reforma Urbana e possibilitou a democratização do acesso à terra urbana.

O exemplo da atuação do Conselho de Habitação é importante: em um curto período de tempo, a determinação do Poder Executivo em fortalecer-lo transformou-o no principal canal de

negociação entre os movimentos populares e a política habitacional. A consolidação da negociação via Conselho superou pressões diretas dos movimentos junto ao Executivo e, ao mesmo tempo, fortaleceu a idéia da necessidade e eficácia da representação popular no colegiado.

Em termos de impacto sobre o mercado, o caso das AEIS-1 é o que mais se destaca. A vontade política da administração municipal, aliada à organização popular, venceram resistências

Pode-se afirmar que o ponto mais importante deste processo foi a participação da população

dos proprietários de terra na cidade e criou um sub-mercado profícuo para o setor de baixa renda.

Exemplo disso foi a quantidade expressiva de negociações que ocorreram no período entre 1994/96, e que abrangeram cerca de 56% do total de áreas definidas como AEIS-1.

Quase o total dessas áreas já se tornaram um bairro ou vila que abriga moradias autoconstruídas de interesse social. Na área da SANKO, a maior e a primeira a ser negociada, 300 apartamentos construídos por mutirão autogestionário, financiados pelo CDHU, estão em fase de acabamento. Outros 1200 aguardam o início das obras. Em outra área, a Armando Pinelli, o proprietário conseguiu um financiamento da Caixa Econômica Federal e construiu vários edifícios para serem vendidos à população de baixa renda.

Nas áreas particulares ocupadas e marcadas como AEIS-2, está havendo uma disposição dos proprietários e da justiça em negociar as áreas com os moradores. Talvez o caso mais emblemático desta nova realidade seja o núcleo Nova Conquista, uma área com 1.800 moradores, ocupado desde 1992,

52. Hereda e Outros "O impacto da AEIS no mercado de terras em Diadema" in Rolnik R. & Cymbalista R. *Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão Social*, 1997.

2

que teve a reintegração de posse pedida pelo proprietário. O juiz escolhido para julgar a causa foi o mesmo que, em 1990, expediu um mandado de reintegração de posse na Vila Socialista, uma das reintegrações mais violentas e trágicas da cidade. Porém, como a Nova Conquista estava marcada como AEIS-2, o juiz propôs a negociação entre as partes.

Mesmo não tendo se resolvido a questão da escassez de terras na cidade, produziu-se um impacto imobiliário muito grande nos segmentos de mercado de baixa renda, que ampliaram-se significativamente com a diminuição do preço da terra.

O exemplo de Diadema nos indica que as dominantes excludentes e perversas dos mercados de terra urbana no Brasil podem ser revertidas

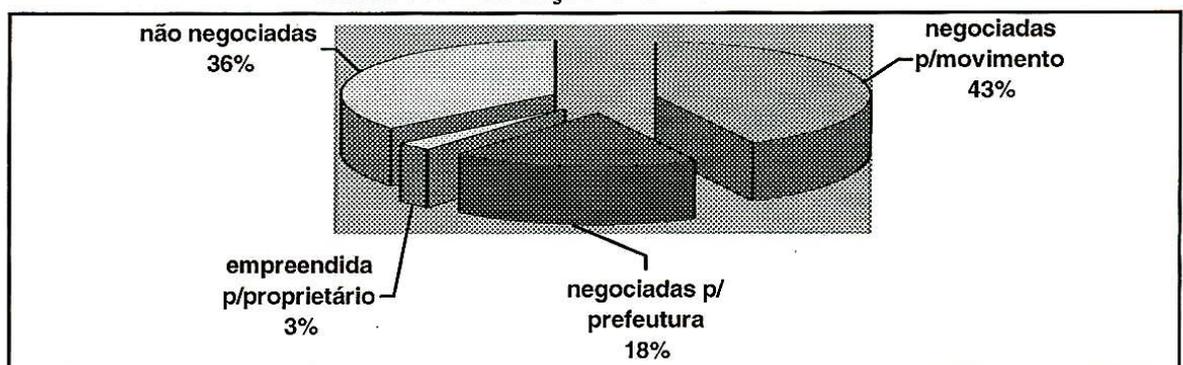
Com a revisão do Plano em 1998, os movimentos organizados conseguiram aprovar com que todas as áreas livres do município estejam passíveis de se tornar AEIS.

Ainda que apresentando resultados

frágeis e dependentes da continuidade de uma política democrática – o que não está de forma alguma assegurado – o exemplo de Diadema nos indica que as dominantes excludentes e perversas dos mercados de terra urbana no Brasil podem ser revertidas.

Para que isso ocorresse, conjugaram-se em Diadema, em grande parte das décadas de 80 e 90, alguns fatores que revelam-se fundamentais: um poder público que compreendeu as dinâmicas do mercado e suas interações com a política e a regulação urbanística, agindo no sentido de intervir nessa lógica de forma real; o fortalecimento, por parte do poder público, de instrumentos de regulação e gestão que permitissem que a política se efetivasse – mesmo implicando em abrir-se mão de parte do poder; e a presença constante de uma base popular organizada, que compreende também os mecanismos do mercado e da exclusão e está capacitada para agir como interlocutor permanente e qualificado nos processos de decisão e gestão dessas políticas.

Gráfico 2 – Situação das áreas de AEIS 1



Fonte: PMD 1997

O município de Jaboticabal deve ser analisado como parte de uma realidade mais ampla: a região de Ribeirão Preto, a Noroeste da Região Metropolitana do Estado de São Paulo. Trata-se de uma área cuja economia é de base agrícola e agroindustrial, com os mais altos níveis de tecnologia e mecanização da produção no Estado. Em decorrência disso, a região ostenta altos níveis de produtividade, impulsionando o desenvolvimento de toda uma economia de comércio, serviços e do setor financeiro que transformou o município central - Ribeirão Preto - em uma das cidades mais dinâmicas do país⁵³.

Mesmo não apresentando um território fisicamente conurbado, a região comporta-se como um sistema único de cidades, hierarquizado e funcionalizado a partir do município central, e integrado por algumas das principais estradas do Estado.

Jaboticabal é um dos municípios médios da região. Mesmo apresentando uma economia não tão representativa quanto a de alguns dos subcentros da região (além de Ribeirão Preto, as cidades de Franca, Bebedouro, Barretos, Araraquara e São Carlos são polos de dinamismo econômico), Jaboticabal apresenta um território de relativo bem-estar, onde os conflitos pela terra e infra-estrutura urbana surgem com gravidade bastante menor em relação à situação das cidades paulistas de base econômica industrial.

Este estudo se concentrará na investigação do modelo de urbanização presente no município, assim como na história recente da intervenção do Executivo no campo da legislação urbana. No caso de Jaboticabal, revela-se fundamental a análise do modelo econômico regional, posto que as relações

econômicas regionais são mais determinantes de sua configuração espacial do que as relações intra-urbanas.

HISTÓRICO

A região foi inicialmente povoada no princípio do século XVIII, como rota intermediária entre o litoral e a Vila de São Paulo e a região de Goiás, no âmbito de expansão da atividade mineradora. A partir do início do século XIX, recebe população vinda das regiões mineradoras que, com o enfraquecimento das atividades da mineração, procura a região para o estabelecimento de pastagens. Aurílio Caiado observa que *“o sentido da ocupação deu-se da fronteira Norte para o interior do Estado, como bem o demonstram os dados de criação das suas primeiras vilas: Franca (1821); Araraquara (1832); Barretos (1854); Ribeirão Preto (1856); São Carlos (1865)”*⁵⁴

Jaboticabal apresenta um território de relativo bem-estar, onde os conflitos pela terra e infra-estrutura urbana surgem com gravidade menor

O fato da ocupação dar-se até a metade do século XIX mais por refluxo da atividade mineradora enfraquecida, e menos pela atração de um dinamismo econômico potente, fez com que a região não se estruturasse em um sistema econômico significativo até a década de 1880.

No último quartel do século passado, com a chegada do binômio café-estrada de ferro, a região adquire maior importância econômica para o país. A expansão da cultura cafeeira dá o perfil à produção, e a chegada das ferrovias, a partir de 1883, estrutura o sistema de escoamento e

53. LEME, Maria Carolina e BIDERMAN, Ciro. “O mapa das desigualdades no Estado de São Paulo” in *Novos Estudos* Nº 49. São Paulo: CEBRAP, 1997.

54. CAIADO, Aurílio. “A aglomeração urbana de Ribeirão Preto”, p11.

3

comunicação, consolidando uma estrutura urbana presente até os dias de hoje.

Dentro do contexto regional, a área do município de Jaboticabal era ocupada por usos de agropecuária extensiva até o final do século XIX. Foi elevada em 1857 a Freguesia, dentro do município de Araraquara, e em 1867 tornou-se Vila. Em 1884, emancipa-se de Araraquara, iniciando sua trajetória como município autônomo.

A economia cafeeira, com sua grande necessidade de mão-de-obra, atraiu os primeiros imigrantes para a região. No começo do século, aproximadamente metade da população do município era composta de imigrantes, principalmente italianos. A economia cafeeira era estruturada a partir da produção de grandes fazendas, que eram organizadas de forma a funcionar com bastante autonomia em relação ao espaço urbano.

Além da grande lavoura, as fazendas possuíam em seu território a moradia dos colonos, suas hortas e pomares, e até mesmo oficinas de artesanato, que produziam artigos básicos. Disso resulta que Jaboticabal não se realiza enquanto espaço urbano expressivo no período do café, concentrando atividades de comércio

e serviços em escala restrita, já que o consumo mais sofisticado das fazendas era efetuado nos grandes centros - São Paulo, Campinas e Ribeirão Preto - e a população urbana não chegava a possuir vulto que impulsionasse o mercado local.

A evolução da população do município no período 1872-1927 pode ser acompanhada na tabela 1.

Em 1920, a região de Ribeirão Preto era responsável por 31% do total da produção cafeeira do Estado, além de 23% de sua população e 26% dos trabalhadores da agricultura. O ciclo do café proporciona uma grande acumulação de riqueza na região, trazendo investimentos para o comércio, indústria e outras culturas agrícolas, até o final dos anos 20.

O café iria determinar o perfil econômico de Jaboticabal e de toda a região até 1930, quando a grande crise mundial derruba os preços do produto, e lança toda a área em uma crise que perduraria até cerca de 1950. A população da região diminui 4,2% dos anos 20 aos 40 e mais 2,4% entre 1940 e 1950. Nesse período de estagnação e esvaziamento, ocorre a proliferação de pequenas culturas, como o algodão, o feijão, o milho e o

Tabela 1

Ano	População
1872	5.269
1886	26.224
1890*	17.694
1900*	17.395
1912	39.413
1916	36.742
1920	47.195
1922	49.946 (19.813 na cidade)
1923	51.526
1925	54.537
1927	61.962 (26.281 na cidade)

* Com os desmembramentos dos municípios de Barretos (1890), Taquaritinga (1892), Bebedouro e Rio Preto (1894) do território de Jaboticabal, a população entre 1886 e 1900 reflui, mas a população da região como um todo cresce progressivamente, sempre com base rural.
Fonte: Fabiana Naxara Poli, p13

arroz, em um contexto de desconcentração da propriedade fundiária, com o surgimento de unidades de produção de menor porte. Isso se deveu ao loteamento ou concessão em parceria de grandes propriedades por parte dos fazendeiros, muitas vezes endividados e sem perspectivas de auferir renda suficiente com a terra.

O processo da desconcentração fundiária ocorre em toda a região. Um dos principais agentes no processo foi a CAIC - Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização, que a partir da grande crise de 1930 age na região no sentido de lotear as terras. Somente no município de Jaboticabal, a CAIC foi responsável pelo loteamento de cerca de 3.000 ha de terras⁵⁵.

Complementando o novo sistema produtivo, a cidade de Jaboticabal igualmente se transforma. O enfraquecimento das grandes fazendas transfere para a cidade atividades como as oficinas artesanais, enquanto a nova produção cerealista ajuda a instalação das primeiras indústrias de beneficiamento do algodão. Inaugura-se assim o uso industrial do município, que viria a se desenvolver um pouco mais no período. Isso impulsiona um processo de urbanização da população, que iria se manifestar com cada vez mais intensidade (mapa 14).

A partir de 1950, inicia-se outra fase na agricultura do município e de toda a região, com a chegada da cana-de-açúcar, utilizando-se das rodovias como sistema de escoamento, a partir da abertura da Via Anhangüera, em 1948, ligando Ribeirão

A partir de 1950, inicia-se outra fase na agricultura do município e de toda a região, com a chegada da cana-de-açúcar

Preto à Capital via Campinas. A cana-de-açúcar representa a reinserção da região na grande produção agrícola, transformando novamente a estrutura produtiva, fundiária e urbana. O crescimento das culturas da cana-de-açúcar, da laranja e a recuperação dos preços do café - acompanhadas de seus respectivos processos de beneficiamento, que se instalam na região - são os fatores de consolidação desse setor agroindustrial, o que causou um grande crescimento populacional. De 1950 a 1960, a população da região de Ribeirão Preto cresce 22,2%; de 1960 a 1970, 16,9%. No município de Jaboticabal, o crescimento reverbera, provocando transformações profundas na estrutura econômica.

A tabela 2 demonstra a transformação da estrutura fundiária no período 1940-1980.

Tabela 2

Ano	Numero de estabelecimentos	Área total dos estabelecimentos (inclui áreas de matas)	Área de lavouras	Área de pastagens
1940	1.410	92.668	38.579	38.768
1950	1.160	78.366	24.996	43.222
1960	693	65.128	25.562	30.152
1970	748	65.218	40.299	17.539
1975	555	66.640	52.748	8.896
1980	485	68.533	58.928	4.842

Áreas em Ha

fonte: FIBGE, censos agropecuários, apud BACCARIN, p43

3

Verifica-se, portanto, uma grande expansão da área de lavouras, o quase desaparecimento das áreas de pastagens e uma forte redução do número de estabelecimentos produtivos (com um redução de 65% de 1940 a 1980). Essa nova estrutura fundiária expulsa a população da área rural, que busca as áreas urbanas de Jaboticabal e de outros centros. Juntamente com a transformação da estrutura fundiária, ocorre a transformação do perfil do trabalho agrícola. Em 1940, as lavouras permanentes reduziram sua participação de 34,3% para 5,7% da área de lavouras, enquanto as lavouras temporárias crescem de 65,7% em 1940 para 94,3% em 1980.

A tabela 3 demonstra a escala de cada uma das culturas principais no município no período 1940-1980.

Percebe-se que a cana-de-açúcar assume a posição de grande cultura da região, fato que vem se ampliando desde então. De 0,8% da área de lavoura em 1940, passa a 53% em 1980. A presença significativa das culturas do amendoim e milho deve-se em parte ao fato de que estes são utilizados como culturas complementares à cana, sendo plantados nas terras deixadas para descanso, em sistema de cultura rotativa.

O crescimento da cultura da cana-de-açúcar é acompanhado da implantação de forte base produtiva agroindustrial para

Tabela 3

	1937/38	1950	1960	1970	1975	1980
Café	15.539	3.321	2.104	601	323	457
Laranja	105	31	481	1.132	4.776	2.496
Algodão	11.137	2.974	3.583	4.157	5.578	3.396
Amendoim	-	-	215	3.567	2.947	4.082
Arroz	2.007	5.715	2.029	3.546	1.416	440
Cana	295	1.370	4.570	13.929	16.723	31.250
Feijão	1.087	270	462	324	17	62
Milho	5.807	8.725	6.074	8.455	5.556	3.615
Soja	-	-	-	590	5.246	6.403

Fonte: FIBGE, apud BACCARIN, p45

Tabela 4 - produção de açúcar e álcool do município de Jaboticabal

Ano	Açúcar (sacos)	Álcool (litros)
1950	39.240	3.650
1960	213.541	-
1970	511.506	6.516.000
1975	1.110.640	11.496.840
1980	2.017.060	74.740.000
1983	2.220.360	121.068.000

Fonte: LAA, Boletins de safras, apud BACCARIN, p48

Tabela 5 - Distribuição dos estabelecimentos

Ano		1940	1950	1960	1970	1975	1980
Menos de 100	Número	1.212	974	543	590	430	344
	Área	32.874	25.186	18.938	18.576	14.014	11.175
100-1000	Número	192	181	143	155	115	131
	Área	52.042	46.380	35.441	40.993	33.976	41.393
Mais de 1000	Número	6	5	7	3	10	10
	Área	7.752	6.800	10.749	5.649	18.650	15.965
Total	Número	1.410	1.160	693	748	555	485
	Área	92.668	78.366	65.128	65.218	66.640	68.533
	Área média	23,7	25,7	41,1	38,0	39,2	43,4

Fonte, FIBGE, Censos agropecuários, apud BACCARIN p 52.

beneficiamento do produto. A produção sucro-alcooleira cresce espantosamente, vindo a transformar o perfil econômico de toda a região, beneficiada fortemente pelo Proálcool - programa federal de incentivo à produção alcooleira implementado a partir de 1975, visando a produção de combustíveis alternativos ao petróleo, cujos preços sofreram grande aumento nos anos 70. O Proálcool, considerado programa estratégico que compensa uma fragilidade do país por depender excessivamente da importação do petróleo, conta com enormes subsídios oficiais, mantidos até hoje, mesmo tendo o período crítico da crise internacional do petróleo já ficado para trás.

A tabela 4 mostra a evolução dessa produção no período que vai de 1950 a 1983.

A propriedade volta a se concentrar em grandes unidades produtivas, processo estimulado pela economia de escala existente na cultura da cana.

A tabela 5 demonstra a concentração fundiária que ocorre no período 1940-1980, diretamente relacionado à expansão da cultura da cana-de-açúcar.

A diminuição do número total das propriedades, de mais de 60%, e o aumento da área média das propriedades, de 83%, mostra a transformação no perfil

da produção, que passa progressivamente para a mão de grandes proprietários, em sua maioria os donos de usinas de beneficiamento do produto, que, além de comprarem extensas áreas, lançam mão do processo de arrendamento de outras, controlando cada vez mais o conjunto da cadeia produtiva.

A transformação do perfil produtivo e da estrutura fundiária acarretam transformações igualmente intensas na mão de obra necessária para a produção. As inovações tecnológicas e o aumento da escala das propriedades estimula a mecanização de partes da produção. Segundo dados do FIBGE, em 1950 apenas 0,2% dos estabelecimentos do município utilizavam-se de força mecânica na produção agrícola, proporção que chega a 71,5 em 1980⁵⁶. Examinando com mais cuidado o sistema produtivo, percebemos que a mecanização representa principalmente o uso de tratores e arados. A colheita permanece baseada em mão-de-obra humana, por esta proporcionar maior aproveitamento dos talos da cana. A mão humana é capaz de realizar o corte mais rente ao solo do que as máquinas, justificando sua utilização no período da colheita.

Disso decorre que as necessidades da produção sucro-alcooleira por mão-de-

56. FIBGE, censos agropecuários, vários números, apud BACCARIN

obra são sazonais, necessitando de muitos trabalhadores durante as fases de colheita, mas poucos na entressafra.

A manutenção de colonos ou trabalhadores durante todo o ano nas fazendas revela-se anti-econômica para os proprietários. Somam-se, portanto, três processos - a concentração fundiária, a substituição de culturas permanentes e complementares pelas temporárias e a mecanização - que acarretam em expulsão da população do campo. Ocorre, assim, um grande êxodo rural, tanto para as cidades da região quanto para outros centros. Desta forma se consolida a situação atual, em que grande parte da população é urbana, embora seja o campo o *locus* da grande força produtiva, com capacidade de atração populacional apenas sazonal para as atividades.

As transformações no perfil da população do município de Jaboticabal podem ser percebidas na tabela 6.

A população urbana do município representa 87,3% da população total em 1980. Passa por um crescimento de 139% em 40 anos, enquanto a população rural encolhe 66%.

O sistema produtivo não transforma-se apenas na escala do pessoal empregado. A qualidade da mão-de-obra também muda. Enquanto até o final da década de 1950

predominavam as parcerias e o colonato, a partir de então implanta-se progressivamente o trabalho assalariado volante, os chamados “bóias-frias”⁵⁷. Na região, seu trabalho é utilizado em maior escala durante a safra da cana e da laranja (em menor escala), no período de maio a outubro.

SITUAÇÃO ATUAL

O complexo sucro-alcooleiro é controlado por grupos que pertencem majoritariamente à própria região. Disso resulta um padrão de investimento em que parcela significativa dos lucros resultantes da atividade é revertida em investimentos em diversas áreas da economia local, impulsionando o mercado de comércio e serviços e o setor financeiro, consolidando a força atrativa própria da região.

Na situação específica de Jaboticabal, existe a afluência e o bem-estar econômico proporcionados pela economia canavieira, garantindo ao município receita proveniente das duas usinas instaladas em seu território. Por outro lado, Jaboticabal não conseguiu firmar-se como um dos subcentros da região (São Carlos, Araraquara, Franca, Bebedouro e Barretos), por situar-se muito próximo ao grande centro regional, Ribeirão Preto. A transferência no padrão de transporte da

Tabela 6 - População urbana, rural e total do município de Jaboticabal período 1940-1980

Ano	População rural		População urbana		População total	
	número	%	número	%	número	%
1940	17.664	59,4	12.079	40,6	29.743	100
1950	13.313	48,3	14.252	51,7	27.565	100
1960	13.162	39,0	20.610	61,0	33.772	100
1970	9.187	23,7	29.592	76,3	38.779	100
1980	5.958	12,7	41.044	87,3	47.002	100

Fonte: IBGE, censos demográficos

região, do ferroviário para o rodoviário, colocou a cidade em posição pouco estratégica. Sob o sistema ferroviário, Jaboticabal possuía uma estação em seu território, que era um dos nós do sistema de escoamento agrícola, com um *binterland* bem definido ao seu redor. A chegada das rodovias veio a integrar o território com muito mais flexibilidade, aumentando o campo de atração direta de Ribeirão Preto e destruindo o *binterland* de Jaboticabal.

Assim, o município mantém sua situação de satélite de Ribeirão, mas perde o poder de atração sobre as cidades menores em suas redondezas, que com o sistema rodoviário podem servir-se com muito mais facilidade do comércio e serviços mais sofisticados de Ribeirão Preto. O terciário de Jaboticabal passa a ter características de atendimento sobretudo à população local, limitando seu potencial de crescimento.

Entretanto, a situação consolidada da cidade, incluindo um setor industrial de escala não muito grande, mas estável, e uma infra-estrutura urbana eficiente, fazem com que Jaboticabal não se esvazie economicamente, situação reforçada pelo fato de o município não ter passado até agora por crise de receita, por conta das usinas instaladas em seu território. Soma-se a isso a presença da UNESP, que traz à cidade 3.000 estudantes (em sua maioria vindos de fora) e um quadro expressivo de docentes e funcionários, que ajudam a constituir uma classe média local. O quadro que se apresenta até hoje é de uma estabilidade, sem grandes picos econômicos, mas, por outro lado, sem uma situação de empobrecimento.

Pela Contagem Populacional de 1996, a população total do município era de 60.226 habitantes, dos quais 57.555 morando na área urbana e 2.671 na área rural. Além do distrito sede, há outros dois: Córrego Rico, com 733 habitantes, e Lusitânia, com 179.

Das 24.596 pessoas da população economicamente ativa, 13.800 trabalhavam no setor terciário; 7.613 no Secundário e

3.183 no primário.

O valor adicionado cresceu 17% no período 88/89, decresceu 3% entre 89 e 90, e mais 16% entre 90 e 91. A renda per capita caiu 10% entre 88 e 91, de R\$3.482,00 a R\$3.160,00.

A receita municipal cresce 158% no período 88 a 90, passando de 5,3 a 13,7 milhões de dólares. Em 91, cai 14% e em 92 cai mais 26%. No contexto de uma grande crescimento na arrecadação, a Prefeitura Municipal logra realizar a expansão das redes de infra-estrutura, chegando a abranger a quase totalidade da área urbanizada. Em 1988, 81% dos domicílios eram ligados à rede de água e 79% ligados à rede de esgoto, taxas que passam, em 1991, a 98,3% (água) e 97,2% (esgotos). Em 1992, 100% de água era tratada com cloro e 95% fluoretada (mapa 48).

Jaboticabal mantém sua situação de satélite de Ribeirão, mas perde o poder de atração sobre as cidades menores em suas redondezas

O município possui um centro comercial, que corresponde ao centro geográfico, onde localiza-se a maior parte do comércio e serviços, inclusive um pequeno *shopping center* contendo o único cinema da cidade.

Ao redor do centro, espalham-se em um raio praticamente uniforme os bairros residenciais do município, concentrando-se os de renda mais alta ao Sul, e os de renda mais baixa ao Norte. A mancha urbana apresenta-se coesa - inexistindo a periferia difusa e sem infra-estrutura típica de cidades brasileiras - ainda que boa parte da área urbanizada esteja subaproveitada, com a presença de grande número de lotes vazios (mapa 46). A ausência de uma periferia desqualificada deve-se ao fato de a terra rural, altamente produtiva, não ser tratada apenas como um bem de investimento imobiliário, e sim de produção. O loteamento de novas áreas para uso urbano, portanto, dá-se quando a

3

fronteira urbana está pressionada pelo crescimento da cidade.

A forma compacta da mancha urbana, com baixa exclusão territorial, pode nos levar a crer que trata-se de uma situação de equilíbrio social. Isso é verdade apenas em parte, como detalharemos a seguir.

O sistema produtivo de base agro-industrial exerce poder de atração populacional efetivamente mais baixo do que o sistema de base industrial. A terra produtiva induz as áreas urbanas a serem parcimoniosas em espaço, relutando em ceder terras à expansão urbana periférica. Esta, quando se dá, ocorre por pressão interna das cidades, e não (como ocorre nas áreas onde a terra é improdutiva) pelo loteamento sem infra-estrutura e consequente oferta em *dumping* de terra pseudo-urbana por preços baixíssimos.

Em Ribeirão Preto e Jaboticabal a miséria urbana não é visível, mas outros povoados, como Guariba, Barrinha e Pontal, são verdadeiros acampamentos

Por outro lado, a configuração das cidades da região, de contorno definido e entremeadas por extensas áreas de agricultura, não nos deixa perceber que trata-se, na verdade, de um sistema altamente integrado de cidades, com divisão funcional muito bem definida para cada território ocupado. Trata-se de um sistema funcionalmente integrado, mas morfologicamente separado. Da mesma forma que nas áreas urbanas de Ribeirão Preto e Jaboticabal a miséria urbana não é visível, outros povoados, como Guariba, Barrinha e Pontal, são verdadeiros acampamentos, abrigando grandes contingentes de população vivendo no limite da precariedade. É válido, portanto, dizermos que os pobres de Ribeirão Preto e Jaboticabal vivem em Guariba ou Barrinha, mesmo não constituindo com estes municípios uma conurbação física.

A população trabalhadora volante da agricultura, principal grupo constituinte das camadas mais pobres da população na

região, é de importância fundamental para a economia local, mas é miserável pelos baixos salários recebidos e pela absoluta sazonalidade de sua renda - e por isso mesmo marginalizada e indesejada nos centros urbanos da região. Essa condição paradoxal - o necessário, porém indesejado - é sintoma de um modelo econômico que explora a mão de obra, mas não a integra em sua vida social.

O próprio grupo dos trabalhadores volantes não é homogêneo, variando conforme o nível de renda que conseguem obter com seu trabalho. Os mais integrados são aqueles que conseguem trabalhar por períodos mais prolongados, reduzindo o período sem rendimentos. As usinas aproveitam uma parte da mão-de-obra na entressafra para realizar trabalhos de manutenção das lavouras, e para garantir uma equipe mínima na safra, quando a demanda por mão-de-obra é muito grande. Em algumas famílias, os chefes trabalham por maiores períodos, e colocam outros membros da família para trabalhar em momentos de maior demanda. Esses trabalhadores vivem nas cidades da região, em condições de pobreza, mas conseguem frequentemente construir suas casas em regime de autoconstrução com os vizinhos, sobretudo na entressafra. A estabilidade de moradia representa maior inserção social e estabilidade de relações.

Outro subgrupo é o de trabalhadores que vivem em pensões e quartos de aluguel, população que encontra maiores dificuldades de inserção social e de manutenção das relações familiares. O subgrupo mais marginalizado de trabalhadores volantes são aqueles que permanecem acampados no interior do território das usinas, que vive na região apenas nos períodos de safra, proveniente majoritariamente de pequenas cidades no Estado de Minas Gerais.

A presença dos trabalhadores volantes, já indesejada em épocas de safra, torna-se extremamente problemática em épocas de entressafra, quando o grupo está

desocupado e sem renda, motivo pelo qual nenhum município da região interessa-se por mantê-los. Estima-se o mercado em 100.000 postos de trabalho por safra na região.

As cidades da cana-de-açúcar, portanto, têm sua espacialidade e estrutura marcadas pela relação que constroem com esse grupo marginalizado, seja recebendo-os ou expulsando-os. Essas atitudes variam conforme o município. Pradópolis, por exemplo, veta formalmente em sua legislação urbanística a utilização de imóveis para pensões, cortiços ou quartos de aluguel. O solo urbano de Ribeirão Preto é caro demais para habitantes das classes mais baixas, exercendo portanto poder permanente de repulsa em relação a essa população.

A maioria dos municípios possui um balcão, frequentemente na própria estação de trem ou Rodoviária, que distribui passagens para os migrantes se dirigirem a outro município. Dessa forma, expulsa-se a população indesejada na entressafra. Depoimento da Secretária da Promoção Social de Jaboticabal revela que, em épocas de entressafra, diariamente de 20 a 30 pessoas buscam ajuda ao Programa, e são encaminhadas a outras cidades.

Essa política de escoamento de trabalhadores volantes explica em parte o perfil de relativo equilíbrio e bem-estar da paisagem urbana de muitos dos municípios da região: simplesmente paga-se por sua expulsão.

Jaboticabal ostenta uma população de trabalhadores volantes, em sua maioria pertencentes aos grupos mais integrados ao trabalho. Dados da Prefeitura Municipal informam que, em 1997, 2.671 pessoas moravam na zona rural, enquanto 3.183⁵⁸ trabalhavam no setor primário. Se levarmos em conta que cerca de 50% da população rural não encontra-se em

situação de atividade econômica, chegamos a 1.635 trabalhadores vivendo no campo, e, conseqüentemente, existiriam 1548 trabalhadores do campo morando na zona urbana.

As camadas mais pobres de Jaboticabal contam com várias alternativas de emprego, e não só o trabalho volante. Os setores comercial, de serviços e indústrias da cidade dão conta de empregar parte significativa da população. O trabalhador volante, portanto, habita, mas não caracteriza, o espaço pobre de Jaboticabal. Dessa forma, Jaboticabal se defende da miséria sazonal que abate as comunidades homogêneas de trabalhadores volantes, atrofiando a possibilidade de desenvolvimento de comércio e serviços, prejudicando as relações familiares e dificultando a inserção de crianças no sistema educacional.

Dados de 1991 revelam que a infraestrutura de água e esgoto e a rede de iluminação pública cobrem a quase totalidade da área urbanizada⁵⁹, que cobre 33 dos 677 km² de área do município⁶⁰. (mapa 15) Da mesma forma, o asfalto cobre a maior parte das ruas.

As densidades populacionais na área urbanizada variam de 14 hab/ha até 61 hab/ha (na área central), excetuando-se a Zona Industrial, com população de 3 hab/ha. O fato de a zona central ser a região de maior densidade populacional revela que as funções na cidade não foram segregadas (mapa 16). A maior densidade habitacional corresponde à maior densidade também de comércio e serviços⁶¹.

SEGMENTOS DE MERCADO

O mercado habitacional de Jaboticabal apresenta-se em relativo equilíbrio, não sendo identificados grandes contingentes populacionais sem atendimento pela infra-

58. Prefeitura Municipal de Jaboticabal, Dados corográficos e informativos, 1997.

59. Plano Diretor de Jaboticabal. Prefeitura Municipal de Jaboticabal, 1991.

60. Prefeitura Municipal de Jaboticabal, Dados corográficos e informativos, 1997.

61. Plano Diretor de Jaboticabal. Prefeitura municipal de Jaboticabal, 1991.

3

estrutura ou apresentando ocupação extremamente precária do espaço. Da mesma forma, não se identificam espaços de generalização da irregularidade ou ilegalidade urbanística. Mesmo assim, a estrutura espacial encontra-se claramente estratificada, podendo ser identificadas as seguintes categorias de ocupação (mapa 17).

Loteamentos e casas de padrão médio-alto

Principalmente ao Sul da cidade, nos

Em Jaboticabal não se identificam espaços de generalização da irregularidade ou ilegalidade urbanística

bairros de Nova Jaboticabal, Jardim Santa Rita e Nova Aparecida, a terra agrícola foi recentemente loteada, dando origem aos loteamentos de padrão mais alto na cidade, providos de toda a infra-estrutura, com áreas verdes abundantes e edificações de médio e grande porte, isoladas nos lotes. Trata-se da terra urbana habitacional de valor mais alto no município, cujo preço por metro quadrado vai de R\$ 200 a R\$ 300 (mapa 50), em que residem as camadas mais ricas da população. Apesar da homogeneidade da ocupação, estes bairros não se apresentam como condomínios fechados, não se fechando ostensivamente em relação ao restante da cidade.

A região central apresenta também parcelas de ocupação de renda média-alta, sendo uma área de ocupação heterogênea, das várias classes sociais. Entretanto, verifica-se um progressivo abandono dessas áreas pelas famílias mais ricas, em direção aos bairros novos ao Sul.

Prédios de apartamentos

A região central da cidade apresenta áreas em que se verifica um processo de verticalização, embora em quantidades bastante reduzidas até agora. Trata-se, entretanto, de um padrão específico de

ocupação do solo urbano, e por isso aqui discriminado.

As unidades em edifícios de apartamentos são ocupadas pelas famílias mais ricas, e custam em média de R\$ 80.000 a R\$100.000. Existiam até 1998 no município cerca de 8 prédios de apartamentos, além de outros dois em construção.

Estes prédios são construídos pelas construtoras atuantes no município, principalmente pela Stéfani Nogueira (pertencente à família Stéfani, uma das mais poderosas da cidade, dona da indústria alimentícia local e da maior concessionária de automóveis), a maior delas, que possui estrutura de corretagem para os imóveis produzidos, a Imobiliária San Marino.

Os prédios de apartamentos, assim como os lotes oferecidos na cidade, são comercializados regionalmente, revelando o grau de integração da economia regional⁶².

Flats

Por conta da presença da UNESP em Jaboticabal, abre-se espaço para a construção dos chamados flats, apartamentos de área reduzida – cerca de 30m² – e preço de cerca de R\$ 25.000.

O público-alvo desse tipo de habitação são os estudantes da UNESP, para os quais os apartamentos são alugados ou vendidos.

A construção de prédios de flats é de início recente – década de 90, e é realizada pelas construtoras locais.

Casas de padrão médio-baixo

As casas de padrão médio-baixo encontram-se distribuídas pelas áreas centrais da cidade (embora em menor escala do que as de padrão médio-alto), e localizam-se principalmente na porção norte da cidade, de perfil marcadamente

62. Entrevista com Vladimir Morgado, funcionário da San Marino Empreendimentos Imobiliários.

mais popular do que a da porção sul. O preço do terreno nessas áreas da cidade variam de 50 a 150 R\$/m² (mapa 18), e não chegam a constituir núcleos de favelas ou loteamentos clandestinos. Até mesmo a prática da divisão dos lotes em “meios-lotes”, ainda que permitida por lei, é pouco difundida, revelando que a terra urbana é de acesso relativamente favorável às camadas médio-baixas.

A compra e venda de lotes e casas nessas áreas – de uma forma geral não verticalizadas – dá-se da mesma forma que nos segmentos anteriores, com base em um sistema estabilizado de corretagem, em que a oferta e a demanda são em geral mediadas por profissionais estabelecidos no município.

Casas e lotes populares

Nos bairros de Jardim das Rosas, Sta. Luzia e Sta. Teresa, além dos distritos de Córrego Rico e Lusitânia, pode-se verificar ocupação de baixa renda, representada por edificações de baixo padrão, lotes-mínimos (125m²) e ocupação intensiva dos lotes e das residências. Não identificam-se, entretanto, como regiões favelizadas da cidade, e encontram-se de forma geral servidas de infra-estrutura urbana básica, inclusive rede de esgotos. Podem ser encontrados nas populações de baixa renda trabalhadores volantes.

O grau reduzido de segregação espacial faz com que o mercado se comporte de forma integrada, inexistindo um mercado informal de porte.

Dentro desse segmento de mercado, podemos identificar três empreendimentos de interesse social realizados recentemente pelo poder público: o mutirão autogerido no Jardim 1º de maio (Prefeitura Municipal, 1991), o Conjunto Ulisses Guimarães (parceria município-CDHU, 1996) e o mutirão autogerido em Córrego Rico (Prefeitura Municipal, 1998). Esses três empreendimentos vêm a atender à demanda das classes mais pobres do município, com o poder público financiando a compra de

unidades.

Chácaras urbanas

Como descrito anteriormente, a estrutura fundiária de Jaboticabal passou por grande concentração desde os anos 50, constituindo a estrutura atual, de grandes unidades produtivas, e praticamente eliminando o modelo da chácara da paisagem.

As chácaras ocorrem em Jaboticabal no loteamento Vale do Sol, a Leste do Centro do município, e sua existência deve-se ao loteamento de uma gleba maior com esta finalidade nos anos 80.

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Jaboticabal possui longa tradição de regulamentação urbanística, como a maioria das cidades vinculadas ao sistema produtivo cafeeiro. Já em 1868, o povoado conta com um Código de Posturas, regulamentando as edificações urbanas. Um segundo Código de Posturas, redigido em 2 de março de 1893, prossegue com as mesmas preocupações formais.

Para o contexto deste trabalho, mostra-se extremamente relevante o processo por que passa a cidade a partir de 1989, quando a legislação urbanística local passa por processo de grande renovação. Nesse ano, assume a Prefeitura o agrônomo José Giácomo Baccarin, professor da UNESP, pesquisador das questões dos trabalhadores volantes e uma das principais lideranças do Partido dos Trabalhadores na região.

Baccarin fôra eleito não a partir de bases classistas, mas com apoio generalizado da população, tendo vencido a eleição em todas as urnas da cidade, à exceção dos distritos. Isso revela o cansaço da população com os políticos locais, que haviam lançado a cidade em uma situação de abandono, a despeito de um crescimento na receita. A equipe que sobe ao poder participa ativamente das discussões relacionadas à Reforma Urbana, que estavam ocorrendo naquele momento no Brasil e particularmente no Estado de

São Paulo⁶³.

Como resultado da participação da equipe que assumiu a Prefeitura nos debates sobre política urbana, surge a partir de 1988, no município de Jaboticabal, uma das legislações urbanísticas mais comprometidas com a pauta da Reforma Urbana, como detalhado a seguir.

Plano Diretor

Um dos pontos de consolidação da revisão da legislação é o processo de elaboração do Plano Diretor de 1991. Tal plano pode ser visto como uma peça simultaneamente técnica, política e de divulgação das idéias da equipe que o promoveu. Devemos entender o Plano Diretor de 1991 como uma série de instrumentos legislativos, posteriormente consolidada no Plano propriamente dito (mapa 19), que foram negociados e implantados separadamente por motivos de estratégia política, como confirma o depoimento de Mauro Ferreira, coordenador equipe técnica que elabora o plano:

*“O Prefeito possuía uma bancada de apenas três vereadores, ele tinha a minoria na Câmara. Nós avaliamos que não passaria de forma alguma uma coisa muito complexa, muito grande, então a gente resolveu dividir essa legislação e começar antes a legislação de edificações, de parcelamento do solo, de zoneamento... o normal seria o contrário: você ter um Plano geral e depois esse detalhamento. Nós invertimos o processo em função de uma discussão política que o próprio Prefeito pensou que seria preferível fazer assim...”*⁶⁴

O fato de o Plano partir da vontade política e capacidade técnica do Executivo, e não de uma organização popular, é determinante de sua forma e da história de

negociação e implantação dos instrumentos.

Depoimento de Orivaldo Brisa, diretor da EMURJA - Empresa de Urbanização de Jaboticabal - revela-nos o caráter técnico do Plano:

“...houve uma equipe de assessoria que seria essa equipe de consultoria que fez o básico do projeto, houve profissionais muito competentes que elaboraram o básico do projeto, aprofundaram, colocaram várias questões importantíssimas tecnicamente, e depois houve a parte mais legal que foi justamente a questão da participação popular, onde a gente foi para os bairros discutir com a população...”

*...é claro que é uma discussão que não dava para aprofundar muito, que eram pessoas que não tinham conhecimento no início do que era um plano...”*⁶⁵

O Plano estava tão distante do repertório da cidade que até mesmo os vereadores não possuíam capacidade técnica para discutí-lo:

*“O plano foi aprovado na íntegra, teve pequenas alterações e tal, mas com todos os problemas que o governo tinha ele foi aprovado na íntegra, não teve nenhum problema por causa desse processo de envolvimento dos vereadores, mesmo porque não estava claro para eles o que significava, tão nova, tão diferente daquilo que tradicionalmente se fazia que não dava para avaliar o impacto, não tinham idéia do que aquilo poderia significar no futuro”*⁶⁶

A estrutura do Plano revela seu caráter de instrumento de divulgação de idéias e de capacitação da sociedade como interlocutor qualificado no processo. Divide-se em duas partes: a primeira corresponde ao Projeto de Lei propriamente dito, com os objetivos, diretrizes e instrumentos legislativos e normativos para sua implantação, a serem

63. No período 1989/1991, ocorreram em todo o Brasil discussões e seminários envolvendo técnicos de prefeituras de caráter popular sobre a questão da política urbana. Entidades ativas no processo foram a FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social, o INCA – Instituto Cajamar, o Instituto Pólis, a ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano, ONGs que promoveram um espaço de discussão da pauta da reforma urbana local. ver Grazia de Grazia(org.) *Plano Diretor - Instrumento de Reforma Urbana*, Rio de Janeiro, 1992.

64. Entrevista com Mauro Ferreira, coordenador da equipe de elaboração do Plano Diretor de Jaboticabal de 1991. Maio 1998.

65. Entrevista com de Orivaldo Brisa, diretor da EMURJA – Empresa de Urbanização de Jaboticabal. Maio 1998.

66. Entrevista com Mauro Ferreira, coordenador da equipe de elaboração do Plano Diretor de Jaboticabal de 1991. Maio 1998.

tratados a seguir. A segunda parte consiste em amplo diagnóstico da cidade, que ampara a estruturação do Projeto de Lei. Trata-se de instrumento político, de divulgação de um viés de análise, descrevendo a problemática urbana e revelando os desequilíbrios e desigualdades no acesso à terra urbanizada.

O Plano inicia seu diagnóstico reconhecendo três áreas de ocupação urbana: a área central, a área intermediária e a área periférica. O diagnóstico realiza uma leitura da forma de produção e consumo do espaço urbano:

“Os consumidores podem ser moradores e seja qual for seu extrato social, pagam pelo uso do espaço, na medida de suas possibilidades econômicas, variando apenas seu nível de habitação, localização, de infra-estrutura e serviços públicos disponíveis. Também os especuladores se apropriam do espaço urbano e, sem dar-lhe uso produtivo ou função social, conservam-no como uma espécie de poupança, reserva de valor.

Agindo conforme seus objetivos de ganhos econômicos, estão os agentes produtores de espaço, proprietários, construtores, loteadores, que adquirem e transformam a terra urbana em edificações e espaços de uso social. A eles, juntam-se os poderes públicos, que produzem e operam equipamentos e serviços públicos.

Na medida em que os imóveis se transformam em mercadorias que podem gerar lucros, é que esse ganho econômico que passa a comandar a produção do espaço, com sua própria lógica.

O resultado desse processo aparentemente desordenado e competitivo é uma cidade segregada: verifica-se o contraste entre o padrão das áreas ocupadas pelas classes de renda que as ocupam. Quem tem e pode pagar, tem acesso ao que a cidade tem de melhor para oferecer, em termos de equipamentos e serviços, inclusive públicos.

Com isso, as classes de renda mais baixa vão se instalando cada vez mais distantes, onde a terra é mais barata. Mas para o poder público, ocorre o contrário: instalação de infra-estrutura e de serviços comunais é cada vez mais onerosa. Ao mesmo tempo, proprietários retêm terras vazias e

ociosas em regiões já urbanizadas, a espera de uma valorização constante, motivada pela expansão urbana e por investimentos públicos.

Este fato constitui também entrave fundamental para a aquisição, pelo poder público, de terras de habitação e equipamentos comunitários.

A ação do município, no sentido de formular um “pacto” onde estejam explicitados esses interesses controversos, vai se dar na regulamentação de normas e regras que articulem a ação desses agentes, e não na formulação de um modelo de cidade ideal.”⁶⁷

O Plano é um instrumento político, descrevendo a problemática urbana e revelando os desequilíbrios e desigualdades no acesso à terra

Percebe-se nessa passagem o intuito do Plano, reconhecendo a cidade como um lugar de disputas e desequilíbrios, o poder público como mediador desses conflitos. Um Plano Diretor deixa, portanto, de ser apenas uma carta contendo padrões desejáveis e saudáveis de urbanização, e passa a ser instrumento de construção dessa mediação.

Quanto às suas proposições, o Plano Diretor de 1991 possui como objetivos:

I – a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

II – a racionalização do uso da infra-estrutura instalada, inclusive sistema viário e transportes, evitando sobrecarga ou ociosidade.

III – a regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda.

IV – A incorporação da iniciativa privada no financiamento dos custos de urbanização e da transformação dos espaços urbanos coletivos

V – A preservação e proteção e a recuperação

Para chegar-se a esses objetivos, o Plano traça conjuntos de diretrizes, referentes à urbanização, à habitação, às atividades econômicas, aos equipamentos públicos coletivos, ao meio ambiente, ao sistema viário e aos transportes.

Para o escopo deste trabalho, interessam especificamente as diretrizes quanto à urbanização e habitação.

Quanto à urbanização, a diretriz clara é o estabelecimento de um perímetro desejável para a área urbana e de expansão urbana e o adensamento e provimento de infra-estrutura para esta região urbanizada. A diretriz é explícita no sentido de adensar tal área, otimizando a infra-estrutura e evitando que novas e caras expansões fossem feitas.⁶⁹

A diretriz clara é o adensamento e provimento de infra-estrutura para a região urbanizada

Quanto à habitação, a diretriz reconhece a existência de uma parcela da população com menores possibilidade de acesso à moradia, e propõe que o poder público aja institucionalmente no sentido de compensar essa fragilidade, buscando inclusive parcerias na iniciativa privada para que se pudesse viabilizar a produção de habitação de interesse social na escala necessária.

Quanto aos instrumentos urbanísticos propriamente ditos, o Plano Diretor de 1991 continha uma série deles, cada um com objetivos específicos no sentido de se perseguir os objetivos gerais.

Aqui constam a história – institucional, política e de recepção pelas diversas parcelas da população e o próprio poder público – de alguns deles, diretamente

relacionados ao escopo desta pesquisa: a *Lei de Parcelamento*, o *IPTU Progressivo*, a *Edificação Compulsória*, as *Zonas de Especial Interesse Social* e o *Solo-criado*.

Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)

Foram instituídas, dentro da zona urbana, Zonas Especiais, de três ordens: Zonas de Preservação, Zonas de Interesse Social e Zonas de Distritos Industriais.

As ZEIS seriam aquelas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitações de interesse social, propondo-se a interferir no mercado e terra ocupada de forma a possibilitar a ampliação do atendimento às camadas de mais baixa renda. Foram estabelecidas três categorias de ZEIS:

“ZEIS 1 - terrenos ou particulares ocupados por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, em relação aos quais haja interesse público em se promover urbanização ou regularização jurídica da posse da terra.

ZEIS 2 - loteamentos em relação aos quais houver interesse público na promoção da regularização jurídica do parcelamento, na complementação da infra-estrutura urbana ou dos equipamentos comunitários ou na recuperação ambiental.

*ZEIS 3 - terrenos não edificados, sub-utilizados ou não-utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.”*⁷⁰

O objetivo do instrumento das ZEIS é delimitar, dentro da área urbana, regiões em que se reconhece a necessidade de intervenção do poder público no sentido de possibilitar que lá se instale população de baixa renda, sem que com isso esta seja forçada a viver em uma situação de irregularidade ou ilegalidade. Para isso, os critérios de definição do compo da legalidade seriam mais flexíveis do que os que se aplicam no restante da cidade.

68. Plano Diretor de Jaboticabal, Prefeitura Municipal de Jaboticabal, 1991.

69. segundo Nelson Italiano, arquiteto da Prefeitura de Jaboticabal, no momento de formulação do plano existiam 17 loteamentos em aprovação (o que geraria mais de 20.000 lotes) e mais de 6.000 lotes vazios na cidade.

70. Idem

Chegou-se a delimitar uma área como ZEIS em lei aprovada pela Câmara. Apesar de instituído, o instrumento não chega a ser aplicado na cidade, em parte devido à existência de Lei de Parcelamento bastante generosa em relação à ocupação de padrão mais popular, que na realidade estende a todo o território da cidade a possibilidade de implantação de habitação de interesse social.

Lei de Parcelamento do Solo

Em 28 de maio de 1990, institui-se a Lei complementar nº1, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

A Lei de Parcelamento do Solo é de caráter marcadamente popular, tendo como um de seus objetivos “evitar excessivo número de lotes vagos, com consequente aumento de investimento sub-utilizado em infra-estrutura e custeio de serviço, podendo para isso a Prefeitura recusar a aprovação de parcelamento”.

O principal instrumento de democratização ao acesso à terra urbana contido na Lei de Parcelamento é o Artigo 38, que estabelece um lote mínimo de 160m² e frente mínima 8m, em todo o território urbano, para os parcelamentos aprovados a partir da implementação da lei. Os loteamentos já existentes deverão apresentar lote mínimo de 125m².

O fato de a cidade toda apresentar o mesmo lote mínimo é fundamental para a manutenção de baixos índices de exclusão territorial, já que dificulta-se a criação de áreas de exclusão, não estando os loteamentos de elite protegidos por lei, mas regulados pelo mercado.

Também muito importante é o reconhecimento de áreas em que os lotes de 250m² foram subdivididos, resultando em lotes de 125m², que após a lei de parcelamento podem ser legalizados.

A Lei de Parcelamento foi revista em 1993, sob o mandato de Adail Alessio de Simoni, o sucessor de Baccarin. Ocorreram modificações no artigo 27, que delibera sobre as vias de circulação, afrouxando algumas exigências no que diz

respeito às medidas mínimas de vias principais. A regulamentação a respeito do lote mínimo, entretanto, foi mantida, revelando que a medida foi incorporada pela administração municipal.

Edificação Compulsória

Apesar de Jaboticabal apresentar um perímetro urbano relativamente compacto, sem grandes espaços de descontinuidade da malha urbanizada, o Plano identifica um número expressivo de terrenos vazios ou sub-aproveitados na área urbanizada, indicando a presença de especulação imobiliária com a terra urbana.

Com o objetivo de uma otimização da infra-estrutura existente, evitando assim caras expansões, o Plano institui o instrumento da edificação compulsória, sobre 5 regiões da área urbana, consideradas de edificação prioritária e subaproveitadas.

Segundo o artigo 37 do Plano, os proprietários de terrenos vazios com área acima de 300m² dentro dos 5 perímetros estabelecidos seriam obrigados a edificá-los em um prazo de até três anos, conforme lei específica a ser definida para cada um dos perímetros.

A não obediência às determinações de edificação compulsória implicaria em aplicação de IPTU progressivo nos terrenos em questão.

IPTU Progressivo

Outro instrumento proposto no sentido de combater a especulação imobiliária com áreas vazias é o IPTU Progressivo, a ser aplicado em terrenos vazios dentro do perímetro urbano. O Artigo 38 do plano institui o IPTU Progressivo para assegurar a função social da propriedade urbana.

O IPTU Progressivo seria aplicável em áreas de edificação compulsória, caso os prazos estabelecidos por lei para a aplicação do dispositivo não fosse cumprido.

O instrumento não chegou ser

implementado no município. Por pressão dos incorporadores da cidade – e principalmente de incorporadores ligados a uma usina, os maiores da cidade⁷¹ – o Executivo retirou-o da proposta de Plano Diretor a regulamentação do IPTU Progressivo, para que o projeto de lei pudesse ser votado na Câmara, majoritariamente de oposição. A não regulamentação do IPTU Progressivo acarreta também a invalidação da edificação compulsória, posto que seria esta a penalidade decorrente da não edificação dos terrenos.

Solo-criado

O Plano institui o Coeficiente de Aproveitamento de toda a zona definida como urbana como sendo 1 (um), ou seja, cada terreno urbano só poderia ser edificado no equivalente à sua própria área. Na zona rural, esse coeficiente seria equivalente a 0,1.

o Executivo retirou da proposta de Plano Diretor a regulamentação do IPTU progressivo, para que o projeto de lei pudesse ser votado na Câmara

O projeto de qualquer edificação acima desse coeficiente deveria ser submetido à aprovação da Prefeitura Municipal, que poderia aprovar tal solicitação – até o coeficiente de 4 (quatro), mediante pagamento de taxa, o solo-criado.

O objetivo do instrumento é reverter ao poder público parte dos lucros obtidos pelo investimento imobiliário, arrecadando assim fundos para o setor social.

Apesar de instituído, o Solo-criado foi revogado na gestão seguinte à de Baccarin, por pressão dos investidores imobiliários. Atualmente, pode-se edificar até o coeficiente de aproveitamento de 6 (seis) em alguns locais, sem que seja necessário pagar por isso.

O caráter inovador e ousado do Plano, que pensa e pressupõe grandes conflitos e disputas pela terra urbana, é também um ponto de fragilidade. Como exposto anteriormente, as propostas e preocupações do Plano encontravam-se muito distantes do cotidiano tanto da população quanto da Câmara Municipal, o que se deve em parte à ausência de organização popular e em parte à própria incipiência dos conflitos pela terra no município. Jaboticabal é, dentre os três municípios pesquisados, aquele em que as diferenças de preços da terra urbana são os mais baixos, revelando um território sem grandes fraturas, e em que a infraestrutura urbana está razoavelmente bem distribuída no espaço, não configurando, portanto, regiões extremamente valorizadas em relação a outras.

Sob alguns aspectos, as determinações do Plano adquirem valor quase que puramente simbólico.

“Os princípios da reforma urbana tinham ficado no Plano Diretor, por exemplo a questão do solo criado: a gente sabia que não tinha a menor importância para Jaboticabal, mas para nós era uma questão de princípio, reafirmar os princípios da reforma urbana, é isso que nos levou a propor todos esses instrumentos, de solo criado, de transferência do direito de construir e esse tipo de coisa”⁷²

“Mesmo que em Jaboticabal isso não tenha uma influência significativa na configuração urbana, com relação ao aspecto pedagógico isso é fundamental, as pessoas quando vão fazer uma lei, vão fazer no sentido de uma cidade para todos. Não seria bem o termo conscientizar, mas pelo menos é explícito, você deixa claro: é assim.”⁷³

A história do encaminhamento do feixe de instrumentos de legislação urbanística, após a saída de José Baccarin do governo, mostra que essa postura de utilização de

71. Nesse ponto percebe-se a abrangência do poder econômico ligado às usinas. Além de controlarem toda a lógica do espaço rural, elas controlam também partes da dinâmica urbana, com grande ascendência política sobre o poder local.

72. Entrevista com Mauro Ferreira, coordenador da equipe de elaboração do Plano Diretor de Jaboticabal de 1991. Maio 1998.

73. Idem.

instrumentos de legislação como “cartas de princípios” pode representar fragilidades. A ausência de uma sociedade organizada, que reconhecesse o problema, fez com que os instrumentos pudessem ser modificados sem resistências.

O horizonte final desse processo é a descaracterização de alguns dos objetivos iniciais da legislação afinada com a pauta da Reforma Urbana, sem uma base popular que incorpore os instrumentos. Estes devem estar ao alcance do conhecimento geral, permitindo que a população os encampe por perceber neles a garantia de atendimento de suas necessidades. Um instrumento que propõe-se a mediar um conflito não expressado nas forças da sociedade tende a ser ineficiente e facilmente descartável no caso de se organizarem forças contrárias a ele.

Entretanto, há ganhos indiscutíveis no processo de planejamento recente de Jaboticabal. A Lei de Parcelamento, que permite que lotes pequenos sejam instalados dentro do campo de legalidade em todo o território da cidade, é o principal deles. Contribui para que o território não apresente um caráter cindido, prevalecendo os baixos níveis de segregação espacial.

Hoje, com a volta do PT ao governo local, não houve a retomada destes dispositivos já que, em função de uma queda conjuntural nos preços da tonelada de cana, ocorre uma queda no preços da terra urbana e um aumento da oferta de terra à venda. Assim, uma das maiores motivações da administração municipal anterior – poder adquirir terra para seus programas sociais a preços razoáveis – deixa de existir diante da queda generalizada dos preços.

REGULAÇÃO URBANÍSTICA E MORFOLOGIA URBANA

Renato Cymbalista

4

INTRODUÇÃO

Tanto o modelo econômico quanto a regulação urbanística são fatores que influenciam a configuração da morfologia das cidades, que por sua vez contribui fundamentalmente na definição da qualidade de vida de sua população.

Para descrevermos e analisarmos a paisagem urbana das cidades paulistas sob o recorte da pesquisa, dividimo-na em dois estados: as porções urbanas que foram ocupadas segundo os parâmetros tradicionais de regulação, e aquelas que passaram por intervenções em sua regulação. Fazendo a comparação entre as duas paisagens poderemos elaborar hipóteses a respeito do impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos sobre a morfologia urbana.

Embora a paisagem dos centros comerciais das cidades pesquisadas tenha sido também registrada, os registros concentraram-se na identificação de paisagens de habitação, pois era este o enfoque central da pesquisa – os mercados (formais e informais) residenciais.

METODOLOGIA DE REGISTRO

Tradicionalmente, a leitura da paisagem urbana é feita partindo-se de algumas dominantes, todas elas ausentes da maioria das cidades brasileiras: a partir de projetos urbanísticos realizados, como o de Haussmann, para Paris ou a malha quadriculada de Nova York; a partir de conjuntos históricos expressivos remanescentes, como em Veneza ou Florença; a partir de peculiaridades construtivas tradicionais e marcantes, como a construção de tijolos cozidos de Amsterdam ou Londres; ou a partir de elementos marcantes da paisagem natural, que vêm a influenciar a urbanização.

Percebe-se que, à exceção do último elemento, todos eles aplicam-se privilegiadamente à leitura da paisagem urbana européia, construída através dos séculos, de origens remotas na História, urbanizada anteriormente à chegada do automóvel e que passa por intervenções centrais de projeto urbano, muitas vezes promovidas pela Coroa.

Tradicionalmente, a leitura da paisagem urbana é feita partindo-se de algumas dominantes, todas elas ausentes da maioria das cidades brasileiras

A partir dos anos 60 deste século, reconhecendo-se as limitações na leitura de paisagens urbanas sem os atributos acima, são propostas metodologias nas quais a legibilidade do espaço é a característica primaz na qualidade de uma estrutura urbana (Lynch, 1988). Propõe-se o estabelecimento de uma série de elementos estruturadores da paisagem – vias, limites, bairros, cruzamentos e pontos marcantes – que se articulam e interagem dando origem a paisagens distintas. A partir de sobreposições de impressões individuais dos usuários dos bairros, extraem-se os pontos mais recorrentes de estruturação da paisagem. A abordagem de Lynch, proposta em 1960 para a leitura da paisagem urbana de cidades norte-americanas, revela-se importante para uma contraposição ao modelo eurocêntrico de qualidade urbana, originando uma metodologia de leitura da paisagem baseada na percepção ambiental, que veio a produzir estudos também no Brasil (Curtis, Velasques, 1986; Kohler e outros, 1997).

A sistemática de Lynch faz uma clara hierarquização dos espaços: aqueles mais recorrentemente citados ou descritos pelas

4

As pessoas são os estruturadores dos locais. Trata-se, portanto, de uma abordagem a partir de elementos e estruturas excepcionais, marcantes e de mais fácil apreensão e descrição. Pouco fala-se do típico, do usual, do edifício, rua ou espaço “anônimo” que, em última instância, é o que “recheia” a cidade entre os pontos marcantes.

Os fluxos e vivências dos espaços pelas pessoas são o foco central de abordagens mais recentes, que procuram caracterizar o espaço e suas relações com os usuários a partir do uso cotidiano e das possibilidades que as configurações espaciais oferecem (Holanda, 1997). Tal abordagem, apoiada na definição da natureza dos espaços, diferencia-se daquela apoiada nos marcos referenciais propostos por Lynch, segundo a qual existiriam espaços ou bairros mais e menos marcantes, conforme a abstração ou concretude dos referenciais propostos pela população.

O Estado brasileiro realizou, historicamente, poucos projetos de desenho urbano nas cidades – menos ainda fora dos maiores centros – e esteve ainda mais ausente da questão nas quatro últimas décadas, período de maior crescimento populacional de nossas cidades. Com poucas exceções (das quais as mais expressivas sejam talvez Brasília e Curitiba), o poder público pouco se envolveu em imprimir ao espaço urbano – público ou privado – um modelo completo de urbanização. Ainda que não tenham faltado leis e regras de ocupação, pouco existiu a produção de conjuntos urbanos a partir de projetos estatais.

Da mesma forma, inexistiu aqui um modelo construtivo tradicional hegemônico, como é o caso em muitas regiões. A grande quantidade de etnias que compuseram a população brasileira (não esqueçamos que os próprios grupos indígenas e africanos apresentam grande diversidade interna) construiu segundo alguns modelos de construção vernacular de grandes virtudes técnicas, mas sua força

não chegou a determinar direções ou estilos que vieram a ser considerados pelo nosso urbanismo quando da produção de cidades.

A combinação das fraquezas – por um lado a pouca presença do Estado-Arquiteto, por outro um vernacular pouco resistente – fez com que, no quadro de nossas cidades, raramente se encontrem grandes espaços desenhados segundo quaisquer estilo ou proposta, ou conjuntos urbanos que podem ser definidos segundo esta ou aquela linguagem. Por outro lado, há muito tempo quase não se encontram as edificações tradicionais de grupos específicos.

Daí a dificuldade de leitura da paisagem de nossas cidades – mais ainda em situações periféricas ou em assentamentos muito recentes, com poucos referenciais marcantes. No lugar das categorias usuais de definição do espaço urbano – que adequam-se bastante bem à descrição da paisagem urbana de culturas centrais – são recorrentes as tentativas de definição da paisagem de nossas cidades a partir de conceitos residuais: paisagem periférica, ocupações marginais, assentamentos subnormais, lixo do mercado imobiliário... a lista é grande. Embora empregados em situações diversas, os termos têm em comum o fato de nada contribuírem para a definição dos reais atributos do espaço urbano.

O fato é que é bastante mais fácil definirmos a paisagem urbana brasileira a partir do que ela *não é* do que a partir do que ela *de fato é*. A paisagem fragmentada e de difícil leitura de nossas cidades é, em primeira instância, uma dificuldade para a própria circunscrição do problema a ser enfrentado pelos nossos urbanistas, em ocasião de intervenções. O que seria a regra, e o que seria o desvio, em nosso caso? Como se define uma marginalidade que supera, em escala, a regularidade? Seria ela ainda marginal?

Nesse sentido, a leitura realizada procurou contribuir para que pudéssemos avançar na compreensão dos espaços em

questão. O trabalho de apreensão da paisagem urbana em sua relação com a regulação urbanística pressupôs o desenvolvimento de uma metodologia de realização dos registros, de forma que o recorte desejado se evidenciasse. Os registros propostos procuram evidenciar a multiplicidade de formas que compõe a paisagem dos bairros de habitação estudados, ainda que bastante homogêneos no que diz respeito à classe social dos habitantes.

O proprietário/construtor na cidade brasileira contemporânea, embora tenha poucas possibilidades de intervir nas dimensões e volumetria de cada casa ou edifício (restringidas por lei, no caso da cidade legal, ou pela exiguidade da terra urbana, levando ao máximo aproveitamento do lote, na cidade ilegal), tem uma imensa liberdade de definição de estilos, revestimentos e acabamentos, devido a um pouco controle social sobre isso. Ao contrário de algumas culturas (como por exemplo a da Holanda) não há no Brasil um estilo esperado e socialmente cobrado para as habitações.

Procurou-se ressaltar essa variedade, à medida que se fez múltiplos registros de unidades típicas de habitação das diferentes morfologias, sempre que possível do ponto de vista frontal, reproduzindo a fachada mais visível da rua. Parte-se sempre que possível do lote individual, que parece ser a unidade básica de produção da paisagem urbana brasileira, na falta de planos urbanísticos implantados ou de um desenho de espaços públicos.

Os registros foram agrupados de acordo com a localidade onde foram feitos, e editados de forma a demonstrar que, tanto nos bairros dos ricos como nos dos pobres, há paisagens típicas compostas por uma miríade de elementos particulares e aparentemente desarticulados entre si. Dessa forma, caminha-se em direção à substituição das definições residuais ou meramente funcionais de nossa paisagem por uma imagem concreta, que pressuponha a fragmentação e considere-a

como sendo estrutural na paisagem, e não um desvio. Holanda(1997) coloca que “não existem descrições neutras, que sirvam a qualquer objetivo – qualquer uma está necessariamente amarrada a uma determinada teoria”, e a metodologia de registro colocada insere-se no movimento de reconhecimento da cidade real brasileira (proposto pela Reforma Urbana), inclusive em seus aspectos formais.

A abordagem colocada vem a somar (e não a competir) com outras possibilidades de representação em imagens do espaço urbano – cartografias, fotos aéreas, fotos de conjuntos urbanos, mapas mentais, abordagens da sintaxe espacial. É na sobreposição de abordagens que reside a possibilidade da representação mais completa. Não se pretende combater esta ou aquela técnica, muito menos propor a dominância de qualquer forma de representação.

A apreensão da paisagem urbana em sua relação com a regulação urbanística pressupôs o desenvolvimento de uma metodologia de realização dos registros

O PLANEJAMENTO TRADICIONAL E A MORFOLOGIA URBANA

Verifica-se a existência de um modelo dominante de instrumental de regulação urbanística incidente sobre a maior parte das cidades brasileiras, dominado pelas Leis de Zoneamento, que como regra dividem as cidades em zonas, para as quais se aplicam parâmetros urbanísticos específicos (Feldman, 1997). A essa abordagem chamaremos de *Planejamento Tradicional*, segundo o tratamento de alguns autores (Rolnik e Cymbalista, 1997; Mendonça, 1996).

Estes instrumentos legislativos tradicionais – além do Zoneamento, destacamos as leis de parcelamento, os mais fortes no que diz respeito à configuração urbana produzida – tiveram como efeito sobre a forma das cidades brasileiras uma paisagem dividida: a *cidade*

4

regular, cujas edificações encontram-se em conformidade com os parâmetros exigidos por lei, o arruamento encontra-se completo, as divisas dos lotes bem definidas, os recuos frontais e laterais de forma geral obedecidos; e a *cidade irregular*, correspondendo de forma geral à habitação das camadas mais pobres, que não podem pagar pelos rígidos índices exigidos pela legislação. A cidade ilegal apresenta graduações de precariedade, indo desde bairros consolidados até favelas muito precárias.

A imensa ilegalidade urbanística – que muitas vezes representa a maior parte das cidades (Maricato, 1996) – resulta em geral de padrões de legalidade restritivos e inflexíveis, impossíveis de serem respeitados (e até compreendidos) pela maior parte da população. Assim, optamos por tratar a ilegalidade como subproduto – e não desvio – da regulação tradicional (Rolnik, 1997).

Quanto ao formato da ocupação, encontram-se padrões recorrentes de edificação, resultado dos instrumentos legislativos também recorrentes

Quanto ao formato da ocupação, encontram-se padrões recorrentes de edificação, resultado dos instrumentos legislativos também recorrentes. Embora cada cidade apresente características específicas, uma abordagem genérica pode ser feita, pois as normas adotadas pelo planejamento tradicional originaram uma certa homogeneidade da paisagem. Concentrando-nos no escopo deste trabalho – os mercados residenciais – listamos os padrões identificados.

A *cidade regular* é dividida em 4 formas de ocupação:

O *Padrão Vertical* (figura 1), que, conforme oportunidades mercadológicas e restrições da legislação, variam no número de pavimentos, raramente superando 20 andares. É o padrão resultante da leitura realizada pelo mercado imobiliário da legislação, efetivando construções de

prédios em locais de bastante concorrência pela propriedade. Em Jaboticabal, Diadema e Guarujá, as áreas de edifícios correspondem em grande parte às áreas de urbanização mais antiga e consolidada, e providas de infra-estrutura. Os edifícios 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 cercas.

O *Padrão Horizontal* (figura 2). Trata-se do modelo de baixa densidade, de residências unifamiliares isoladas nos lotes, obedecendo a recuos exigidos em 3 ou 4 dos lados da edificação. Neste caso, a paisagem resulta de uma legislação restritiva, que visa a proteção da qualidade de vida daqueles que vivem nos bairros. O grande ganho imobiliário se dá pelo loteamento, enquanto a edificação das residências é em geral feita por empreiteiras de menor porte. As residências separam-se das ruas pelos recuos ou por cercas e muros.

Conjuntos de Interesse Social. Podem ser de natureza horizontal (figura 3) ou vertical (figura 4), e sua implantação pelo poder público acabou por originar um padrão de morfologia urbana. Comas (1984) faz uma descrição deste padrão urbanístico, ressaltando sua grande escala; a localização em periferia ou grande vazio urbano; e duas fórmulas de projeto, utilizadas separadamente ou em combinação: conjuntos de blocos repetitivos de apartamentos, usualmente sem elevador e de até quatro pavimentos; ou casas unifamiliares isoladas em lotes entre 160 e 240 m², configurando quarteirões estreitos e compridos. As áreas entre eles são em geral residuais, poucas vezes passando por projetos paisagísticos e de áreas de lazer, e vão sendo apropriados pela população conforme suas necessidades e possibilidades.

Condomínios Fechados (figura 5). Forma urbana que ganha força a partir dos anos 80, consistindo de grandes territórios, apropriados pelos mais ricos, que isolam-se do tecido urbano e impedem o acesso

público às áreas. Os condomínios fechados, que nos revelam uma postura anti-urbana, contrária a qualquer mistura de usos ou classes, e muito dependente do transporte individual. O resultado da implantação dos condomínios na paisagem urbana é devastador, já que eles representam descontinuidades na estrutura urbana e voltam-se inteiramente para dentro de seus territórios, virando as costas ao espaço público.

A *cidade irregular* apresenta padrões também recorrentes, embora de identificação mais difícil, pois não correspondem a nichos estabelecidos do mercado imobiliário nem a diferentes zoneamentos, como ocorre no mercado formal. Devemos, entretanto, realizar esforços no sentido de compreender, discernir e identificar os padrões da cidade irregular, pois dessa forma estaremos contribuindo para que esta deixe de representar um espaço residual, a *não-cidade*.

A ocupação é predominantemente horizontal, raramente excedendo os três pavimentos, e podemos agrupar a morfologia da cidade irregular em dois grupos, que contém diferenças e nuances internas:

Os *Loteamentos Irregulares* (figura 6), porção em geral mais consolidada da cidade irregular. Consiste em bairros, muitas vezes antigos, cujo arruamento é realizado, e em geral contando com infra-estrutura mínima. Nesses bairros, encontram-se subdivisões de lotes, convivência de mais de uma família por lote, desobediência aos recuos e índices previstos por lei. A paisagem é horizontal, as casas em geral assumem uma relação de maior proximidade com a rua, que é muitas vezes utilizada como área de lazer (já que as áreas verdes ou de lazer são escassas). As casas, em função do processo de autoconstrução progressiva, assumem uma forma eternamente inacabada.

As *Favelas* (figura 7). São em geral as ocupações mais precárias, fruto de invasões de áreas públicas ou privadas, ou

de expansões de comunidades de assentamentos anteriores à regulação. Apresentam altas densidades, lotes de difícil definição, ruas desalinhadas e becoss. As edificações em geral não apresentam recuos frontais ou laterais, compondo elas mesmas o desenho das ruas (sendo raros muros ou cercas). Como o tamanho das unidades é 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.

Como em qualquer modelo explicativo, este apresenta um quadro redutor da realidade. Praticamente inexiste a total ilegalidade, assim como a total legalidade, nas edificações urbanas. Edifícios em loteamentos da cidade regular apresentam usos em desacordo com o zoneamento, reformas não aprovadas pela Prefeitura, licenças e “habite-se” obtidos mediante corrupção, terrenos totalmente impermeabilizados. Da mesma forma, edifícios em loteamentos ilegais vão aos poucos obtendo permissão para instalação de redes de infra-estrutura, reconhecimento de ruas abertas informalmente, anistias e usucapião para regularização da posse urbana.

Mesmo reconhecendo as inúmeras nuances da legalidade/ilegalidade urbanística, assumimos aqui a validade da divisão, pois, em se tratando da morfologia urbana resultante da ocupação, importa imensamente a origem legal ou ilegal da ocupação. Terras ocupadas regular ou irregularmente nascem e amadurecem apresentando formas distintas, o que provoca imagens urbanas diferenciadas e relaciona-se diretamente com a realidade social. O muro invisível representado pela paisagem cindida das cidades brasileiras traduz a profunda desigualdade social e também implica no aprofundamento destas (Rolnik, 1997).

OS NOVOS INSTRUMENTOS E A FORMA URBANA

Ainda é cedo para podermos falar em

4

uma morfologia resultante da aplicação de novos instrumentos urbanísticos, dado que sua história é ainda muito recente. As cidades precisam de tempo para absorver as novas possibilidades que a legislação possa oferecer, e os instrumentos precisam ser apropriados pela população, poder público e investidores, até que novos padrões de urbanização possam emergir. Também é importante apontar que a história dos novos instrumentos é, muitas vezes, a história de sua rejeição no jogo de forças que é a produção de nossas cidades, não chegando sequer à sua regulamentação, quanto mais à produção de espaços.

Ainda é cedo para podermos falar em uma morfologia resultante da aplicação de novos instrumentos urbanísticos

Entretanto, algumas hipóteses já podem ser traçadas considerando os resultados que podem ser identificados. A questão central implícita nos instrumentos é o objetivo de incluir parcelas marginalizadas da população nos processos de produção legais da cidade, ou seja, ampliar os mercados de habitação. A seguir, citaremos os efeitos da aplicação de novos instrumentos urbanísticos nos municípios estudados:

Guarujá apresenta, como instrumento urbanístico recente, uma Legislação para Habitação de Interesse Social (LEHIS), aprovada em 1990 (Lei Municipal 004/1990). O objetivo da lei é ampliar o mercado para habitação para as classes mais baixas, à medida que se estabelecem zonas urbanas em que os padrões mínimos exigidos são reduzidos. A LEHIS prevê dois modelos de edificação: o horizontal e o vertical.

Assim, enquanto no município o lote mínimo é de 250m², a LEHIS permite que se façam lotes de 70m² para ocupação horizontal; testada mínima de 6m; taxa máxima de ocupação de 0,6; coeficiente de aproveitamento de 1,2; recuos de frente

3m; recuos de fundos e lateral 1m; recuo lateral (esquina) 2m. Para edificações verticais, a Lei permite que se construam edifícios cujos cômodos possuem áreas mínimas menores do que as permitidas pelo código de obras.

Os primeiros loteamentos horizontais aprovados segundo as novas regras começaram a ser comercializados no final de 1997, e ainda não apresentam uma morfologia constituída. Mas as restrições quanto aos recuos obrigatórios, coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação levam-nos a crer que as irregularidades quanto às edificações horizontais continuarão a existir como regra. Trechos do Jardim Primavera que passaram por reurbanização promovida pelo poder público obedecendo à LEHIS, para cujos lotes foram removidas pessoas retiradas de favelas nas proximidades, já foram edificados e apenas diferenciam-se do entorno pelo arruamento ortogonal. Os recuos e taxas de ocupação exigidos por lei foram simplesmente ignorados, sem falar na exigência de aprovação da planta do edifício na Prefeitura. Os moradores do local desconhecem os parâmetros legais, revelando que o próprio poder público não conseguiu (ou não tentou) disseminar seu conteúdo.

Os conjuntos verticais construídos utilizando-se da LEHIS (figura 8) pouco se diferenciam dos que as COHABs ou CDHU construíram em toda a sua história (figura 4). Apresentam espaços públicos residuais, apropriados espontaneamente pela população como áreas de estender roupas, estacionamento ou quadras de esporte improvisadas.

Em Diadema, como visto no estudo de caso, a política municipal conseguiu derrubar os preços da terra urbana para a habitação, além de lograr a melhoria das condições de habitação de grande parte da população municipal. Do ponto de vista da forma urbana, entretanto, as transformações não foram tão significativas.

A organização popular em cooperativas,

pressuposto para a obtenção de terras para construção de moradia, produziu dois perfis distintos: Um deles, a partir da ocupação de gleba chamada de Gazuza, revela-se apenas interessada na obtenção de lotes para os cooperativados. A edificação é realizada da forma tradicional, autoconstrução de fim-de-semana, acabando por produzir uma paisagem semelhante à de qualquer loteamento periférico. Outro grupo, ligado à Associação de Construção Comunitária, defendia mutirão e autogestão, forma nova de construção de habitação popular. O mutirão Sanko (figura 9) apresenta unidades e espaços coletivos projetados, representando uma efetiva ruptura com o modelo tradicional de conjunto de interesse social. O conjunto diferencia-se da paisagem autoconstruída do entorno, e se fecha em um condomínio nos moldes das elites, murando todo o seu território e instalando portaria. Verifica-se, dentro de uma organização popular e de uma administração local das mais inovadoras, uma atitude das mais segregadoras em relação à paisagem urbana.

Podemos, entretanto, identificar alguns sinais de que as experiências podem resultar em novas espacialidades. A reurbanização de favelas nas AEIS-2, (figura 10), produz espaços que se diferenciam da cidade legal produzida tradicionalmente. Parte-se de uma urbanização pré-existente, e chega-se a um resultado que não rejeita a rua como espaço de convivência (mesmo porque inexitem alternativas dentro dos lotes), no qual as edificações colocam-se em relação direta com o espaço público, sem a intermediação de cercas ou recuos, e no qual o sistema de circulação viária não é a função hegemônica nas ruas. A paisagem traz a herança de ter sido produzida para atender a necessidades dos ocupantes (mesmo que de forma precária), e não apenas como uma mercadoria em oferta. A isso se soma a intervenção legalizadora e que chega a tocar as questões de projeto, definindo gabarito, guias, sarjetas, espaços públicos.

Entretanto, esta urbanidade produz-se mais por falta de alternativas do que propriamente por desejo da população ou determinação técnica. Há o caso de uma pequena favela urbanizada, cujo resultado colocou a favela em condições superiores à do entorno. Seus habitantes cercaram a favela, estabelecendo um condomínio fechado, obtendo com isso uma grande valorização imobiliária e ascensão social.

Jaboticabal apresenta uma realidade urbanística distinta dos dois exemplos anteriores. Situando-se em região de produção agro-industrial, a urbanização dá-se de forma diferenciada da urbanização de modelo econômico de base industrial. O alto valor da terra rural e a pequena pressão do crescimento populacional fazem com que a expansão periférica ocorra em ritmo muito mais lento, originando uma cidade compacta, de limites bem definidos. O poder público consegue, com maior facilidade, gerir a infra-estrutura urbana, o que origina um mercado de terras com muito menos desigualdades de preço e qualidade urbanística.

A ausência de situações de extrema precariedade urbanística acaba por equilibrar o conjunto dos mercados de terras: por simetria, os locais mais privilegiados não adquirem preços exorbitantemente altos, o que faz com que a terra urbana não se constitua um bem especulativo na mesma escala dos exemplos anteriores. A menor especulação leva todos os preços abaixo, reduzindo os níveis de ilegalidade, pois quase todos podem ter acesso à terra urbanizada (incluindo o poder público, para projetos de interesse social).

O poder público local, a partir de 1989, elabora um projeto de regulação urbanística altamente comprometida com a pauta da Reforma Urbana, prevendo instrumentos como Zonas de Especial Interesse Social, IPTU Progressivo, e uma nova Lei de Parcelamento. Entretanto, muitos dos instrumentos não chegaram a ser implantados, em parte por não existir

4

no município uma disputa acirrada pela terra urbana, em parte por não haver uma organização popular que os incorporasse. Pode-se dizer que o único instrumento realmente implementado foi uma Lei de Parcelamento mais flexível que a anterior, permitindo que se fizessem no município lotes de 125m² (os recorrentes meios-lotes).

Os efeitos desses novos instrumentos sobre a paisagem urbana são praticamente imperceptíveis, à exceção da construção de conjuntos habitacionais com lotes ligeiramente inferiores ao praticado anteriormente, mas que não oferecem uma paisagem que se diferencie dos tradicionais conjuntos horizontais do BNH ou CDHU.

Não identifica-se de forma geral o desejo explicitado da produção de novas paisagens, e sim de inserção na existente

CONCLUSÃO

Analisando os resultados já disponíveis da aplicação de novos instrumentos urbanísticos nos três estudos de caso realizados, podemos identificar que eles em geral objetivam a inclusão de novas populações no mercado, sem questionar as formas por ele produzidas. Não identifica-se de forma geral o desejo explicitado da produção de novas paisagens, e sim de inserção na existente, às vezes a partir de modelos os mais antitéticos à convivência urbana. Mais ainda: muitas vezes a adoção de postura refratária à convivência urbana representa ascensão social para aqueles que a praticam.

Disso decorre que os mesmos problemas morfológicos que identificamos na cidade produzida pela legislação tradicional – a desqualificação dos espaços públicos, a tendência do enclausuramento em condomínios fechados, a descontinuidade entre as edificações não configurando

espaços de ruas – são também produzidos pelos novos instrumentos. Isso se dá não por reconhecermos nos novos instrumentos essa postura conservadora que acaba por produzir espaços tradicionais, mas pela quase inexistência da consideração da paisagem urbana na sua engenharia.

A batalha da Reforma Urbana, pelo direito ao mercado, já começa a mostrar resultados. A experiência dos municípios que mais avançaram na questão revelam que o instrumento legislativo pressupõe uma coletividade que o aproprie, para que possa ser incorporado⁷⁴. Faz-se necessária uma continuidade da reflexão, inserindo a questão do *direito à cidade*, passando pela qualidade de espaço urbano produzido – público e privado.

O urbanismo no Brasil, desde os anos 60, extrai do poder público o domínio sobre o desenho da cidade, restringindo seu campo de ação à regulação do mercado imobiliário. A renovação dos instrumentos urbanísticos é fundamental, entre outras coisas, para retomar a idéia de um urbanismo como desenho de cidade. O imenso esforço no sentido de criar, implementar e gerir novos instrumentos de democratização do espaço urbano é em alguns aspectos desperdiçado se não propuser uma crítica ao urbanismo abstrato praticado tradicionalmente.

A própria inclusão de uma pauta transformadora dos espaços – expressando desenhos de ruas e cidades alternativos ao existente – pode impulsionar a agenda da Reforma Urbana, à medida que atribui concretude às propostas e reivindicações.

Os movimentos por moradia (e a estrutura técnica ao seu redor), se imbuídos das questões referentes à qualidade dos espaços urbanos e conscientes da relação direta entre espaços públicos adequados e qualidade de vida da população, poderiam vir a representar uma força fundamental na redefinição da equação urbana no Brasil.

74. Esta é uma das conclusões do projeto de pesquisa como um todo.

Após o mapeamento geral da situação da regulação urbanística nos municípios do Estado e a realização dos estudos de caso em municípios específicos, retornamos à esfera genérica. Os resultados dos estudos de caso são transportados à realidade mais ampla, buscando-se as possibilidades de realização de paralelismos, de identificação de padrões que, explicando realidades locais, iluminem o panorama global.

Os estudos realizados em Guarujá, Diadema e Jaboticabal sinalizam para algumas conclusões, revelando-nos no território do Estado diferentes modelos econômicos, padrões de urbanização e práticas políticas do poder local e da sociedade civil, desenvolvidos a seguir.

MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EXCLUSÃO TERRITORIAL

Os casos estudados permitem levantar a hipótese de um nexó explicativo entre modelo de desenvolvimento econômico e exclusão territorial.

O caso de Diadema tipifica o processo de expansão da grande indústria na Região Metropolitana - durante o ciclo de implantação e expansão (anos 60 e 70, e no caso de Diadema, até 1990) implicou em crescimento demográfico acelerado, que, considerando o padrão de produção habitacional típico deste período - autoconstrução nas periferias - gerou uma expansão horizontal de grandes proporções, sem nenhuma urbanidade. (mapa 07)

Estando Diadema situada na periferia do ABC naquele período, recebeu basicamente uma ocupação de baixa renda. Os proprietários industriais - das pequenas

e médias indústrias que se estabeleceram na região satelitizando as grandes montadoras que se estabeleceram em São Bernardo eram moradores das cidades centro do ABC (São Caetano, Santo André, São Bernardo) ou de São Paulo.

Na ausência de um segmento significativo de alta renda, configuram-se basicamente dois segmentos de mercado de terras urbanas - um, para fins industriais e outro, para loteamento e habitação de baixa renda. A legislação

Os casos estudados permitem levantar a hipótese de um nexó explicativo entre modelo de desenvolvimento econômico e exclusão territorial

urbanística dos anos 70 privilegia claramente o mercado de terras para fins industriais, ao destinar mais de dois terços dos recursos territoriais do município para uso industrial (mapa 10, lei 468/73). O modelo explicitado na legislação municipal de 1973 e corroborado na legislação estadual das ZUPIS⁷⁵, é ainda mais radical se considerarmos o efeito da Lei de Proteção aos Mananciais, de 1976, sobre o território de Diadema, que praticamente excluiu 724 ha, ou 23,5% do território do município, da possibilidade de ocupação. Com isto, configura-se uma dupla situação: o mercado de terras para fins industriais tem uma sobreoferta (até 1990 por volta de 40% do total da área destinada para uso industrial ainda se encontrava sem uso⁷⁶) e as terras urbanizadas destinadas para habitação e outros usos tem oferta extremamente limitada. Esta situação - diante de taxas elevadíssimas de crescimento demográfico (20,42% ao ano na década de

75. Aproximadamente 50% das áreas destinadas pelo zoneamento municipal de Diadema de 1973 eram também destinadas para o uso industrial no zoneamento industrial do Estado de São Paulo, que delimitou as ZUPIs.

76. V. Mapa 33(uso do solo real em 1990), comparando-o ao zoneamento de 1973 (mapa 40)

Diadema - Loteamentos irregulares e regulares - décadas de 50, 60, 70

	Década de 50		Década de 60		Década de 70		Década de 80		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Regulares	31	8.16	32	8.42	20	5.26	16	4.21	99	100
Irregulares	42	11.05	83	21.84	118	31.05	38	10.00	281	100
Total	73	19.21	115	30.26	138	36.32	54	14.21	380	100

Fonte: Cadastro e Banco de Dados da Secretaria de Habitação 1998

60 e 11,23% nos anos 70). provoca uma pressão sobre o município como um todo, determinando uma expansão urbana para muito além dos limites da área urbanizada. O fato da região não ter jamais sido uma área de produção rural significativa contribuiu para acelerar o processo de conversão da área rural para área urbana. Define-se assim, uma expansão urbana selvagem de uma periferia de baixa renda, consumindo vorazmente toda a terra não destinada para fins industriais.

A característica deste mercado habitacional de baixa renda é a irregularidade - predominando durante todo o período os loteamentos clandestinos e, a partir dos anos 70, as favelas.

Os anos 70 representam o pico da oferta de loteamentos - 36% do total de 380 parcelamentos identificados na cidade - e, sobretudo da oferta irregular. Possivelmente a promulgação do Plano Diretor de 73, como comentamos acima, retirando da oferta residencial mais de 70% das terras do município, contribui para este incremento de irregularidade, considerando evidentemente o alto crescimento demográfico da década.

Com a promulgação da Lei Lehman em 1979 - que, sobretudo por ação dos cartórios, reduz a oferta de loteamentos irregulares (a oferta de regulares se mantém mais ou menos constante) e em função do próprio esgotamento dos recursos territoriais do município⁷⁷ - aumenta a favelização e dá-se início à ocupação organizada de terras.

Os anos 60 e 70 representaram décadas de expansão industrial, tanto em termos de número de estabelecimentos como de pessoal ocupado (de 37 estabelecimentos empregando 632 empregados em 60, são 798 estabelecimentos e 47501 empregados em 1980) e de enorme crescimento demográfico. Na década de 80, embora a economia regional comece a sofrer desaceleração, com redução de número de empregos, em Diadema os reflexos da crise só serão visíveis no final da década. Embora em ritmo menos acelerado, há ainda durante a década crescimento do número de estabelecimentos (971 em 1985), pessoal ocupado na indústria (61827 em 1985) e crescimento demográfico em taxas superiores à média metropolitana e regional.

Com preços menores de terra - característicos da situação de periferia regional e da precariedade urbanística frente à Capital e municípios mais consolidados do ABC - a ocupação urbana continua em expansão, aumentando a defasagem entre área infraestruturada e área ocupada. (mapas 08, 09, 10 e 12). Este é o quadro de extrema exclusão territorial que caracteriza o município nos anos 80: 33% da população favelada, e, nas áreas que foram objeto de parcelamento e compra, uma condição de precariedade urbanística - ausência de infraestrutura e equipamentos mínimos - semelhantes à das favelas.

Este modelo guarda alguma semelhança com o processo de ocupação do Guarujá, especialmente no que se refere à posição - até os anos 80 - de periferia de uma

77. V. Mapa 6

região em rápida expansão econômica - a Baixada Santista. Evidentemente, diferentemente da região do ABC as razões da conformação e expansão da Baixada Santista não residem exclusivamente na indústria - que conheceu um ciclo de expansão em Santos e Cubatão principalmente dos anos 50 aos anos 70 - incorporando também as atividades portuárias e balneárias⁷⁸.

De qualquer forma, constituindo-se a Baixada como área de recepção de migrantes, a expansão de Guarujá, na periferia do centro regional (complexo portuário/petroquímico/siderúrgico de Santos /Cubatão) se define como área de instalação de uma população predominantemente de baixa renda, constituindo o núcleo de Vicente de Carvalho. À semelhança de Diadema, o município recebe uma população permanente quase que exclusivamente de baixa renda, já que os setores técnicos e de gestão empresarial se localizam nos municípios-pólo ou na capital. Desta forma, o distrito de Vicente de Carvalho e as favelas localizadas na vertente continental da serra, a área mais populosa e de desenvolvimento mais acelerado de Guarujá durante os anos 60 e 70, são mercados habitacionais de baixa renda, baseado no parcelamento irregular e ocupação selvagem (mapa 2).

Porém, Guarujá combina a situação de cidade dormitório para a atividade industrial/portuária localizada apenas parcialmente no município⁷⁹, com a atividade turística, definindo uma parcela de seu território, desde sua origem, para o balneário. Neste caso, como no de Diadema, a estratégia da regulação urbanística foi privilegiar a destinação das melhores terras à atividade econômica principal e “esquecer” absolutamente das

condições de habitação da população trabalhadora do município, em um contexto também de crescimento demográfico acelerado. Assim, a orla urbanizável, além de microzoneada de acordo com os diferentes segmentos do mercado de veraneio e portanto bloqueada para a ação dos mercados de baixa renda (mapa 4), concentrou os investimentos em infraestrutura e urbanismo (mapa 3). Este processo foi o responsável por definir um padrão de exclusão territorial que caracteriza a estrutura urbana de Guarujá até nossos dias, com cerca de 50% da população residindo em favelas.

A semelhança de Diadema, Guarujá recebe uma população permanente quase que exclusivamente de baixa renda

O caso de Jaboticabal tipifica uma relação entre atividade econômica e padrão de urbanização totalmente distinto. O complexo sucro-alcooleiro, como é o caso em geral dos setores agroindustriais, tem seu setor dinâmico localizado fora do tecido urbano⁸⁰. Na lógica de localização da agroindústria, ao contrário dos exemplos citados acima, não têm peso as economias de aglomeração e sim a proximidade das áreas de cultivo da matéria-prima. Assim, não há uma concentração em uma cidade-pólo, e sim espraiamento em várias cidades da região, onde estão localizadas as usinas⁸¹. Por outro lado, a natureza desta produção valoriza a terra rural produtora da matéria-prima, definindo, mesmo em ciclos de expansão econômica e demográfica, barreiras para a conversão da terra rural para usos urbanos.

Por outro lado, se tomarmos a relação entre a expansão econômica e a dinâmica

78. Governo do Estado de São Paulo /Secretaria de Planejamento e Gestão/Fundação SIADE - Cenários da Urbanização Paulista - Documento básico, pg65

79. No município do Guarujá encontram-se os terminais marítimos da Dow Química, Cutrale e Cargill.

80. Cf. Caiado, Aurílio. “A aglomeração urbana de Ribeirão Preto” in *Projeto: Urbanização e Metropolização no Estado de São Paulo: desafios da política urbana*. coord. Prof. Dr. Wilson Cano. NESUR/UNICAMP, out 92, pg 7 e seguintes

81. As usinas e destilarias estão espalhadas por 26 municípios da região de Ribeirão Preto, idem, pg 25

demográfica, em que pese os anos 70 representarem um ciclo de expansão econômica - a década de 70 foi o período de instalação e consolidação do Próalcool (implantado em 75), o crescimento demográfico regional (2,45% ao ano) foi inferior à taxa média estadual (3,5%).

Nos anos 80, os efeitos da recessão são bem mais fortes na Região Metropolitana e Baixada Santista do que na região de Ribeirão Preto - o setor sucro-alcooleiro continuou expandindo sua produção ao longo da década, com efeitos sobre o desenho dos movimentos migratórios no Estado. A região de Ribeirão Preto apresenta taxas ligeiramente superiores à média estadual (2,59% enquanto a média estadual é de 2,02%).

Os efeitos perversos do complexo sucro alcoleiro - a expulsão do trabalhador do campo através de um processo de reconcentração da propriedade rural e a

utilização de uma mão de obra sazonal migrante durante o período da colheita de cana - acabaram por gerar taxas de migração e crescimento demográfico maiores nos municípios pequenos, mais novos e menos estruturados da região. Assim, na região de Ribeirão Preto, os trabalhadores volantes acabaram por se fixar - de forma permanente ou temporária e em condições precárias sobretudo em Barrinha, Guariba e Pontal⁸². No caso de Jaboticabal, situado na periferia do centro dinâmico regional - Ribeirão Preto - as taxas de crescimento demográfico decenais são menores do que a média regional - 1,94% a.a. nos anos 70 e 2% a.a. na década de 80⁸³, em que pese a localização de duas grandes usinas e uma das maiores produções de cana processada na safra de 1991/92. Com menor pressão de demanda sobre terras urbanas, e conseqüentemente mantendo preços

Preços médios e relativos da terra (m²) 1991 a 1998

	Preço	Diadema	Guarujá	Jaboticabal
1991*	Médio		R\$516,76	
	Maior		R\$1.700,87	
	Menor		R\$5,00	
	Diferença do menor p/ o maior	340,17		
1992**	Médio	R\$61,63		
	Maior	R\$273,55		
	Menor	R\$14,23		
	Diferença do menor p/ o maior	19,22		
1998	Médio	R\$206,00	R\$416,13	R\$41,00
	Maior	R\$273,00	R\$870,00	R\$100,00
	Menor	R\$83,00	R\$10,00	R\$14,23
	Diferença do menor p/ o maior	3,29	37,00	7,03

Fontes: Diadema - PMD - Banco de Dados sobre o valor do preço da terra 1991/1996

Guarujá:PMG - Planta de Valores Genérico 1991 e 1998

Jaboticabal: pesquisa de preços praticados na cidade feita em imobiliárias

* os preços da cidade de Guarujá para o ano de 1991 foram atualizados pelo IGP-I

De acordo com o indicador do mês de Janeiro que foi 117,45

** os preços da cidade de Diadema para o ano de 1992 foram atualizados pelo IGP-I

De acordo com a média do ano que foi de 259,84

82. Barrinha, em 1970, tinha uma população de 8430 habitantes e cresce a taxas de 4,07% e 3,79% nas décadas subsequentes. Guariba inicia a década de 70 com 11000 habitantes e cresce anualmente 5,14% e 3,89% nas décadas subsequentes.

83. De acordo com Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991 - IBGE

funditários baixos (se comparados aos de Diadema e Guarujá) e internalizando os impostos gerados pela produção agroindustrial, os municípios têm melhores condições de investir em sua própria estrutura urbana, definindo diferenças menores de preços relativos.

Neste caso a população de menor renda na cidade - mesmo considerando baixos salários e alta concentração de renda - tem mais acesso à moradia adequada. Na medida em que a expansão de terra já urbanizada acompanhou relativamente de perto a expansão da demanda, não ocorre o fenômeno da sobrevalorização da terra com infraestrutura, permanecendo os preços funditários relativamente baixos e portanto acessíveis a faixas mais amplas do mercado. A consequência do que apresentamos acima é uma menor exclusão territorial. Entretanto, este modelo só tem se sustentado em uma escala regional, onde a precariedade urbanística, ausente na cidade, se concentra em outros pontos da aglomeração urbana. Além disso, desde meados dos anos 70 o complexo sucroalcooleiro, que constituiu a principal base econômica do modelo de urbanização que acabamos de descrever, tem sido objeto de uma política nacional de sustentação de

preços mínimos do álcool, através de fortes subsídios sazonais, o que leva a grandes dúvidas quanto à sua sustentabilidade.

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA, MERCADO E POLÍTICA

Da comparação dos casos de Diadema e Guarujá se depreende claramente a importância do perfil político da administração municipal para a

Da comparação dos casos se depreende a importância do perfil da administração municipal para a conformação de uma estratégia de regulação

conformação de uma estratégia de regulação e sua relação com os padrões de exclusão social. Os estudos de caso demonstram que as duas cidades chegam a meados dos anos 80 com altos índices de exclusão territorial, revelado tanto nos indicadores de cobertura de infraestrutura, como no número e porcentagem de população favelada.

Em ambas situações ocorreu um crescimento demográfico acelerado durante mais de duas décadas⁸⁴, parte de um mesmo movimento macroregional que

Diadema e Guarujá - favelas e infra-estrutura 1980 e 1999				
	1980		1996	
	Diadema	Guarujá	Diadema	Guarujá
nº de domicílios	52364	33174	83775	94084*
População da Cidade	228660	151,127	323116	226,365
nº de favelas	128	17	197**	57
População Favelada	34.66%	49.25%	29.40%	47.00%
% de domicílios ligados a infraestrutura				
agua	50.84		97.95	43.09
esgoto	14.17		100.00	6.17

Fontes: IBGE - 1980/contagem 1996
PMD 1998 PMG 1998
*dado de 1991

**destas 115 encontram-se totalmente urbanizadas, 46 em processo de urbanização e 04 foram removidas

84. Embora no caso de Diadema as taxas de crescimento tenham sido ainda maiores

irradiou a partir da Região Metropolitana. Nos dois casos uma legislação urbanística do tipo zonal foi implementada nos anos 70 e o mercado residencial de baixa renda floresceu na mais absoluta informalidade.

Nos anos 80, porém, as duas experiências começam a distanciar-se: enquanto em Diadema há um investimento claro por parte da administração municipal em reverter a exclusão territorial, em Guarujá esta se aprofunda.

Além dos esforços de regularização, investimentos massivos em infraestrutura e urbanização de favelas, Diadema promove uma reforma em sua estratégia de regulação, introduzindo em seu Plano Diretor instrumentos destinados muito claramente a ampliar a oferta de terra urbanizada para o mercado habitacional de baixa renda.

Guarujá também promove revisões em seu Plano Diretor, porém são acertos pontuais no interior da mesma ordem urbanística, acomodando pressões e disputas por alterações locais de potencial de aproveitamento e reprodutibilidade do solo comandadas pelo agentes envolvidos na produção do mercado de residências de veraneio. Ou, como é o caso das ZBD-1, criando um eufemismo - que em termos de normas urbanísticas para nada corresponde à realidade dos assentamentos - para designar, a posteriori, ocupações de fato (mapa 4).

A diferença entre as duas experiências - e seus resultados - é de natureza eminentemente política. A intervenção anti-exclusão territorial é, no caso de Diadema, fruto da organização e pressão dos moradores em casas e bairros precários, que em 1982 logram ganhar grande expressão no governo local, ao eleger um partido com grande identidade sindical e com o movimento popular. A partir deste momento, tornam-se interlocutores permanentes da política urbana na cidade, participando das negociações em torno da estratégia de regulação e das decisões sobre os investimentos.

No caso de Guarujá, a política urbanística não reconhece os moradores de casas e bairros precários como interlocutores, ou sujeitos, e sim como objeto de uma política que não os inclui. Com isto, sua posição na destinação de recursos territoriais aos diferentes mercados operada pela regulação e na alocação dos investimentos é demarcada sempre como marginal.

Esta diferença é marcada mesmo quando os dois governos decidem adotar legislações especiais de interesse social e urbanizar favelas. Em Diadema, as AEIS são uma oportunidade para que cooperativas autogeridas comprem a terra e viabilizem sua moradia não apenas porque foram concebidas com este objetivo, mas também porque o governo municipal intermediou as negociações e abriu possibilidades de financiamento para este setor. Já a legislação de interesse social de Guarujá foi desenhada tendo como alvo e interlocutor o incorporador/loteador em crise com o mercado de alta renda, abrindo para este um novo mercado formal. É evidente que nos dois casos se trata de uma ampliação do mercado formal na direção de faixas de renda mais baixas, porém no caso de Guarujá este acaba sendo apropriado por um mercado de renda mais alta do que o público "de interesse social", permanecendo não equacionada a solução de moradia para a faixa mais fragilizada.

No caso de Jaboticabal - onde a disputa pela terra urbana é pouco dramática - a regulação tem muito menor incidência na destinação do território aos diferentes grupos sociais. Neste caso, um governo de perfil democrático popular, comprometido com a redistribuição da renda urbana e preocupado em assegurar condições urbanas dignas para o conjunto dos cidadãos, elabora um conjunto de regras de uso e ocupação do solo coerentes com esta finalidade. Entretanto, a estas proposições não correspondia uma base político-eleitoral organizada capaz de sustentá-las ou mesmo que

expressasse de maneira clara esta demanda. Desta forma, ao mudar a gestão, a maior parte dos instrumentos urbanísticos com este perfil foi revogada (solo criado, IPTU progressivo) ou simplesmente não foi regulamentada ou aplicada (é o caso da edificação compulsória e ZEIS). O exemplo de Jaboticabal demonstra que não basta uma transformação na cultura urbanística dos técnicos da área de planejamento e mesmo a existência de instrumentos urbanísticos que possam ser mobilizados para políticas redistributivas – é no grau de organização, mobilização e capacidade de interferência nos rumos da política urbana local da população tradicionalmente excluída desta que reside a possibilidade de sucesso de uma política deste tipo. O impacto da aplicação dos instrumentos está na forma através da qual estes são apropriados e não somente no seu desenho. É evidente que a permeabilidade maior ou menor de um governo local à constituição de diferentes agentes sociais se constituam como interlocutores reais de uma política urbanística tem grande peso nas possibilidades reais de apropriação dos instrumentos por parte desses agentes. Por esta razão não é indiferente o perfil político da administração municipal e mesmo a cultura urbanística dos meios técnicos, na medida em que estes podem abrir espaços reais de inversão da equação político-territorial nas cidades. O próprio

exemplo de Jaboticabal demonstra que, mesmo limitada, a ação via regulação – no caso, através de uma legislação de parcelamento que permite os padrões praticados nos bairros populares para o conjunto da cidade – pode expressar políticas menos excludentes.

O impacto da aplicação dos instrumentos está na forma através da qual estes são apropriados e não somente no seu desenho

A condução da pesquisa reforça a hipótese de que a regulação urbanística “tradicional” – baseada no estabelecimento de zonas intra-urbanas, diferenciadas por meio de coeficientes de ocupação, aproveitamento e verticalização específicos – não se mostrou eficiente no sentido de combater a exclusão social. Pelo contrário, pôde consolidar territórios em que essa exclusão se legitima.

Práticas que incorporam uma leitura do espaço urbano – que reconhecem-no como território de disputas, desequilíbrios e desigualdades, e pressupõem o Estado como agente mediador dos conflitos e promotor de inclusão social e espacial – demonstram que há espaço para reformas no campo da regulação urbanística, com efeitos democratizantes concretos sobre os mercados de terras, a legalidade e a cidadania.

Corpo Técnico da Pesquisa
Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos
em Cidades do Estado de São Paulo

Agentes Financiadores:

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
Lincoln Institute of Land Policy
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Instituição Associada:

Instituto Pólis - Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Pesquisadora Responsável:

Dra. Raquel Rolnik

Consultores:

Aurílio Caiado (economia)
Edésio Fernandes (direito urbanístico)
Jorge Kayano (estatística)
Martim Smolka (economia)
Nelson Saule Jr. (direito urbanístico)
Pedro Abramo (mercados imobiliários)
Renato Cymbalista (imagens)
Rui Lyu Kome (estatística)
Victor Petrucci (informática)

Pesquisador Assistente:

Nelson Baltrusis*

Pesquisadora Vinculada:

Laila Nazem Mourad**

Design Gráfico (mapas):

Fernando Bastos
Olívio Barbosa Fº

Auxiliares de Pesquisa:

Roberta Lozada Costa
Carla Camargo Gardenal
José Roberto Geraldine Jr.

Apoio Técnico:

Glícia Maria Almeida Ferro
Lourdes Abade de Souza

Estagiários:

Karina de Franco
Caio de Souza Ferreira
Carolina Dias Soares

* bolsista capacitação técnica FAPESP

** bolsista FAPESP com a pesquisa de mestrado *Democratização do acesso à terra em Diadema*.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA GERAL

- ABRAMO, Pedro "A Dinâmica Imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana" in *cadernos IPPUR*, número especial. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989.
- ABRAMO, Pedro. *Marche et ordre urbain: du chaos à la théorie de la localisation résidentielle*. Paris: Ed. L'Harmattan, 1997.
- ABRAMOVAY, Ricardo e SACHS, Ignacy. "Habitat: a contribuição do mundo rural" in *São Paulo em Perspectiva* vol.9 n°3. São Paulo: SEADE, 1995.
- AGUERRE, Pedro. "Estruturação da Cidades de São Paulo" in *São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n° 3. São Paulo: SEADE, 1995.
- ALFONSIN, Betânia. "Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas" in *Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR, 1997.
- BIDERMAN, Ciro e LEME, M. Carolina "O mapa das desigualdades no Estado de São Paulo" in *Novos Estudos CEBRAP n° 49* Novembro de 1997.
- BIZZELLI, Edmilson A. "Considerações sobre a urbanização interiorana" in *Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização. São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n° 3. São Paulo: SEADE, 1995.
- BÓGUS, Lúcia M. Machado. "Redesenhando o Espaço no Interior Paulista: desconcentração e expansão urbana" in *São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n° 3. São Paulo: SEADE, 1995.
- BÓGUS, Lucia M. "Condições de habitação e acesso a serviços no interior do estado de São Paulo" in *Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR, 1997.
- BRANDÃO, Sandra M. C. & JANNUZZI, Paulo M. "Distribuição de Renda e Pobreza" in *Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização. São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n° 3 – São Paulo: SEADE, 1995.
- CAIADO Aurílio S. "Desenvolvimento Regional: novos requisitos para a localização industrial em São Paulo" in *Tendências Demográficas – reestruturação produtiva. São Paulo em Perspectiva* vol. 10 n° 2. São Paulo: SEADE, 1995.
- CAIADO, Aurílio "a aglomeração urbana de Ribeirão Preto" in CANO, Wilson (coord.) *Projeto Urbanização e Metropolização no Estado de São Paulo: desafios da política urbana*. Campinas: NESUR/UNICAMP, 1992.
- CAIADO, Aurílio S. "Dinâmica Espacial e a Rede Urbana Paulista" in *Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização. São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n° 3. São Paulo: SEADE, 1995.
- CALDEIRA, Tereza Pires do Rio "Enclaves fortificados: a nova segregação urbana" in *Novos Estudos CEBRAP* 47. São Paulo: CEBRAP, 1997
- CANO, Wilson "Notas para um Cenário Migratório no Estado de São Paulo" in *Tendências Demográficas – reestruturação produtiva. São Paulo em Perspectiva* vol. 10 n° 2. São Paulo: SEADE, 1995.
- CASTEL, Robert. *La piege de la exclusion in lien social et politiques*. Paris: RIAC 34.
- CARDOSO, Adauto Lúcio "O mercado imobiliário e a crise: o caso de São Paulo" in RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz & AZEVEDO, Sérgio *A Crise da Moradia na Grandes Cidade; da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- COSTA Sérgio "Contextos da construção do espaço público no Brasil" in *Novos Estudos CEBRAP* 47. São Paulo: CEBRAP, 1997.
- DOWBOR, Ladislau "Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços" in *Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização. São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n°3. São Paulo: SEADE, 1995.
- Governo do Estado de São Paulo /Secretaria de Planejamento e Gestão/Fundação SEADE. *São Paulo no Limiar do Século XXI - Cenários da Urbanização Paulista*, volumes 5, 7 e 8 São Paulo: SEADE, 1992.
- FARIA, Vilmar. "Social exclusion and latin american analyses of poverty and deprivation" in RODGERS et al (ed). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. Geneve: International Institute for Labor Studies/United Nations Development Programme, 1995.

- HEREDA, Jorge Fontes & ALONSO, Emílio. “Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema” in BONDUKI, Nabil. *Habitat II – as práticas bem sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- HOGAN, Daniel J. “A Qualidade Ambiental Urbana: oportunidades para um novo salto” in *Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização. São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n° 3. São Paulo: SEADE, 1995.
- JANNUZZI, Paulo Martinho “Distribuição de Renda: o caso da Califórnia Paulista” in *Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização. São Paulo em Perspectiva* vol. 9 n° 3. São Paulo: SEADE, 1995.
- KAYANO, Jorge. *Evolução comparada da qualidade de vida nos municípios brasileiros 1983-1992-Diadema - Estudos de Caso Pólis*. São Paulo: Instituto Pólis, 1992.
- PACHECO, Carlos A. (coord.); CANO, Wilson; CAIADO, A. S. & TAPIA, Jorge B. *A nova realidade da indústria regional paulista; subsídios para a política de desenvolvimento regional. Relatório 140*.
- PAUGAN, Serge (ed). *L'exclusion: L'état des savoirs*. Paris: Editions La Decouverte.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz & SANTOS JR., Orlando Alves dos (org.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Q. & LAGO, Luciana C. “Dinâmica metropolitana e novos padrões de desigualdade social” in *São Paulo em perspectiva* volume 9/n° 2/abr-jun 1995. São Paulo: SEADE, 1995.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997
- ROLNIK, Raquel & CYMBALISTA, Renato (ed). *Instrumentos urbanísticos contra a Exclusão Social Revista Pólis 29*. São Paulo: Instituto Polis, 1997
- ROLNIK, Raquel et alii. *Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo - Relatório Final de Pesquisa (mimeo)*. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas/Lincoln Institute of Land Policy, 1998.
- SÃO PAULO (Estado). *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.
- SAULE Jr. , Nelson. *O direito à cidade na Constituição de 1988 – legitimidade e eficácia do Plano Diretor*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica – Faculdade de Direito. 1995.
- SMOLKA, Martim. *Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica*. Rio de Janeiro:IPEA/PNPE, 1983.
- SOUTO, Anna Luiza Salles & outros “Como reconhecer um bom governo” *Revista Pólis n° 21* – São Paulo 1995.
- SPOSATI, Aldaiza et alii - *Mapa da exclusão social da cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC, 1996.

GUARUJÁ

LEGISLAÇÃO

- Lei Municipal n° 1421, 1979 (Zoneamento de uso do solo e sistema viário)
- Lei Municipal n° 1266, 1979 (Plano Diretor Físico)
- Lei Municipal n° 1259, 1979 (Código de Edificações e Instalações)
- Lei Municipal Complementar n° 001/92 - Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município, lei de Zoneamento, uso e ocupação do solo e da outras providências
- Projeto de Lei Complementar n° 003/98 - Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município, Lei de Zoneamento, uso e ocupação do solo e de outras providências
- Autorização do diretor de habitação Sérgio Claudio Gonzalez, Diretor de Habitação do município de Guarujá, ao Sr. Wagner Luiz Santos Oliveira, para a ocupação de lote na Vila Santo Antonio
- Projeto de Lei que dispõe sobre a criação de micro-regiões urbanas no município, e dá outras providências
- Resolução n° 066 de 10 de dezembro de 1985, de tombamento dos morros do Monduba, do Pinto ou Toca do Índio e do Icanhema ou Ponta Rasa
- Notificação referente à preservação da Serra do Guararú, CONDEPHAAT, 21 de março de 1991
- Resolução n° 066 de 10 de dezembro de 1985, para tombamento dos morros do Monduba, do Pinto e do Icanhema. Secretaria Estadual da Cultura, Governo do Estado de São Paulo.

Resolução nº 048 de 18 de dezembro de 1992, referente à preservação da Serra do Guararú. Secretaria Estadual de Cultura, Governo do Estado de São Paulo.

Resolução nº 08 de 24 de março de 1994, a respeito dos bens culturais tombados. Secretaria Estadual de Cultura, Governo do Estado de São Paulo.

Lei Complementar nº 014/92 – Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município do Guarujá e dá outras providências

Processo nº 086/98 – Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município, Lei de Zoneamento, uso e ocupação do solo e dá outras providências

Projeto de Lei – Dispõe sobre a criação de Micro-regiões urbanas no município, e dá outras providências

INDICADORES

Página oficial da Prefeitura do Guarujá na Internet

Prefeitura Municipal do Guarujá. (cerca de 1986) números oficiais

Relação de loteamentos do Município do Guarujá. Assessoria de Planejamento, 1997.

Sumário de Dados da Baixada Santista. São Paulo: Governo do Estado/SEADE, 1992.

Levantamento sócio-econômico habitacional, Barreira do João Guarda (programa de reurbanização de favelas). Prefeitura Municipal do Guarujá, 1998.

Levantamento sócio-econômico habitacional, Prainha, Marezinha, Vietnã (programa de reurbanização de favelas). Prefeitura Municipal do Guarujá, 1998.

Levantamento sócio-econômico habitacional, Vila Rã, Sossego, Areião (programa de reurbanização de favelas). Prefeitura Municipal do Guarujá, 1998.

Levantamento sócio-econômico habitacional, Vila do Perigo (programa de reurbanização de favelas). Prefeitura Municipal do Guarujá, 1998.

População de Guarujá por bairros, 1991 e 1996. Prefeitura Municipal do Guarujá, assessoria de Planejamento.

Sumário de dados do Município do Guarujá, Prefeitura Municipal do Guarujá, sem data.

Relação dos loteamentos do Guarujá, 10 de março de 1997. Prefeitura Municipal do Guarujá.

Dados populacionais das favelas do Guarujá, Prefeitura Municipal do Guarujá, 1998.

Quadro resumo dos assentamentos sub-normais em Guarujá – com indicação de prioridades

PESQUISAS, MONOGRAFIAS

A Baixada Santista – aspectos geográficos – vol. III – Santos e as cidades balneárias. São Paulo: EDUSP, 1965.

Contendo os textos:

PENTEADO, Antonio Rocha. “A ilha de São Vicente”

ARAUJO Fº, José Ribeiro. “A expansão urbana de Santos”

_____ “As áreas funcionais de Santos”

MAGALHÃES, Erasmo de Almeida. “Praia Grande e Mongaguá”

RODRIGUES, Luis Mello. “Vicente de Carvalho”

MEDEIROS, Diva de Beltrão. “Guarujá”

_____ “Bertioga”

MERCADO IMOBILIÁRIO

Informações obtidas em imobiliárias de Vicente de Carvalho sobre preços de imóveis.

Planta de apartamento lançado à Av. Venezuela, Enseada, 1980

Dossiê relativo ao edifício *Costa Atlântica*, Pitangueiras.

Material publicitário do edifício *Malibu*, Pitangueiras.

Croquis de edifícios, construtora Pozzani

Material publicitário do Loteamento *Victoria Park*, em Morrinhos

ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

Boletim da Associação de Moradores da Praia de Pernambuco, fevereiro 1998

Boletim da Associação de Moradores da Praia de Pernambuco, março 1998

Boletim da Associação de Moradores da Praia de Pernambuco, maio 1998

Projeto de guarita e posto de serviços, Associação de Moradores da Praia de Pernambuco.

ENTREVISTAS

Vereador José Pedro Cavalcanti, PT, e assessora Cecília

Antonio Souza Neto, Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal do Guarujá

Roberto Junior, Associação de Moradores da Praia de Pernambuco

Eng. Adilson, TECSA engenharia

Arquiteto Tholia, Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal de Guarujá

Engenheiro Carlos, EMURG – Empresa Municipal de Urbanização do Guarujá, coordenador do projeto de reurbanização de favelas

Rogério Lira, Arquiteto da equipe de elaboração do Plano Diretor de 1998

Dr. José Luis Pedro, Diretor do Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá

Sr. Viola, incorporador do Residencial Dom Domênico

Eng. Carlos Roberto, técnico da COOPERREAL

DIADEMA

LEGISLAÇÃO

Prefeitura Municipal de Diadema – Plano Diretor Físico de Diadema – Lei 468/73.

Prefeitura Municipal de Diadema – Plano Diretor de Diadema – Lei Complementar nº 25, de 25 de Janeiro de 1994.

Prefeitura municipal de Diadema - Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei complementar nº 50, de 01 de Março de 1996

INDICADORES

Governo do Estado de São Paulo. *Sumário de Dados da Grande São Paulo - 1985* EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento do Estado de São Paulo – Secretaria dos Negócios Metropolitanos – São Paulo 1985.

Governo do Estado de São Paulo *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*, 1992. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE – São Paulo 1993.

República Federativa do Brasil *Contagem da população – 1996* IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Ministério do Planejamento e Orçamento – Janeiro de 1997.

República Federativa do Brasil *Censo de 1991*. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – 1992.

Prefeitura Municipal de Diadema – *Cadernos de Habitação n.º 1 “Desenvolvimento Socioeconômico”* – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. – Diadema – Setembro de 1996.

Prefeitura Municipal de Diadema – *Cadernos de Habitação n.º 2. Legislação Urbana, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo* – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. – Diadema - Dezembro de 1996.

Prefeitura Municipal de Diadema – *Revista trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema “Integração e Cidadania”* – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. – Diadema – Maio de 1996.

Prefeitura Municipal de Diadema – *Sumário de Dados Sócioeconômicos – Primeiros resultados* – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano” Diadema 1995.

Prefeitura Municipal de Diadema *Relatório de Gestão 93/96*. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Diadema – Dezembro de 1996.

MERCADO IMOBILIÁRIO

Prefeitura Municipal de Diadema. *Banco de Dados sobre o preço de imóveis – 1992 a 1996*

Diário do Grande ABC, “Diadema Deixa de ser cidade dormitório” - 09 de Novembro de 1995.

PESQUISAS, MONOGRAFIAS

HEREDA J. e outros “O impacto da AEIS no mercado de terras em Diadema” in ROLNIK R. & CYMBALISTA R. *Instrumentos urbanos contra a exclusão social*. São Paulo: Pólis, 1997.

KAYANO, Jorge “Evolução Comparada da qualidade de vida nos municípios brasileiros 1983-1992 - Diadema. Estudos de Caso Polis – São Paulo – setembro 1994.

KAYANO, Jorge & PETRUCCI, Victor A. “Cadernos de indicadores municipais 1995 n° 2 – Município de Diadema” Instituto Polis – São Paulo 1995.

CANO Wilson & Cappa Josamar “Emprego, desemprego e precarização do trabalho” in *Cadernos de Habitação – Desenvolvimento Sócio Econômico – Sec. de Habitação e Desenvolvimento Urbano n° 1* – Prefeitura Municipal de Diadema – 1996

ENTREVISTAS

Maria Aparecida Tijuwa – professora, liderança do movimento de moradia da região norte de Diadema, liderança de União dos Movimentos de Moradia. Atua na região há mais de 20 anos.

Wagner Bossi – arquiteto ex. Diretor de Planejamento Integrado gestão (93/96) da prefeitura municipal de Diadema. Atua no município desde 1989.

Domingos Ipiano Cirilo Neto – empresário dono da fábrica de espumas Sanko, ex. proprietário da área da Sanko. Esta na cidade de Diadema há 15 anos.

Cícero Gomes – um dos coordenadores da Associação Vida Nova em Diadema.

José de Queiroz Neto - (Zé do Norte) vereador 2º mandato, ex. metalúrgico, comerciante. Atua com os movimentos de moradia desde 1993, atua na cidade em movimentos sociais desde 1980. trabalha com o movimento de moradia da região Sul.

Josenildo José de Queiroz – (JOSA) assessor do vereador Zé do Norte. Trabalha com o movimento de moradia da região Sul.

Guaracy Souza Aguiar – assessor técnico para empreendimentos imobiliários. Ajudou a regularizar a área do núcleo União – uma favela que ocupava uma área particular – ajudou a intermediar as negociações entre proprietário, prefeitura e movimento. Atua no município há 12 anos.

Mirjana Pavicic – arquiteta da Prefeitura de Diadema – Departamento de Aprovação há 6 anos.

Darcy Correia Gomes – corretor de imóvel, sócio da Imobiliária Galicia Imóveis atua no município há 15 anos.

JABOTICABAL

LEGISLAÇÃO

Plano Diretor de Jaboticabal, 1991. Projeto de Lei Complementar (aprova o Plano Diretor de Jaboticabal, e dá outras providências)

Lei Complementar n° 1 – de 28 de maio de 1990 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências)

Lei Complementar n° 15 – de 29 de novembro de 1993 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências)

Lei complementar n° 20 – de 16 de dezembro de 1994 (dispõe sobre a criação de Zona Especial de Interesse Social, e dá outras providências)

Lei Complementar n° 9 – de 13 de abril de 1993 (acrescenta uma zona mista 3 e desmembra a ZPR1 e ZPR3, constantes dos anexos da lei complementar n° 3, de 28 de dezembro de 1990)

Lei Complementar n° 16 – de 29 de novembro de 1993 (institui o Código de Edificações de Jaboticabal, e dá outras providências)

Lei Complementar n° 6 – de 11 de dezembro de 1992 (institui o Código de Posturas do Município de Jaboticabal, e dá outras providências)

Lei Complementar n° 2 – de 13 de junho de 1990 (institui o código de edificações de Jaboticabal, e dá

outras providências)

Lei Complementar nº 10 – de 26 de maio de 1993 (dispõe sobre alteração da lei complementar nº 1, e dá outras providências)

Lei Complementar nº 12 – de 15 de outubro de 1993 (cria a zona diversificada do tipo 1 – ZUD 1)

Lei Complementar nº 30 – de 09 de novembro de 1996 (altera dispositivo da Lei Complementar nº 14 de 11 de novembro de 1993 e Lei Complementar nº 21 de 21 de dezembro de 1994)

Lei Complementar nº 28 – de 07 de dezembro de 1990 (Fixa a delimitação das Zonas Homogêneas de Valores Genéricos, para fins de lançamento do ITU – Imposto Territorial Urbano)

Lei Complementar nº 24 – de 09 de maio de 1995 (acrescenta um parágrafo 3º ao artigo 29, da lei complementar nº 16, de 29 de novembro de 1993)

Lei Complementar nº 21 – de 21 de dezembro de 1994 (altera os anexos I e II da lei complementar nº 14, de 11 de novembro de 1993, e dá outras providências)

Lei complementar nº 14 – de 11 de novembro de 1993 (estabelece o zoneamento para o município de Jaboticabal, regulamenta o uso do solo nas diversas zonas, define gabaritos e dá outras providências)

Lei complementar nº 3 – de 28 de setembro de 1990 (estabelece o zoneamento para município de Jaboticabal, regulamenta o uso do solo nas diversas zonas, define gabaritos e dá outras providências)

Lei nº 1.838 – de 4 de maio de 1989 (institui o Imposto sobre transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos à sua aquisição e dá outras providências)

Lei nº 2.242 – de 10 de dezembro de 1993 (estabelece normas de avaliação de imóveis situados na Zona Urbana do município, para efeitos tributários) – Planta de Valores Genéricos

MONOGRAFIAS, PESQUISAS

BACCARIN, José Giacomio. *Trabalhadores rurais volantes na região de Jaboticabal: crescimento, características e aspectos organizacionais*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Superior Luis de Queiróz, da Universidade de São Paulo. Piracicaba: 1985.

CAIADO, Aurílio. “A aglomeração urbana de Ribeirão Preto” in CANO, Wilson(coord). *Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo: desafios da política urbana*.

CALIL, Osório. *Evolução comparada da qualidade de vida nos municípios brasileiros 1988-1992 – estudos de caso – Jaboticabal e Taquaritinga*. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.

POLI, Fabiana Naxara. *Listagem básica dos bens culturais relevantes situados no centro comercial – Jaboticabal/SP*. Trabalho de Graduação Interdisciplinar, Instituto Moura Lacerda. Ribeirão Preto: 1986.

MERCADO IMOBILIÁRIO

Material publicitário de lançamento do Condomínio Monte Carlo, em Ribeirão Preto, pela construtora Stefani Nogueira e San Marino Empreendimentos imobiliários.

Material publicitário de lançamento do Jaboticabal Shopping Center, pela construtora Stefani Nogueira e San Marino Empreendimentos imobiliários.

Material publicitário de lançamento do Condomínio acapulco, em Ribeirão Preto, pela construtora Stefani Nogueira e San Marino Empreendimentos imobiliários.

Material publicitário de lançamento do Loteamento Colina Verde, em Jaboticabal, pela construtora Stefani Nogueira e San Marino Empreendimentos imobiliários.

Material publicitário de lançamento do Condomínio Aroeira (flats), em Ribeirão Preto, pela construtora Stefani Nogueira e San Marino Empreendimentos imobiliários.

INDICADORES

Jaboticabal, cidade do futuro. Indicadores de Prefeitura Municipal de Jaboticabal, gestão Maria Carlota Niero Rocha

Dados sobre Jaboticabal na página do SEADE – <http://www.seade.gov.br>

ENTREVISTAS

José Giacomio Baccarin, ex-prefeito de Jaboticabal

Wladimir Morgado, atuante no mercado de construção civil e empreendimentos imobiliários em Jaboticabal

Orivaldo Brisas, diretor da EMURJA, Empresa de Urbanização de Jaboticabal

Mauro Ferreira, coordenador da equipe de elaboração da legislação urbanística de Jaboticabal no mandato de José Giacomio Baccarin

REGULAÇÃO URBANÍSTICA E MORFOLOGIA URBANA

COMAS, Carlos Eduardo. “O espaço da arbitrariedade. Considerações sobre o conjunto habitacional BNH e o projeto da cidade brasileira” in TURKIENICZ, Benamy e MALTA, Maurício. *Anais do II Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil*. Brasília: CNPq/FINEP/PINI, 1986.

DE CURTIS, Ana Rosa e VELASQUES, Iara Luci Ferrugem. “A percepção ambiental no desenho urbano” in TURKIENICZ e MALTA, op.cit.

FELDMAN, Sarah. “O zoneamento ocupa o lugar do Plano” in *Anais do 7º encontro nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR/MDU-UFPE, 1997.

HEREDA, Jorge et alii. “O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema” in ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Revista Pólis Nº 29. São Paulo: Pólis, 1997.

HOLANDA, Frederico Rosa Borges de. “Tipologia urbanística do Distrito Federal” in *Anais do 7º encontro nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR/MDU-UFPE, 1997.

KOHLER, Raquel, MONDO, Jader Afonso Savi, LAY, Maria Cristina Dias e REIS, Antonio Tarcísio. “Percepção da estrutura e desempenho de um setor urbano: bairro Cidade Baixa, Porto Alegre-RS” in *Anais do 7º encontro nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR/MDU-UFPE, 1997.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. Lisboa: Edições 70, 1988.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MENDONÇA, Jupira. “Formas de controle de densidade e ocupação” in *MARINHO, SOMEKH e ROLNIK*, op.cit.

RIBEIRO, Luis César de Queiróz, SANTOS JR., Orlando. e outros, “Difusão e inovação da reforma urbana nos municípios brasileiros” in *Revista Proposta nº 62*. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

ROLNIK, Raquel. “Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social” in ROLNIK e CYMBALISTA, op.cit.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997

ROLNIK, Raquel. *Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa (mimeo). São Paulo: FAPESP/Lincoln Institute/PUC-Campinas, 1998.

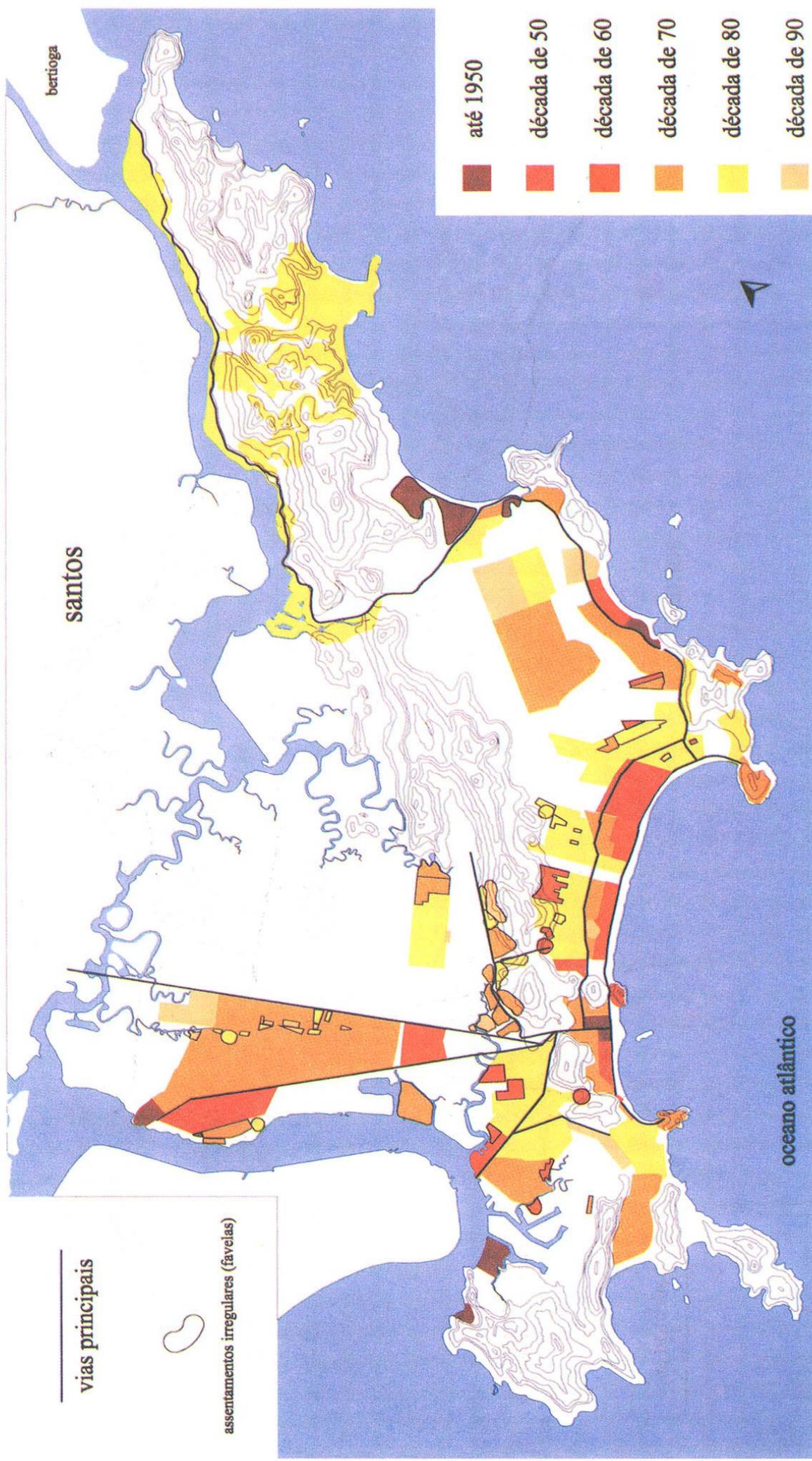
ANEXO 1

ESTUDOS DE CASO - CARTOGRAFIA

guarujá - sp

evolução da mancha urbana

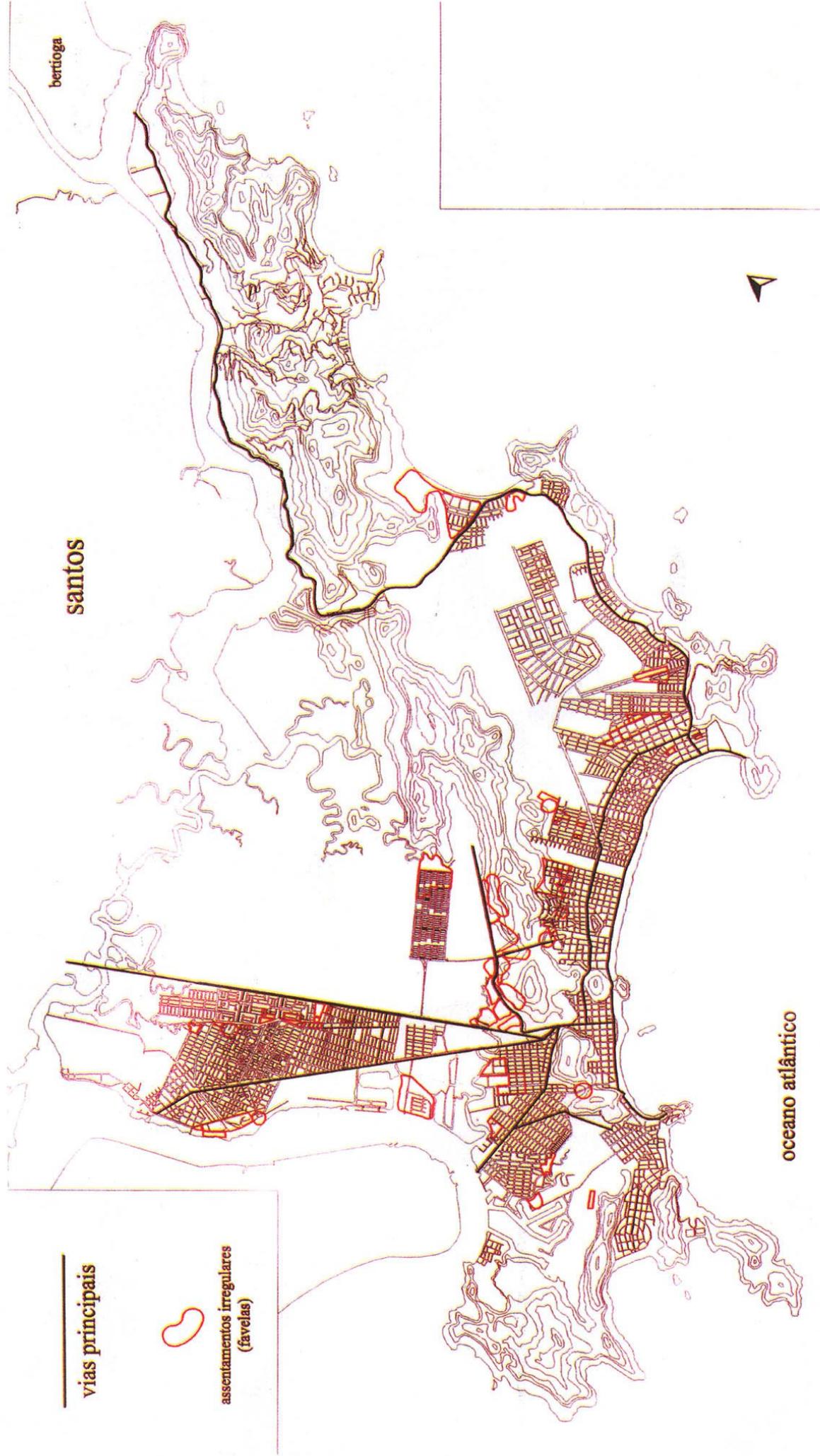
mapa 1



guarujá - sp

loteamentos irregulares e sistema viário oficial

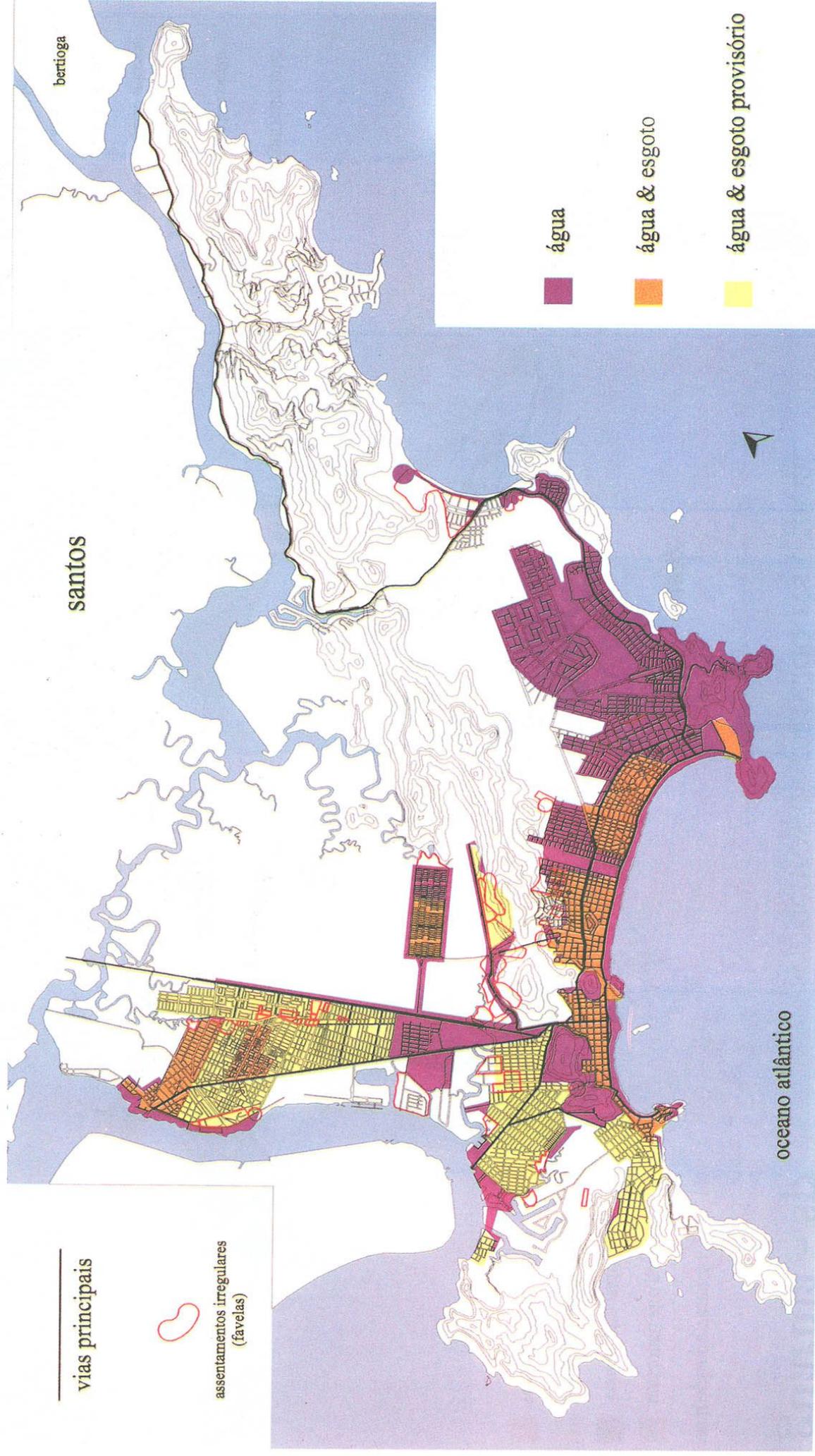
mapa 2



guarujá - sp

infra-estrutura

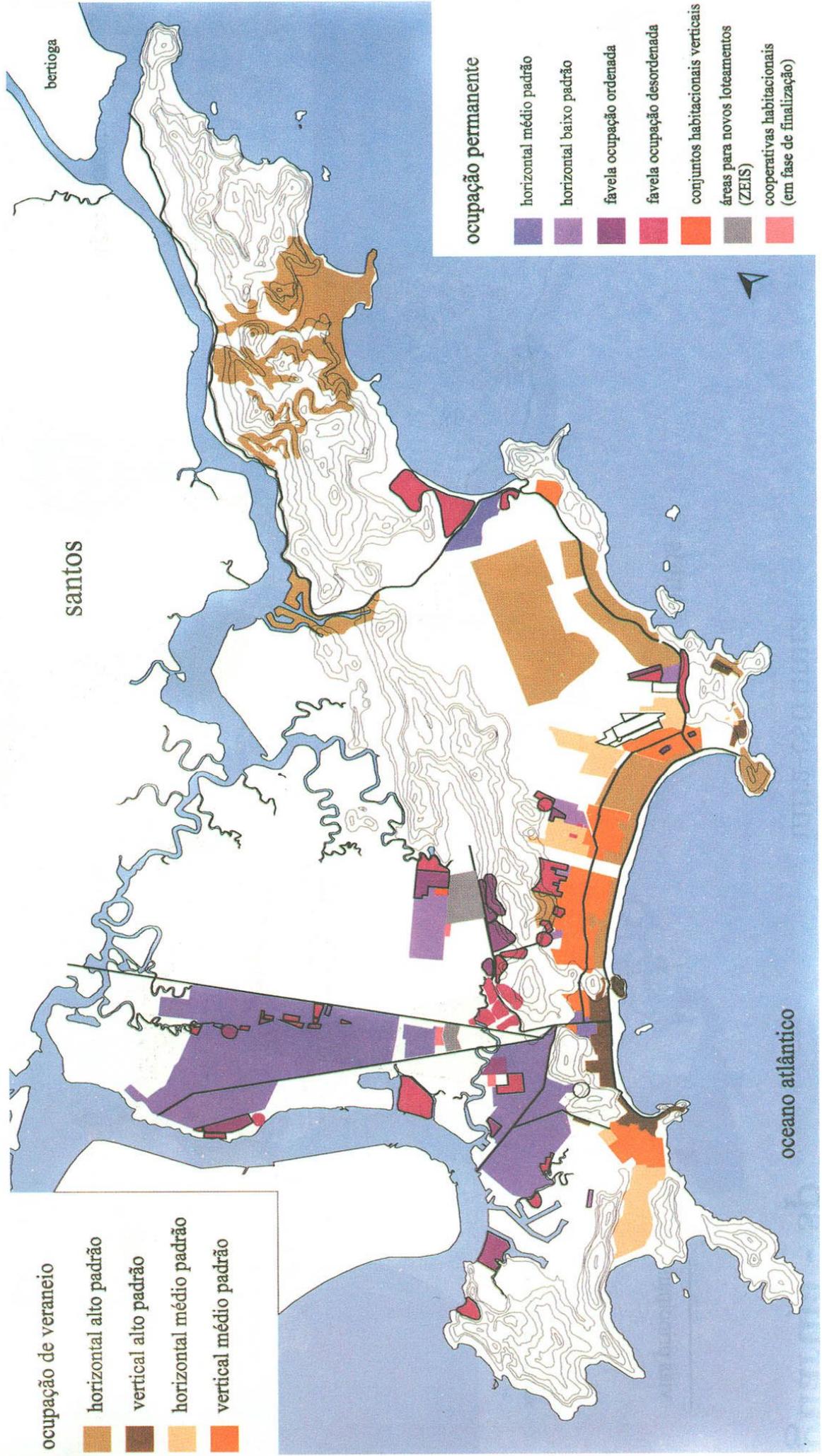
mapa 3



guarujá - sp

segmentos de mercado residencial

mapa 4



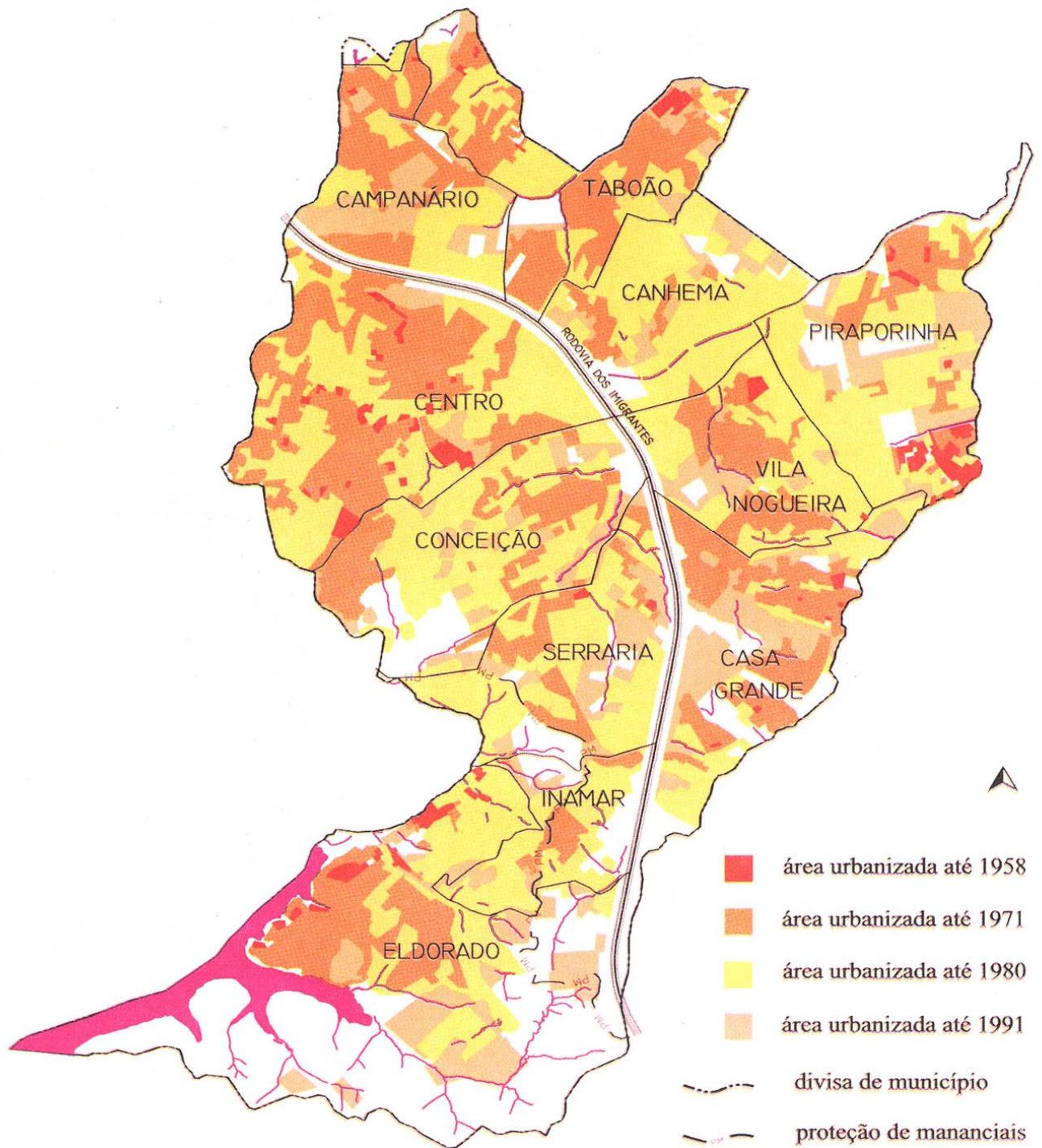
guarujá - sp

valor da terra 1998

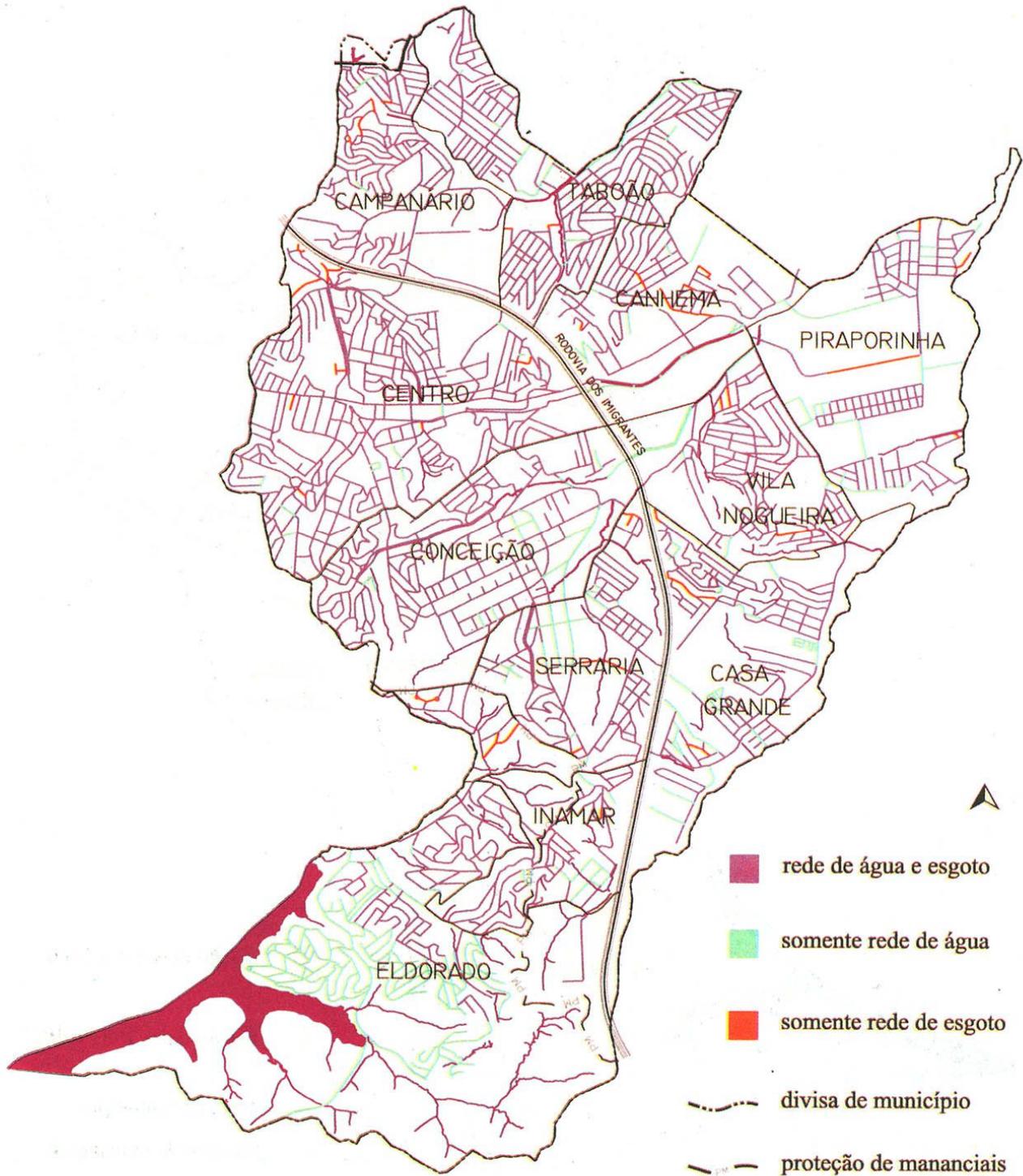
mapa 5



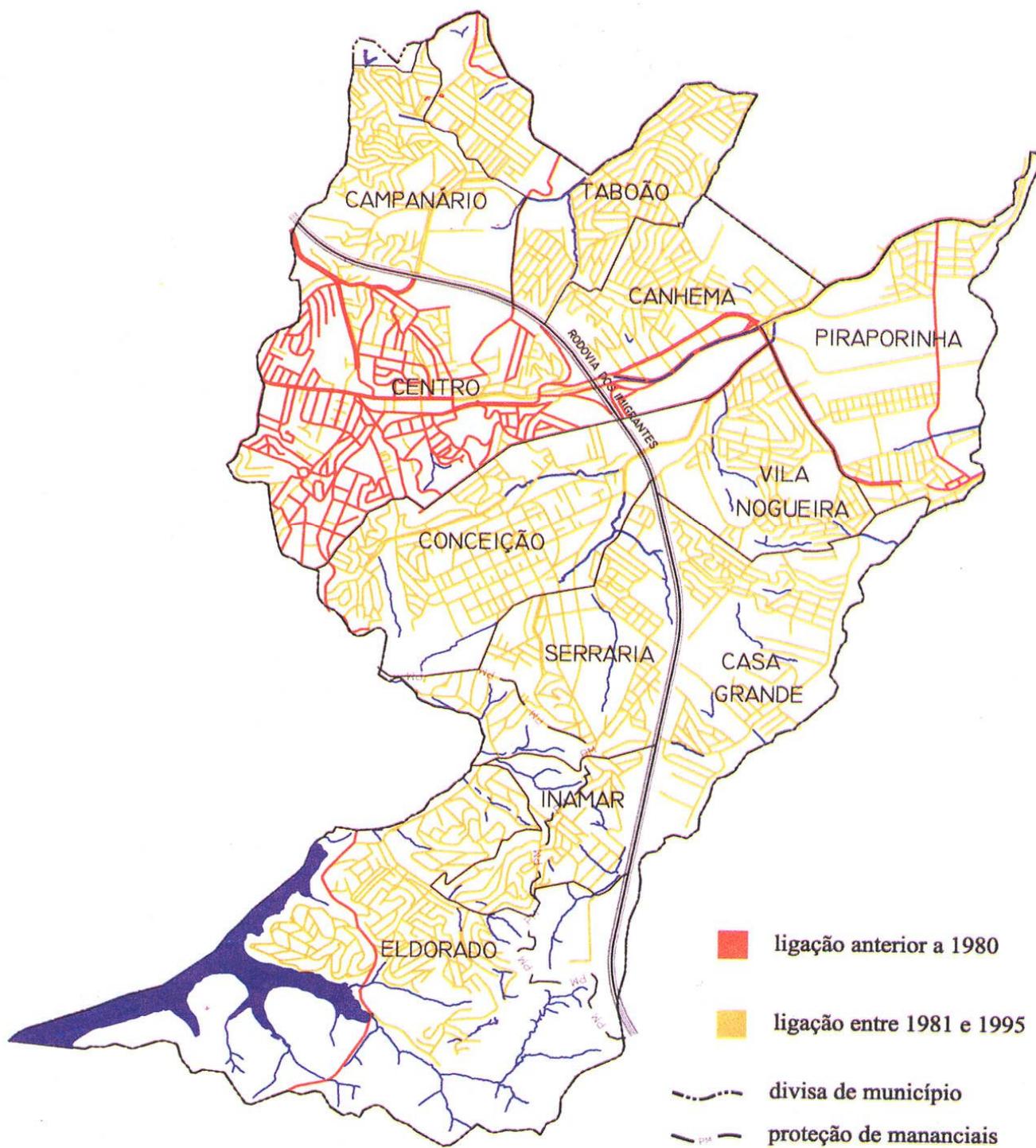
evolução da mancha urbana

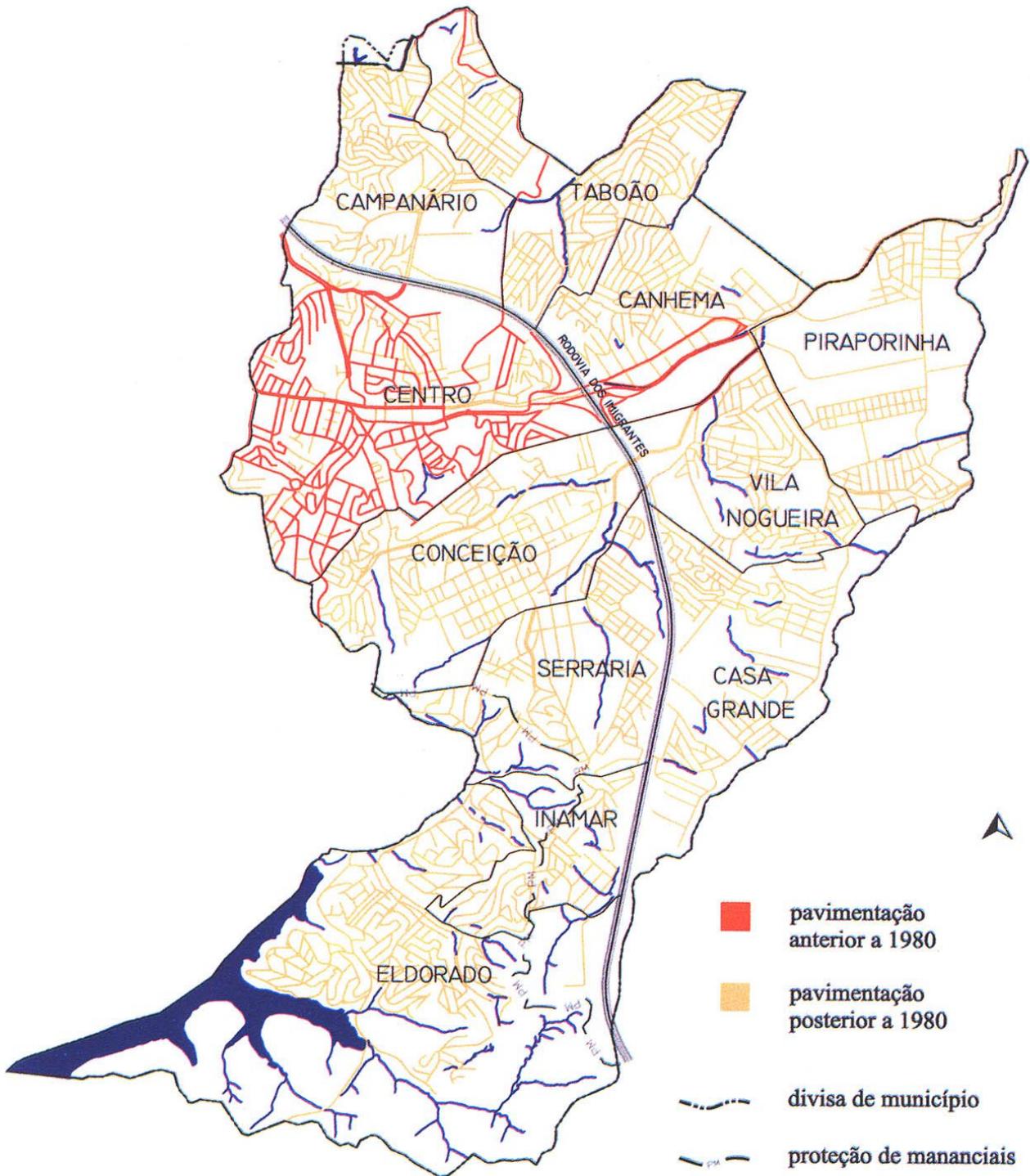


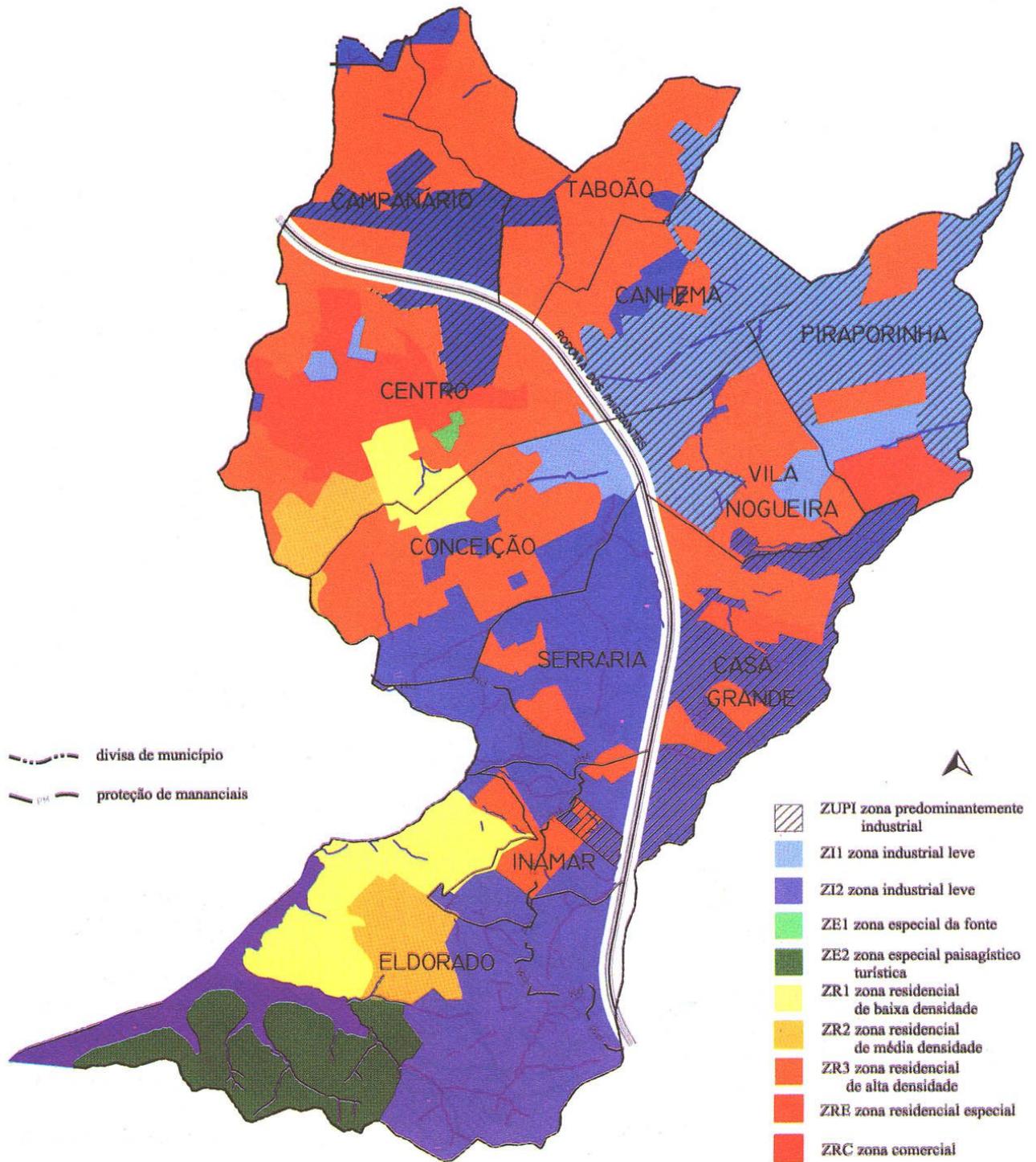
redes de água e esgoto 1992



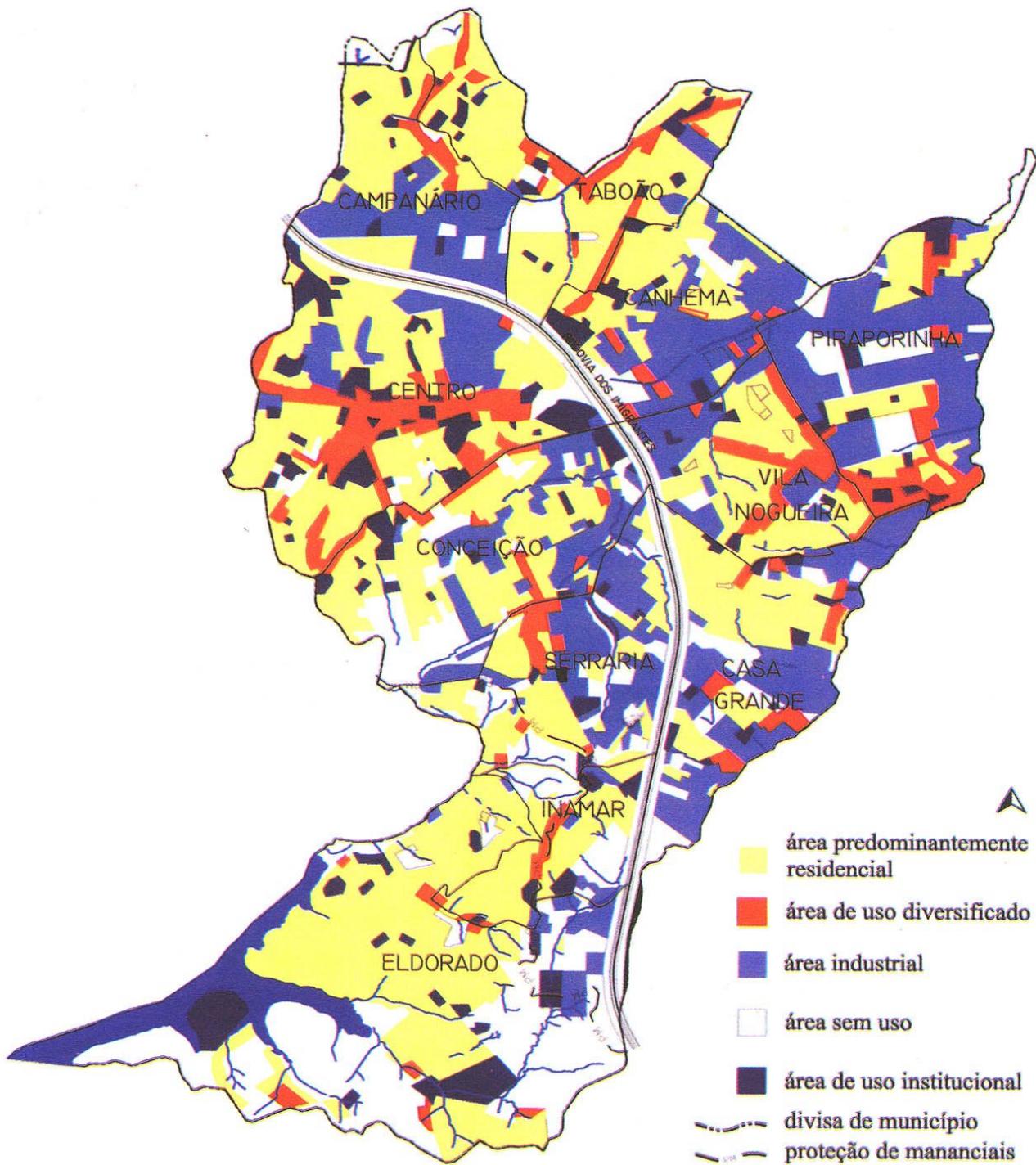
rede de iluminação pública 1996

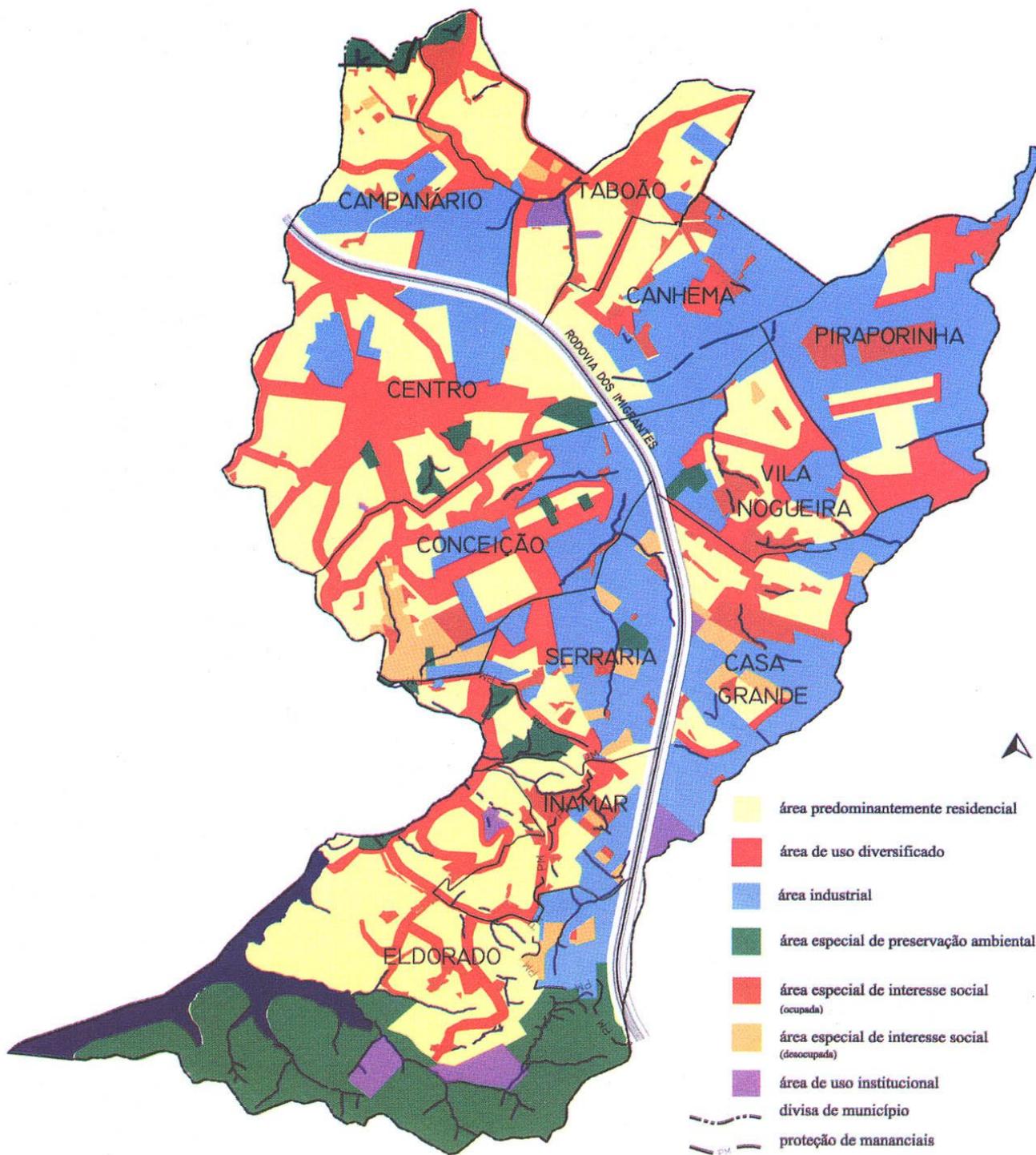




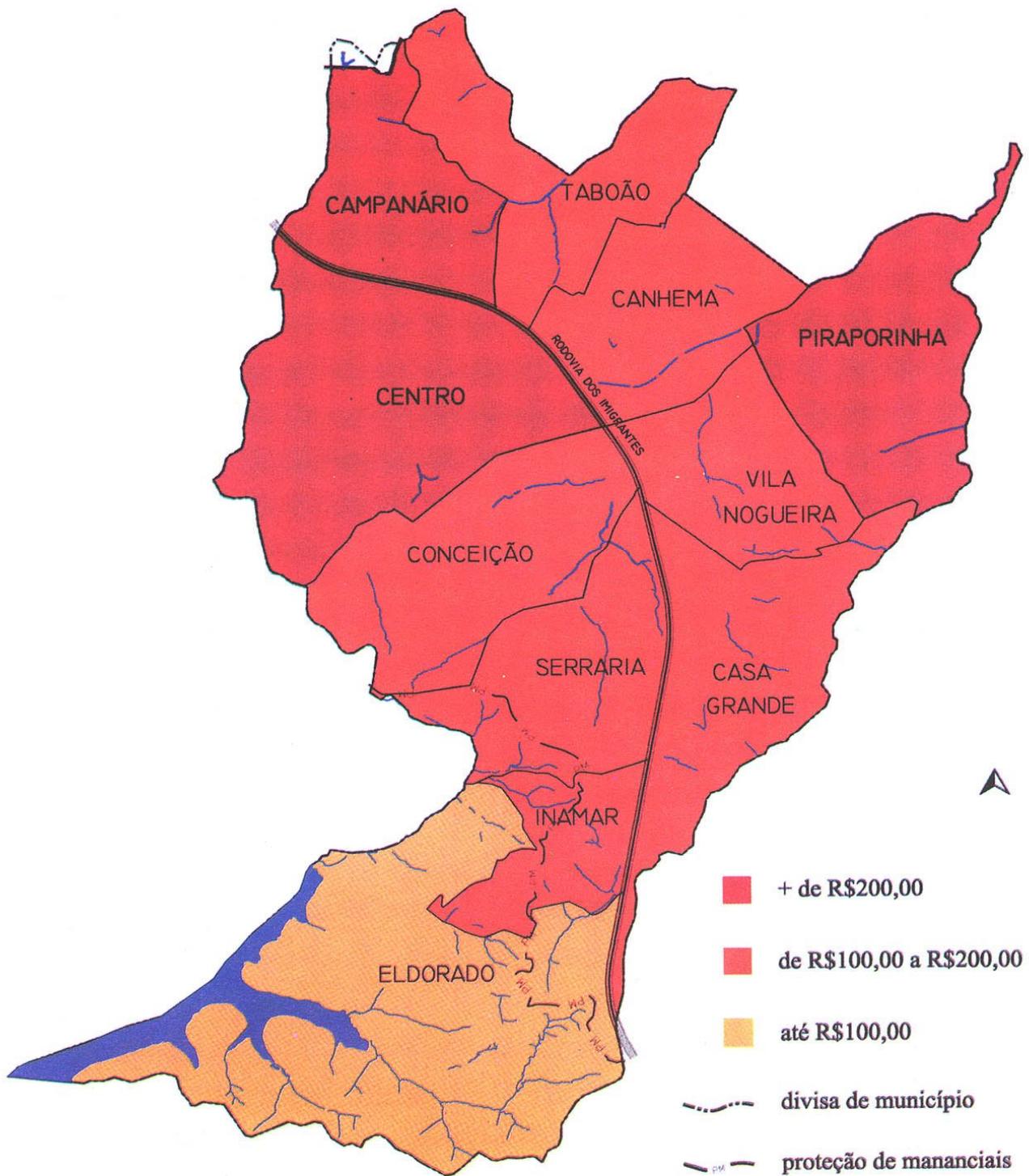


uso do solo real 1991





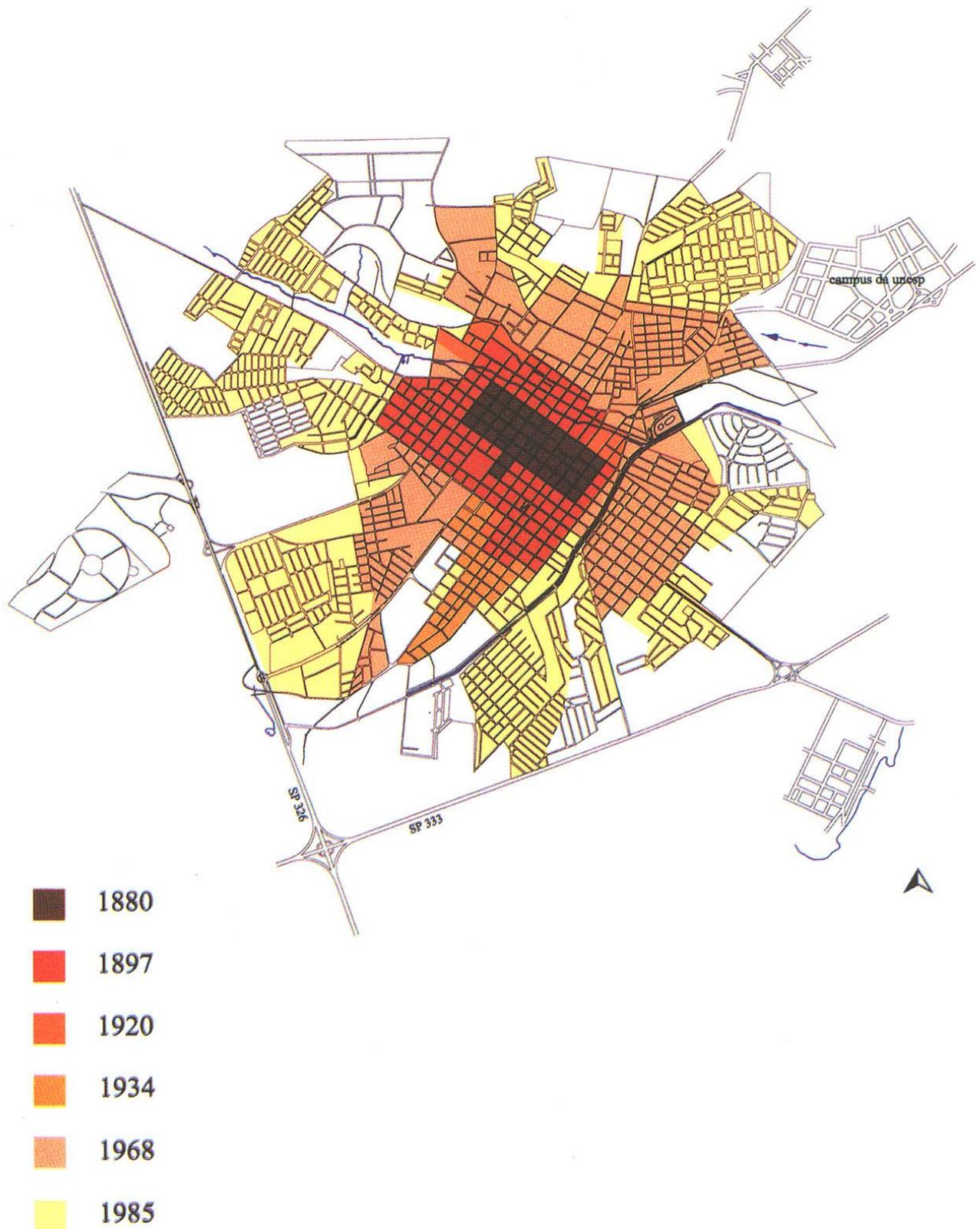
valor de mercado da terra (R\$ por m²) 1998



jaboticabal - sp

mapa 14

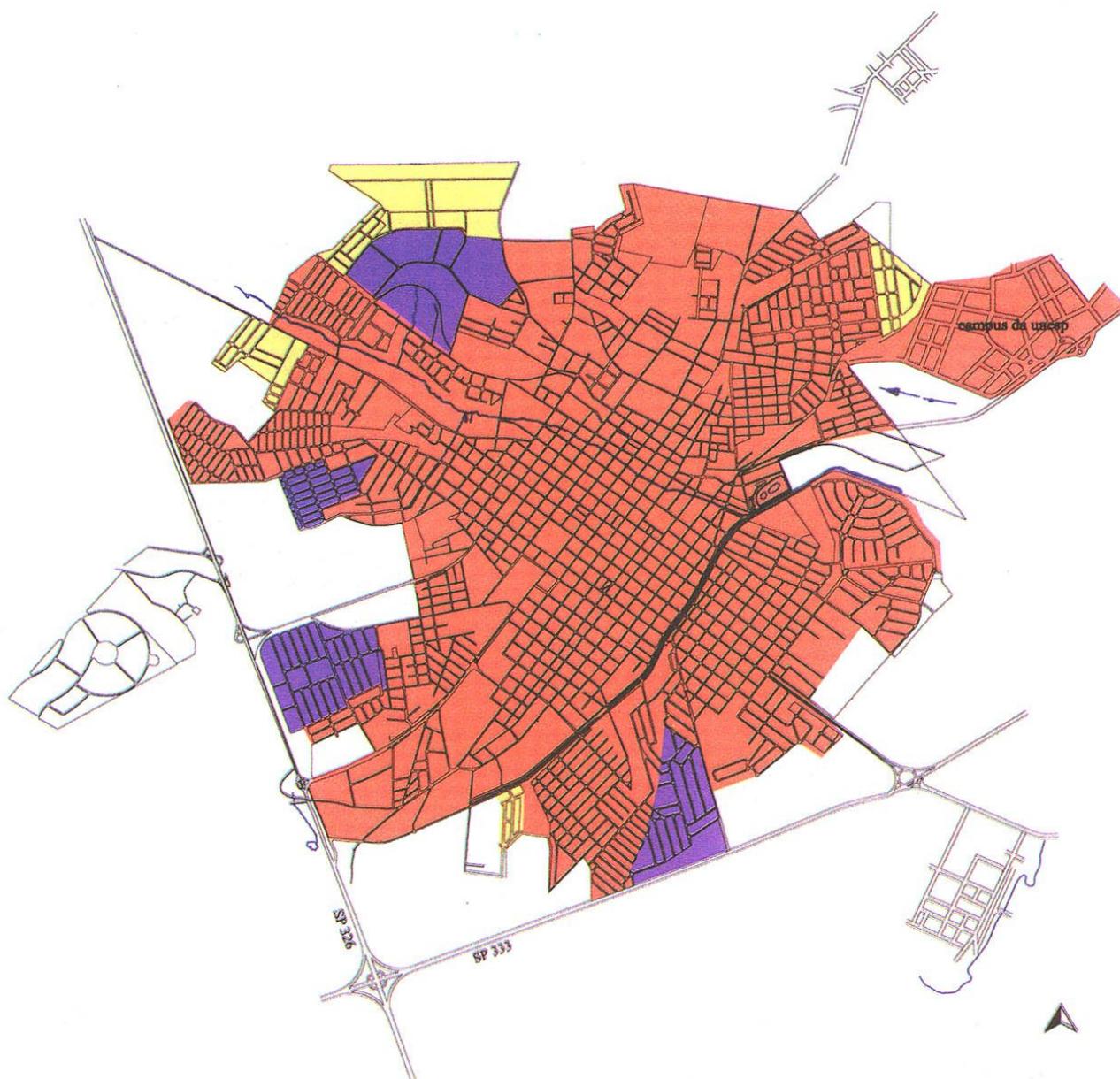
evolução da mancha urbana



jaboticabal - sp

mapa 15

infra-estrutura 1991

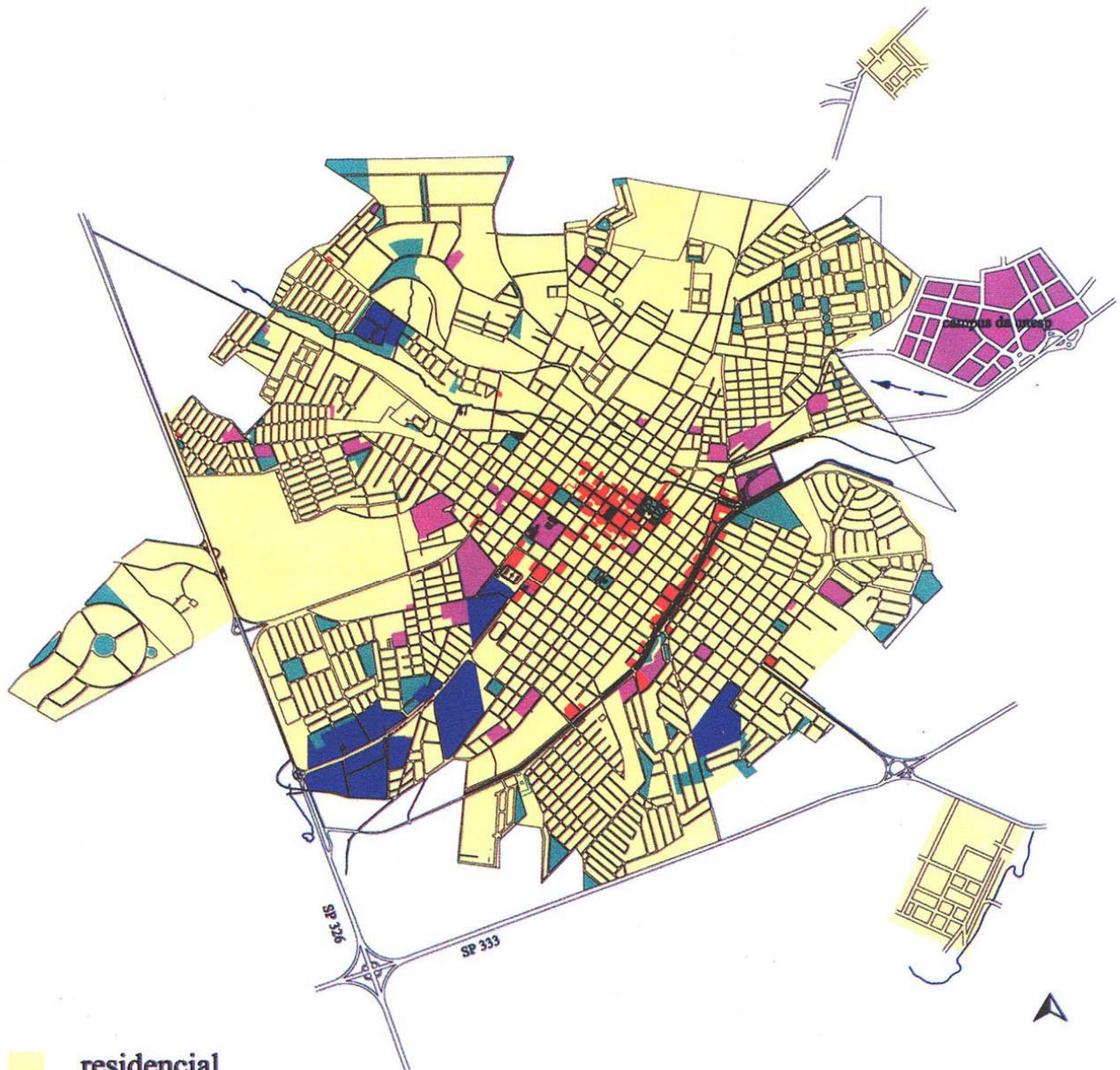


- **infraestrutura completa**
(água, esgoto, iluminação e pavimentação)
- **infraestrutura parcial**
(falta uma ou duas)
- **sem infraestrutura**

jaboticabal - sp

mapa 16

uso do solo real 1998

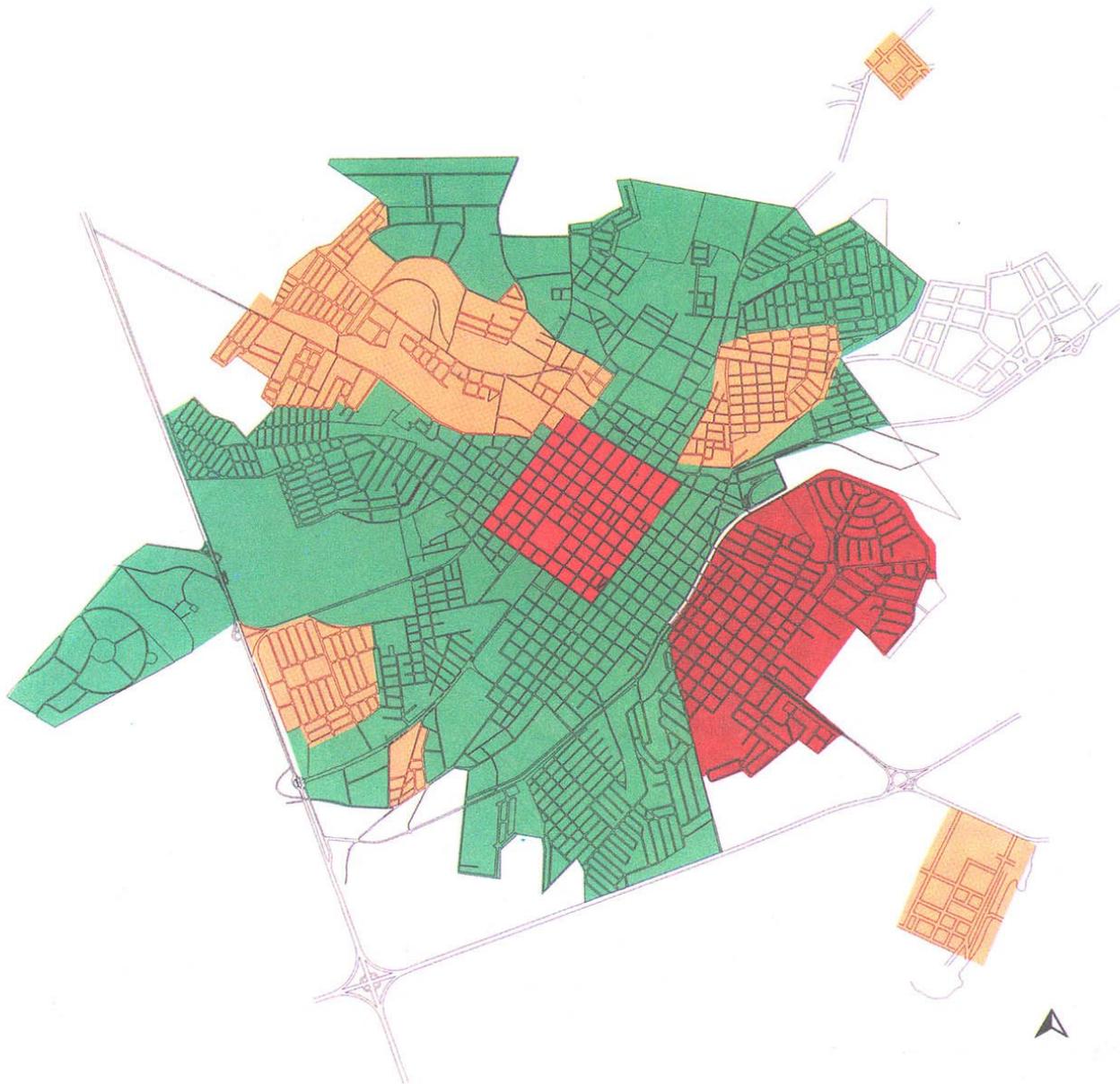


-  residencial
-  industrial
-  institucional
-  misto (comércio/serviços)
-  área verde

jaboticabal - sp

mapa 17

valor de mercado da terra (R\$ por m²) 1998



- R\$60,00 a R\$100,00 /m²
- R\$42,00 /m²
- R\$24,00/m²
- R\$18,00/m²

jaboticabal - sp

mapa 18

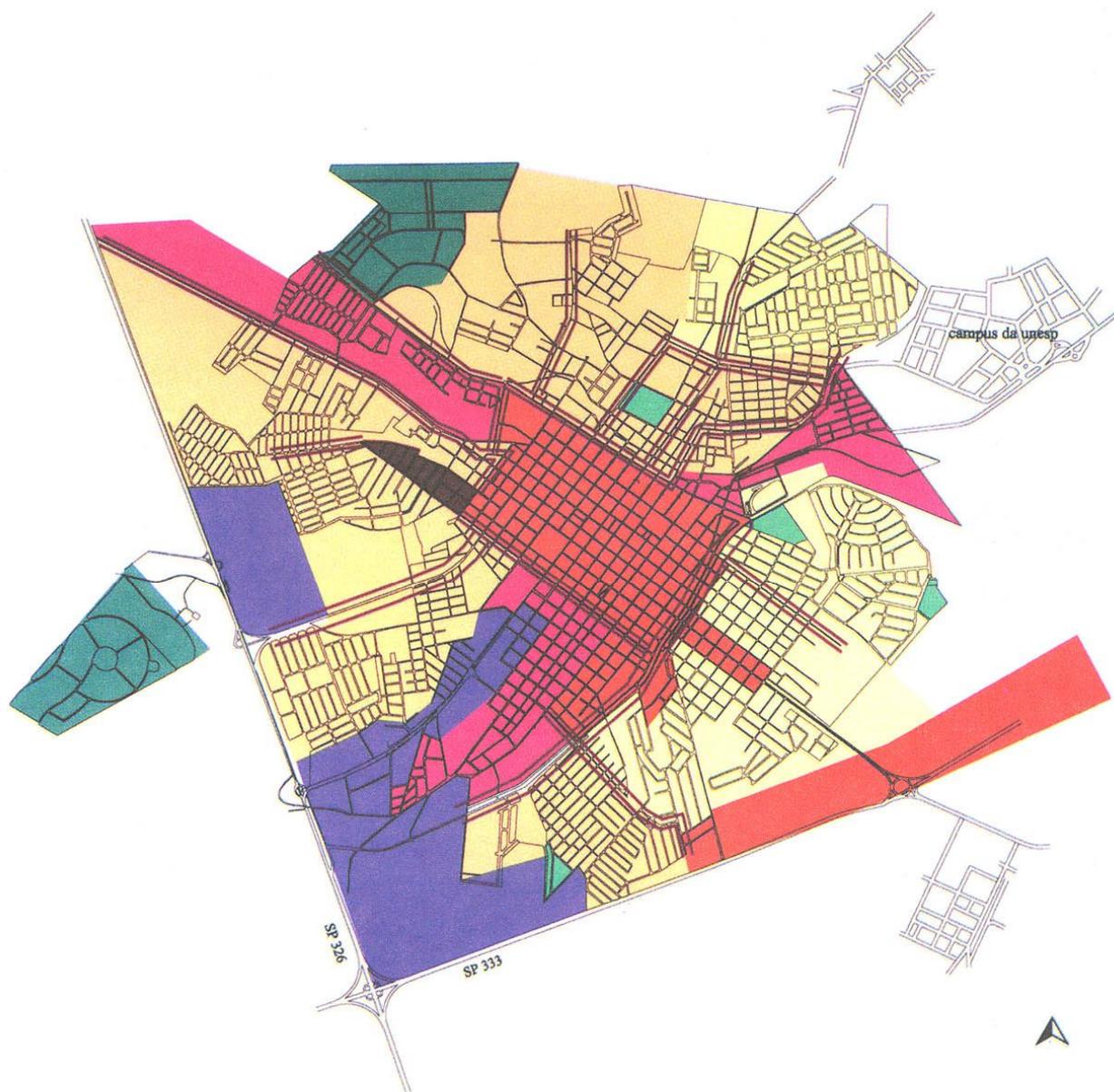
valor venal da terra 1998



jaboticabal - sp

mapa 19

uso do solo legal 1993



- | | |
|--|--|
|  ZR - zona residencial |  ZCC - zona corredor comercial |
|  ZPR - zona predomina// residencial |  ZI - zona industrial |
|  ZM - zona mista |  ZP - zona de preservação |
|  ZC - zona comercial |  ZCR - zona de chácara de recreio |

ANEXO 2

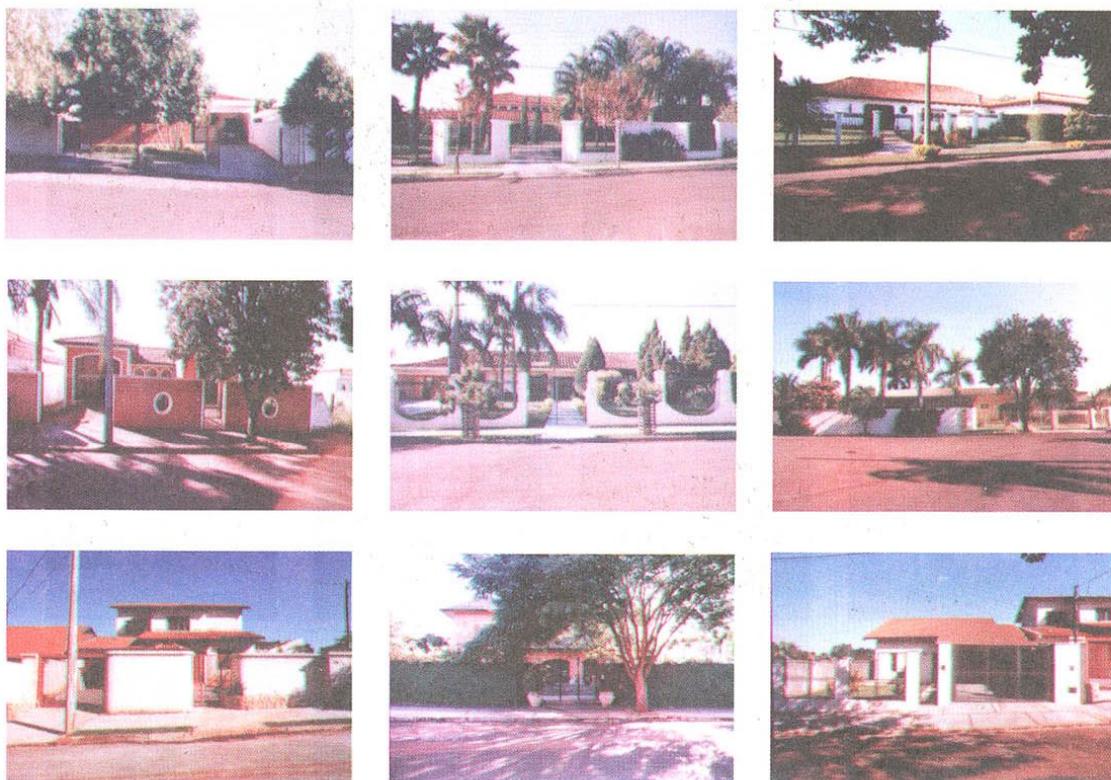
ESTUDOS DE CASO - IMAGENS

Figura 1



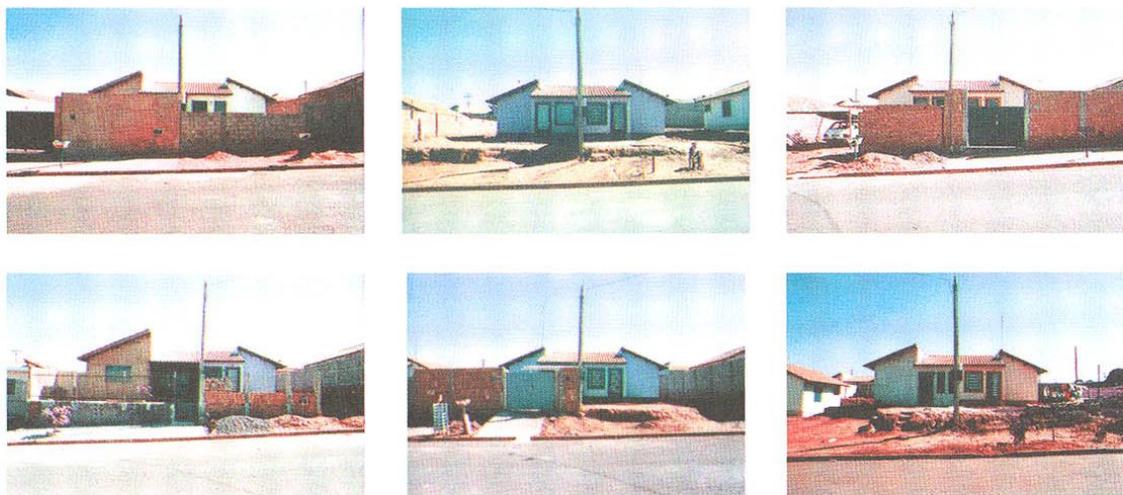
guarujá ocupação ZAD

Figura 2



jaboticabal residências nova jaboticabal

Figura 3



jaboticabal conjunto ulisses guimarães CDHU

Figura 4



guarujá conjunto CDHU jardim primavera

Figura 5



guarujá condomínio iporanga

Figura 6



guarujá vila edna

Figura 7



guarujá santa cruz dos navegantes

Figura 8



guarujá COOPEREAL morrinhos

Figura 9



diadema mutirão sanko

Figura 10



diadema favela vila lídia

PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO
E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

O INSTITUTO PÓLIS é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o INSTITUTO PÓLIS definiu como prioritários em sua atuação:

Desenvolvimento Local e Gestão Municipal - democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania - lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos juridico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida - desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o INSTITUTO PÓLIS, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.

Esta revista foi editada no Instituto Pólis
com textos compostos em fonte Garamond
miolo em papel off-set 90gr. e capa em papel couchê liso L2 240gr.
impresso em novembro de 1999 nas oficinas da Gráfica & Editora Peres Ltda.
tiragem de 2.000 exemplares a cargo do Instituto Pólis

REVISTA PÓLIS

EDIÇÕES PUBLICADAS

- 1 - Reforma urbana e o direito à cidade
- 2 - Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas
- 3 - Ambiente urbano e qualidade de vida
- 4 - Mutirão e auto-gestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares
- 5 - Lages: um jeito de governar
- 6 - Prefeitura de Fortaleza administração popular: 1986/88
- 7 - Moradores de rua
- 8 - Estudos de gestão: Ronda Alta e São José do Triunfo
- 9 - Experiências inovadoras de gestão municipal
- 10 - A cidade faz a sua Constituição
- 11 - Estudos de gestão: Icapuí e Janduis
- 12 - Experiências de gestão cultural democrática
- 13 - As reivindicações populares e a Constituição
- 14 - Participação popular nos governos locais
- 15 - Urbanização de favelas: duas experiências em construção
- 16 - O futuro das cidades
- 17 - Projeto cultural para um governo sustentável
- 18 - Santos: o desafio de ser governo
- 19 - Revitalização dos centros urbanos
- 20 - Moradia e cidadania - um debate em movimento
- 21 - Como reconhecer um bom governo
- 22 - Cultura, políticas públicas e desenvolvimento humano
- 23 - São Paulo: conflitos e negociações na disputa pela cidade
- 24 - "50 DICAS" - Idéias para a ação municipal

- 25 - Desenvolvimento Local - Geração de emprego e renda
- 26 - São Paulo: A Cidade e seu Governo
- 27 - Políticas públicas para o manejo do solo urbano
- 28 - Cidadania cultural em São Paulo 1989-1992: Leituras de uma política pública
- 29 - Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social
- 30 - Programas de Renda Mínima no Brasil
- 31 - Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores

NÚMEROS ESPECIAIS

- Ordenamento Jurídico: inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido? - 1992
- Falas em torno do lixo - 1992
- Direito à cidade e Meio Ambiente (Edição da FASE) - 1993
- Alternativas contra fome - 1993
- Poder local, Participação Popular, Construção da Cidadania - 1995
- Para quê a Participação Popular nos Governos Locais? - 1996
- Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo - 1996
- Os Desafios da Gestão Municipal Democrática - Santos - 1998
- Os Desafios da Gestão Municipal Democrática - Porto Alegre 1998
- Os Desafios da Gestão Municipal Democrática - Recife -1998
- Os Desafios da Gestão Municipal Democrática - Fortaleza -1998

Próximo número:

Revista Pólis 33

Desenvolver-se com Arte

Faça uma assinatura de cinco exemplares da Revista Pólis, a partir do número 28 e receba grátis dois exemplares à sua escolha, dentre os números 01 e 27.

Faça o pedido, enviando seus dados completos, por carta ou e-mail.

A assinatura é feita por 5 números e tem o valor de R\$50,00 (cinquenta reais).

O pagamento poderá ser feito através de cheque nominal ao Pólis, ou através de depósito na conta nº 69.291-0, ag. 0185, Banco Itaú, São Paulo - SP.

Enviar comprovante de depósito pelo fax: (011) 852-5050.

INSTITUTO PÓLIS

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - CEP 05414-010 - São Paulo, SP

Tel: (011) 853-6877 / Fax: (011) 852-5050 - E-mail: polis@ax.apc.org

Visite nossa home page: <http://www.polis.org.br>



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS