

IMPACTO DA APLICAÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM  
CIDADES DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório Final

Pesquisadora  
Responsável:

Dra. Raquel Rolnik

Agentes  
Financiadores:

Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de  
São Paulo

Lincoln Institute of Land Policy

*Campinas, agosto de 1998.*

## Equipe técnica

Agentes financiadores:	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo Lincoln Institute of Land Policy Pontificia Universidade Católica de Campinas
Instituição Associada:	Instituto Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Pesquisadora Responsável:	Dra. Raquel Rolnik
Consultores:	Aurílio Caiado (economia) Martim Smolka (economia) Nelson Saule Jr. (direito urbanístico) Edésio Fernandes (direito urbanístico) Victor Petrucci (informática) Jorge Kayano (estatística) Pedro Abramo (mercados imobiliários) Renato Cymbalista (imagens) Aurílio Caiado (economia) Rui Lyu Kome (estatística)
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*.

1. INTRODUÇÃO	3
2. METODOLOGIA UTILIZADA	4
3. RESULTADOS PRELIMINARES	8
3.1 Dados Primários - Tabulação dos Questionários	
3.2 Dados Secundários	
4. CONCLUSÕES	33
5. BIBLIOGRAFIA	36
6. ANEXOS	37

1. CRITÉRIOS DE ESCOLHA DOS ESTUDOS DE CASO
2. METODOLOGIA
3. ESTUDOS DE CASO
  - 3.1. Guarujá
  - 3.2. Diadema
  - 3.3. Jaboticabal
4. ESTUDOS DE CASO – CONCLUSÕES
  - 4.1. Modelo de desenvolvimento econômico e exclusão territorial
  - 4.2. Legislação urbanística, mercado e política
  - 4.3. Legislação urbanística e morfologia urbana
5. BIBLIOGRAFIA
- 6.** ANEXOS

## 1. INTRODUÇÃO

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 (conselhos, iniciativa popular e outros) na gestão das cidades. Em geral, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais consolidaram os princípios estabelecidos pela Carta Maior.<sup>1</sup> 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 Assembleias 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 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 legislação 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 legislação urbanística.

Hoje passados quase dez anos da promulgação da Constituição, colocam-se as

---

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

seguintes perguntas: o que ocorreu nos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes em relação aos Planos Diretores e instrumentos urbanísticos? Que porcentagem das cidades possui o seu Plano Diretor? Qual é o perfil e 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*”, utilizando o universo das cidades paulistas com mais de 20.000 habitantes (obrigadas pela constituição a produzirem legislação urbanística) como objeto inicial.

## **2. METOLOGIA UTILIZADA**

A pesquisa, em sua primeira etapa,<sup>2</sup> consistiu no cruzamento de três levantamentos (dois de fontes primárias e um de fontes secundárias). A pesquisa central consistiu em um questionário enviado aos 220 municípios do Estado de São Paulo com mais de 20000 habitantes de acordo com o Censo IBGE 1996, através de uma correspondência por correio ou fax, enviada tanto para os responsáveis pelo setor de planejamento urbano/urbanismo das cidades como também para o setor jurídico das respectivas prefeituras. O questionário (ANEXO 1) foi elaborado de forma a responder os seguintes grupos de questões:

- a existência ou não no município de Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Edificações e Legislação de Parcelamento e instrumentos urbanísticos específicos (IPTU progressivo, Solo Criado, ZEIS, Operações Urbanas e Interligadas, Legislação de Habitação de Interesse Social (HIS), Consórcio Imobiliário, Requisição Urbanística, Direito De Superfície, Parcelamento E Edificação Compulsória, Usucapião Urbano, Contribuição de Melhorias, Transferência do Direito de Construir<sup>3</sup>, suas respectivas datas de aprovação/regulamentação, e se estão sendo aplicados ou em revisão;
- a participação de assessorias técnicas profissionais e de atores sociais no processo de elaboração dos planos e instrumentos urbanísticos;

---

<sup>2</sup> O projeto de pesquisa, de um ano de duração, tem duas etapas. A partir dos resultados da primeira etapa foram definidos três municípios do conjunto, aonde foram realizados estudos de caso.

<sup>3</sup> A descrição de cada um do instrumento urbanísticos citados encontra-se no anexo 2 este relatório.

- estratégias de difusão e controle da aplicação das normas;
- conflitos decorrentes da aplicação dos instrumentos;
- características físico territoriais da cidade;
- avaliação preliminar dos efeitos da aplicação dos instrumentos.

O modelo final de questionário utilizado na pesquisa foi o resultado de alguns pré-testes aplicados com técnicos que trabalham ou trabalharam em departamentos de planejamento urbano municipais. Com esta finalidade, entrevistamos os alunos dos cursos de pós graduação da PUCCAMP - (Mestrado em Urbanismo, os de Especialização - Urbanismo Moderno e Contemporâneo e o de Desenho e Gestão do Território Municipal) que apresentam este perfil. Ainda foram entrevistados por telefone técnicos que trabalham em departamentos de planejamento urbano das prefeituras pesquisadas, sorteadas aleatoriamente.

As respostas ao questionário (118 municípios responderam diretamente) foram complementadas, cotejando as respostas ao questionário com dois levantamentos: SEADE - Pesquisa Municipal Unificada - 1992/95 e Secretaria Estadual do Meio Ambiente - Pesquisa "*Cidade Sustentável: Utopias e Metas*"- 1997 - que também apontam, dentre um conjunto de informações sobre os municípios, a existência ou não de planos diretores e legislações urbanísticas próprias em vigor. Este primeiro levantamento nos fornece um quadro da disseminação dos instrumentos de regulação urbanística nas cidades do estado de São Paulo, assim como da percepção que os órgãos e secretarias municipais que tratam dos temas urbanísticos possuem da relação entre a legalidade e a produção da cidade real em seus municípios.

Um segundo levantamento original em fontes primárias foi feito junto à Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo e ao Centro de Apoio Operacional de Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público, identificando o número de processos abertos na Justiça nas 118 cidades do Estado de São Paulo que responderam ao questionário relacionados à conflitos de natureza urbanística , tais como ações possessórias (reintegração de posse), de despejo, de usucapião, dúvidas quanto à registro público de imóveis, além de inquéritos instaurados e ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público em temas de Habitação e Urbanismo. Para as comarcas da capital foi possível fazer o levantamento ano a ano desde 1989; para o interior apenas os dados relativos aos processos que iniciaram sua tramitação em 1996 e 1997 e os totais em tramitação. O objetivo do levantamento foi o de identificar a "densidade de conflitos territoriais"

em cada cidade, ou seja, o número de processos abertos na justiça em temas relacionados ao uso e ocupação do solo urbano em relação ao número de habitantes na cidade. Esse indicador é importante para a pesquisa, na medida em que - como já apontamos na introdução deste relatório - boa parte dos instrumentos urbanísticos introduzidos após 1988 foram formulados como resposta a este tipo de conflito e com o objetivo de ampliar o acesso da população mais pobre a um habitat urbano de melhor qualidade. O mesmo levantamento aponta eventuais contestações judiciais em relação à aplicação de algum instrumento urbanístico, informação relevante na medida em que alguns deles - como IPTU progressivo, operações interligadas, solo criado - geraram controvérsias e polêmicas no momento da aprovação.

As fontes dos dados secundários foram trabalhadas de forma a gerar indicadores da situação físico-territorial das cidades - e mais particularmente do que denominamos “grau de exclusão territorial”, ou seja, a porcentagem dos domicílios urbanos que se encontram excluídos de condições urbanas minimamente satisfatórias (ligados às redes de água e coleta de esgoto, com serviço de coleta de lixo e iluminação pública, domicílios construídos em alvenaria, não situados em áreas de risco, e com até dois habitantes por dormitório). Para construir estes indicadores, fizemos uma parceria com Aurílio Caiado (Fundação SEADE/UNICAMP) e definimos os critérios e metodologia para construir uma matriz de quatro entradas com variáveis dicotômicas, e, através de tabulações especiais do CENSO IBGE 1991, identificar os municípios com mais ou menos domicílios em situação de inadequação.<sup>4</sup> O conceito de exclusão territorial procura responder à necessidade de superar os índices de cobertura de infra-estrutura e indicadores globais de características dos domicílios isolados, procurando identificar as superposições de inadequações de forma a desenhar regiões da cidade com condições urbanas melhores e zonas mais precárias. De certa forma, este indicador também espelha o grau de segregação urbana, ou desigualdade de acesso a bens e serviços. Novamente aqui, esta informação é fundamental para se identificar a cidade real sobre a qual os instrumentos urbanísticos estão incidindo.

Finalmente, foram coletados dados secundários adicionais sobre os municípios pesquisados relacionados à atividade econômica e renda : valor adicionado per capita, renda média do chefe da família, porcentagem de chefes de família com renda inferior a 2 salários mínimos e receita municipal per capita (dado não disponível para todos os municípios pesquisados).

As informações da pesquisa foram mapeadas em base de dados geográfica e

---

<sup>4</sup> A metodologia e procedimentos estatísticos adotados, bem como a tabela síntese dos dados, encontra-



cruzadas por porte de município e por região administrativa do Estado, resultando nos mapas 1 a 18 (referentes ao universo da pesquisa e municípios que retornaram o questionário); 19 a 25 (referentes à legislação urbanística existente nesses municípios); 26 e 27 (referentes ao grau de exclusão territorial dos municípios); 28 e 29 (mapeando o valor adicionado per capita e a receita municipal per capita dos municípios), conforme mapa 30 – Densidade de Conflitos

### 3. RESULTADOS PRELIMINARES

#### 3.1 Dados primários - Tabulação dos Questionários

**Tabela 1**

**N.º municípios com mais de 20.000 habitantes que responderam a pesquisa por Região Administrativa**

Região administrativa	N.º de municípios c/ + de 20000	N.º de municípios c/ + de 20000 que responderam a pesquisa	% Dos municípios que responderam a pesquisa
Araçatuba	8	3	37,50
Barretos	4	3	75,00
Bauru	11	4	36,36
Campinas	48	24	50,00
Central	11	7	63,64
Franca	7	4	57,14
Marília	8	6	75,00
Pres. Prudente	12	5	41,67
Registro	3	2	66,67
Ribeirão Preto	12	3	25,00
Santos	8	6	75,00
São José do Rio Preto	10	4	40,00
São José dos Campos	16	13	81,25
Sorocaba	27	13	48,15
Metropolitana	35	21	60,00
Total	220	118	53,64

A tabulação dos dados do questionário foi feita adotando-se duas estratégias. A primeira foi dirigida à construção de um “ranking” de municípios, conforme a posse de instrumentos de regulação e gestão urbanística, através da atribuição de uma

---

se em anexo a este relatório (ANEXO 2)

pontuação que variou de 0 a 3, para cada quesito ou questão.<sup>5</sup> A outra estratégia consiste em uma tabulação simples das questões. O cruzamento destas informações deverá indicar como e através de quais instrumentos os municípios do Estados estão tratando a questão da regularidade urbanística em seus territórios.

### **O ranking.**

O questionário adotado é composto de 6 partes. (conforme ANEXO 1). Escolhemos as questões de cada parte, passíveis de serem pontuadas.

Na **parte 1**, consideramos a seguinte pontuação, para cada lei ou instrumento:

#### *Plano Diretor:*

- formulado 1 ponto
- aprovado 1,5 pontos
- regulamentado 2,25 pontos
- sendo aplicado ou em revisão 3 pontos.

#### *Legislação de Uso e Ocupação do Solo e Leis de Parcelamento ou Zoneamento*

- formulado 0,5 pontos
- aprovado 1 pontos
- regulamentado 1,5 pontos
- sendo aplicado ou em revisão 2 pontos

#### *Outras Leis e ou instrumentos:*

- formulado 0,25 pontos
- aprovado 0,5 pontos
- regulamentado 0,75 pontos
- sendo aplicado ou em revisão 1 ponto

---

<sup>5</sup> O ranking foi definido segundo dois critérios: o de peso 1 para todos os instrumentos indistintamente e adotando-se um peso maior proporcional para os grandes corpos legais (plano diretor, lei de uso e ocupação do solo e lei de loteamentos) e peso 1 para os demais (IPTU progressivo, ZEIS, etc.). O ranking apresentado neste relatório corresponde aos pesos diferenciados.

Na **parte 2**, sobre participação da população no planejamento, consideramos as seguintes questões e pontuação:

Se houve participação na elaboração do Plano Diretor: 1 ponto

Se houve a participação de um conselho formado por qualquer um dos grupos relacionados: 1 ponto.

A **parte 3**, sobre difusão e informação não foi considerada para efeito de pontuação.

Na **parte 4**, sobre os conflitos consideramos:

se a legislação é cumprida na cidade: 1 ponto

para o grau de regularidade ou conformidade com a legislação:

uso do solo

até 10% 0,25 pontos

de + 10% a 40% 0,50 pontos

de + 40% a 60% 0,75 pontos

+ de 60% 1,00 ponto

ocupação do solo

até 10% 0,25 pontos

de + 10% a 40% 0,50 pontos

de + 40% a 60% 0,75 pontos

+ de 60% 1,00 ponto

Se existe algum tipo de combate a ilegalidade 1 ponto

Se não houver nenhum tipo de contestação 1 ponto

Na **parte 5**, sobre as características da cidade não consideramos nenhuma pontuação.

E para finalizar, **na parte 6**, sobre avaliação do impacto da aplicação dos instrumentos:

se houve novas possibilidades de desenvolvimento de projetos	1 ponto
se houve diminuição nos preços dos imóveis	1 ponto
se houve regularização de áreas clandestinas	1 ponto
se ampliou o mercado de moradias p/ a	
população de baixa renda	1 ponto

De acordo com este critério cada município poderia atingir uma pontuação máxima de 33 pontos. Porém, nenhum município conseguiu atingir tal marca.

**Tabela 2**

**Classificação Geral dos Municípios**

<b>Local</b>	<b>Total</b>	<b>População</b>	<b>Reg. Adm.</b>
Bragança Paulista	25,00	109863	Campinas
Jaboticabal	25,00	62952	Ribeirão Preto
Valinhos	24,00	75868	Campinas
Juquitiba	23,50	20276	Metropolitana
Diadema	22,75	323221	Metropolitana
São José dos Campos	22,75	450231	São José dos Campos
Várzea Paulista	22,00	78093	Campinas
Barretos	22,00	104782	Barretos
Votorantim	22,00	87186	Sorocaba
Taubaté	21,50	220179	São José dos Campos
Santa Barbara d'Oeste	21,50	161020	Campinas
Jales	21,25	43793	São José do Rio Preto
Suzano	20,75	180703	Metropolitana
Mogi Guaçu	20,50	114555	Campinas
São José do Rio Preto	20,50	323418	São José do Rio Preto
Votuporanga	20,50	69831	São José do Rio Preto
Praia Grande	20,00	150574	Santos
Santos	19,75	412288	Santos
Penápolis	19,75	51415	Araçatuba
Araraquara	19,00	163831	Central
Jundiá	18,50	293237	Campinas
Socorro	18,50	30926	Sorocaba
Araras	18,25	95943	Campinas
Santa Rosa do Viterbo	18,00	20213	Ribeirão Preto
Campos de Jordão	18,00	35999	São José dos Campos
Lorena	18,00	73277	São José dos Campos
Presidente Prudente	17,75	177236	Pres. Prudente
Americana	17,50	156310	Campinas
Cotia	17,50	127047	Metropolitana
Guarujá	17,25	226185	Santos
Lins	17,25	60720	Bauru
Franca	17,25	266909	Franca
Itatiba	17,00	71297	Campinas
Leme	16,50	77751	Sorocaba
Poá	16,50	84843	Metropolitana
Cruzeiro	16,25	72118	São José dos Campos
Santa Isabel	16,00	41379	Metropolitana
Mogi das Cruzes	16,00	314947	Metropolitana
Limeira	15,75	230292	Campinas

Franco da Rocha	15,50	87879	Metropolitana
Arujá	15,00	50754	Metropolitana
Matão	15,00	65721	Central
São Vicente	15,00	279620	Santos
Santo André	14,75	625294	Metropolitana
Itu	14,75	122544	Sorocaba
Piracicaba	14,75	302605	Campinas
Santa Cruz do Rio Pardo	14,75	38066	Marília
Cubatão	14,75	96486	Santos
Ribeirão Preto	14,50	452804	Ribeirão Preto
Jacareí	14,50	168030	São José dos Campos
São Joaquim da Barra	14,50	40090	Franca
Sorocaba	14,00	431370	Sorocaba
Pindamonhangaba	14,00	114092	São José dos Campos
Guarulhos	14,00	972766	Metropolitana
Ribeirão Pires	14,00	100335	Metropolitana
Campinas	14,00	907996	Campinas
Guaira	14,00	33105	Barretos
Salto	14,00	86631	Sorocaba
Hortolândia	13,75	114885	Campinas
São Carlos	13,75	175295	Central
Monguaguá	13,50	26945	Santos
Bebedouro	13,50	72620	Barretos
Cerquilha	13,50	24875	Sorocaba
Santana do Parnaíba	12,75	40897	Metropolitana
Rio Claro	12,75	153025	Campinas
Embu-Guaçu	12,50	42556	Metropolitana
São Paulo	12,50	9811776	Metropolitana
Assis	12,50	83074	Marília
Bauru	12,50	293026	Bauru
São Bernardo do Campo	12,50	658791	Metropolitana
Embú	12,25	195676	Metropolitana
Botucatu	12,00	100826	Sorocaba
Marília	12,00	177503	Marília
Fernadópolis	11,50	59037	São José do Rio Preto
Porto Feliz	11,50	42649	Sorocaba
São Sebastião	11,50	39221	São José dos Campos
Mauá	11,25	344684	Metropolitana
Salto de Pirapora	11,00	30491	Sorocaba
Francisco Morato	10,75	106909	Metropolitana
Rio Grande da Serra	10,75	34771	Metropolitana
Conchal	10,75	22603	Campinas
Igaraçu do Tietê	10,50	23085	Bauru
Caraguatatuba	10,00	67083	São José dos Campos
Indaiatuba	10,00	122159	Campinas
São Roque	10,00	60992	Sorocaba
Morro Agudo	10,00	23308	Franca
Garça	9,75	40437	Marília
Vinhedo	9,75	38606	Campinas
Catanduva	9,75	100913	São José dos Campos
Cajamar	9,50	42375	Metropolitana
Taquarituba	9,00	20028	Sorocaba
Descalvado	9,00	25237	Central
Barra Bonita	8,00	32802	Bauru
Pereira Barreto	8,00	25340	Araçatuba
Santa Rita do Passa Quatro	8,00	24837	Central
Caçapava	8,00	68075	São José dos Campos

Santo Anastácio	7,25	20888	Pres. Prudente
Itapeva	6,00	77656	Sorocaba
Américo Brasiliense	5,50	22601	Central
Atibaia	5,25	93186	Campinas
Iguape	5,00	26016	Registro
Amparo	5,00	55239	Campinas
Cachoeira Paulista	5,00	25469	São José dos Campos
Cândido Mota	5,00	28220	Marília
Itápolis	4,75	36220	Central
Vargem Grande do Sul	4,75	34069	Campinas
Andradina	4,50	53586	Araçatuba
Monte Mor	4,00	30892	Campinas
Itupeva	4,00	20589	Campinas
Rancharia	3,25	28281	Pres. Prudente
Batatais	3,25	47978	Franca
Santa Cruz da Palmeiras	3,00	23965	Campinas
Oswaldo Cruz	2,50	29668	Pres. Prudente
Cajati	1,00	26763	Registro
Santa Branca	1,00	20093	São José dos Campos
Rio das Pedras	1,00	22248	Campinas
Paraguaçu Paulista	0,00	37555	Marília
Rosana	0,00	21813	Pres. Prudente

Os 15 municípios mais bem classificados no ranking são: Bragança Paulista (25,00), Jaboticabal (25,00), Valinhos (24,00), Juquitiba (23,50), Diadema (22,75), São José dos Campos (22,75), Barretos (22,00), Várzea Paulista (22,00), Votorantim (22,00), Santa Barbara d'Oeste (21,50), Taubaté (21,50), Jales (21,25), Suzano (20,75), Mogi-Guaçu (20,50), São José do Rio Preto (20,50) encontram-se distribuídos nas seguintes regiões Administrativas: Campinas (5); São José do Rio Preto (2), Metropolitana (3), Ribeirão Preto (1); São José dos Campos (2); Barretos (1) Sorocaba (1)

Em relação à sua população, 9 desses 15 municípios possuem população com mais de 100 mil habitantes. Com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, existem 4 municípios. Os outros 2 municípios possuem população entre 20 mil e 50 mil habitantes.<sup>6</sup>

Entre os 15 municípios que obtiveram as últimas classificações (Paraguaçu Paulista (0,00) , Rosana (0,00), Cajati (1,00), Rio das Pedras (1,00), Santa Branca (1,00), Oswaldo Cruz (2,50), Santa Cruz das Palmeiras (3,00), Itupeva (3,00), Rancharia (3,25), Batatais (3,25), Monte Mor (4,00), Andradina (4,50), Cândido Mota (4,50), Vargem Grande do Sul (4,75), Itápolis (4,75), Cachoeira Paulista (5,00) apenas 1 - Andradina - tem mais de 50.000 habitantes (53.586). Do ponto de vista da distribuição regional, cinco são municípios da região de Campinas, 3 de Presidente

<sup>6</sup> Em termos de distribuição geral do universo, dos 218 municípios com mais de 20000, 20% ou 42 tem população entre 100 e 300 mil e 27 (12,5%) entre 50 e 100 mil.

Prudente, 2 de Marília e 1 de cada uma das seguintes regiões administrativas: Araçatuba, Central, Franca, Registro e São José dos Campos.

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 (mapas 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12 e 16 ).

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

**Tabela 3**  
**Quantidade e porcentagem dos municípios e tipos de legislação**

	Formulado		Aprovado		Regulamentado		Sendo Aplicado		Revisão		NT ou não responderam		Total parcial*		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Plano Diretor	13	11	23	19,49	2	1,69	27	22,88	19	15,25	34	29,66	84	59,32	118	100
Luos	7	6,8	8	13,56	4	4,24	42	35,59	21	16,95	36	22,88	82	70,34	118	100
Cod. Obras	8	6,8	20	16,95	4	3,39	45	38,14	12	10,17	29	24,58	89	68,64	118	100
Cod. Posturas	6	5,1	21	17,8	5	4,24	43	35,59	9	7,63	34	29,66	84	65,25	118	100
Loteamento/ Parcelamento	5	4,2	22	18,64	6	7,63	51	42,37	16	11,86	18	15,25	100	80,51	118	100

\* Total considerando os Planos formulados, aprovados, regulamentados, sendo aplicados, ou em revisão

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 de município, 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. Da leitura dos mapas 19 e 20 (em anexo) se depreende que 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.

Em relação à Legislação de Uso e Ocupação do Solo, a leitura é bastante semelhante à do Plano Diretor (ver tabela 4 e mapas 19 e 21).

**Tabela 4**  
**Quantidade e porcentagem dos municípios que adotaram nova legislação pós 88**

	Formulação		Aprovado		Regulamentado		Sendo Aplicado		Revisão		Total Parcial*		Total*
		%		%		%		%		%		%	
Plano Diretor	3	3,57	11	13,09	2	2,38	21	25,00	8	9,52	45	53,57	84
Luos	0	0,00	4	4,87	2	2,43	26	31,07	7	8,53	39	47,56	82
Loteamento/Parcelamento	0	0,00	4	4,00	2	2,00	28	28,00	5	5,00	39	39,00	100

\* Total dos municípios com os instrumentos formulados, aprovados, regulamentados, sendo aplicados ou em revisão e que foram aprovados pós 88

\*\* Total dos municípios que possuem instrumentos

O mapa 3 reforça a leitura inicial do ranking: nas regiões mais “reguladas”, os municípios menores possuem pelo menos legislação de parcelamento, que, como vimos é o código urbanístico mais disseminado pelos municípios do Estado.

Em relação aos instrumentos urbanísticos adotados no Plano Diretor ou em alguma outra legislação, percebemos, ao analisar a tabela 5, que alguns instrumentos são encontrados com mais frequência.



**Tabela 5****Instrumentos Urbanísticos que fazem parte do Plano Diretor ou de alguma outra lei**

	Formulado		Aprovado/ Sendo aplicado/ revisão/ regulamenta do		Não Tem		Total	
	N	%	n	%	n	%	n	%
IPTU Progressivo	13	11,02	24	20,34	81	68,64	118	100
Solo Criado	7	5,93	14	11,86	97	82,20	118	100
ZEIS	12	10,17	34	28,81	72	61,02	118	100
Op. Urbana	4	3,39	12	10,17	102	86,44	118	100
Op. Interligada	3	2,54	11	9,32	104	88,14	118	100
LEHIS	4	3,39	51	43,22	63	53,39	118	100
Consórcio Imobiliário	5	4,24	5	4,24	108	91,53	118	100
Requisição Urbanística	3	2,54	12	10,17	103	87,29	118	100
Direito de Superfície	2	1,69	5	4,24	111	94,07	118	100
Parcelamento e ed. Compulsória	5	4,24	11	9,32	102	86,44	118	100
Usucapião Urbano	2	1,69	15	12,71	101	85,59	118	100
Contribuição de Melhorias	4	3,39	63	53,39	51	43,22	118	100
Transferência do Direito de Construir	4	3,39	13	11,02	101	85,59	118	100

Os instrumentos 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% deles. 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 disseminadas 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, como instrumentos 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. De acordo com os mapas 9 e 11, 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 freqüentes 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, 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 significativa, aparecem operações interligadas e urbanas, solo criado e transferências mesmo em municípios com população inferior

a 50.000 habitantes. Outro dado interessante que aparece da leitura das tabelas é a distribuição relativamente homogênea dos municípios que adotaram as ZEIS em todas as classes de tamanho.

Tabela 6

## Distribuição de instrumentos por porte de municípios

População	Instrumentos																								Total			
	IPTU Progressivo		Solo Criado		ZEIS		Op. Urbanas		Op. Interligadas		LHEIS		Consórcio Imobiliário		Requisição Urbanística		Direito de Superfície		Parcelamento Compulsório		Usucapião Urbano		Contribuição de Melhorias				Transferência do Direito de Construir	
Até 50.000	8	17,78	3	6,67	10	22,22	2	4,44	1	2,22	15	33,33	1	2,22	3	6,67	1	2,22	1	2,22	5	11,11	21	46,67	3	6,67	45	100
50.000 a 100.000	7	25,00	3	10,71	9	32,14	3	10,71	2	7,14	10	35,71	1	3,57	3	10,71	1	3,57	3	10,71	6	21,43	15	53,57	4	14,29	28	100
100.000 a 300.000	5	16,67	7	23,33	8	26,67	2	6,67	2	6,67	16	53,33	2	6,67	3	10,00	3	10,00	5	16,67	3	10,00	21	70,00	3	10,00	30	100
300.000 a 500.000	2	20,00	1	10,00	4	40,00	2	20,00	3	30,00	5	50,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	20,00	1	10,00	4	40,00	2	20,00	10	100
mais de 500.000	2	40,00	0	0,00	2	40,00	4	80,00	2	40,00	5	100,00	1	20,00	0	0,00	0	0,00	1	20,00	0	0,00	2	40,00	1	20,00	5	100
Total	24	20,34	14	11,86	33	27,97	13	11,02	10	8,47	51	43,22	5	4,24	9	7,63	5	4,24	12	10,17	15	12,71	63	53,39	13	11,02	118	100

## Forma de elaboração dos planos e instrumentos urbanísticos

De acordo com os dados levantados, encontramos 68 municípios (81,92%) que possuem Plano Diretor e que utilizaram alguma forma de consultoria profissional para sua elaboração. A maior parte (48,10% dos que mobilizaram trabalho técnico externo) contratou os serviços de um escritório de urbanismo ou a consultoria de um urbanista renomado. Em 30 municípios o plano foi feito apenas por um agente externo (profissional, universidade, etc.), sem participação dos técnicos da prefeitura. Por outro lado, 10 dos municípios elaboraram seus planos apenas com técnicos da prefeitura, sem mobilizar agentes externos. Destaca-se aqui a presença significativa da Universidade, que contribuiu com 14 municípios do Estado na elaboração de seus planos, número semelhante ao de municípios que contaram com assessoria de órgãos como EMPLASA ou IBAM (que aparecem na tabela 7 como “outros”).

**Tabela 7**  
**Participação de profissionais na Elaboração do Plano Diretor**

Em relação Elaboração					
	a		a		
Houve consultoria de profissionais?	sim	%	Não	%	TOTAL*
	68	81,92	15	18,07	83
De que tipo?					
	Só um Tipo		Mais de um tipo		
		%		%	TOTAL
Escritório de urbanismo	14	16,87	12	14,46	83
urbanista renomado	5	6,02	9	10,84	83
Universidade	5	6,02	9	10,84	83
Técnicos da prefeitura	10	12,05	24	28,92	83
Outros	6	7,23	8	9,64	83

\* Total considerando os Planos formulados, aprovados, regulamentados, sendo aplicados, ou em revisão

É significativa a participação popular na elaboração dos planos (do total dos municípios 59,04% utilizaram algum mecanismo de participação na elaboração e 68,88% na implementação dos planos e instrumentos urbanísticos. Quando se trata de planos e instrumentos aprovados pós 88, a porcentagem é 67,39% tanto na elaboração quanto na implementação.

**Tabela 8****Participação Popular na elaboração e implementação do Plano Diretor**

<b>Participação Popular</b>						
	Total dos municípios*			ppós 88 **		
		%	total			total
Na elaboração	49	59,04	83	31	67,39	46
Na implementação	58	69,88	83	31	67,39	46

\* todos municípios com planos formulados, aprovados, sendo aplicados ou em revisão

\*\* Considerando os 43 aprovados ou em revisão e 3 formulados

Do ponto de vista da distribuição regional, a participação popular é maior e mais significativa nos municípios da região Metropolitana, Campinas, Ribeirão Preto, Santos, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba. Com exceção das regiões de São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, novamente aqui trata-se de regiões que possuem maior tradição e organização de movimentos populares, particularmente de moradia, e da sociedade civil. Mas mesmo nestas regiões predominam os Conselhos e comissões em relação às formas mais diretas de participação, como iniciativa popular, audiências públicas, emendas populares, etc. Nos Conselhos (quando existem), a presença de entidades profissionais tende a equiparar-se àquela de entidades populares; estas inclusive superam aquelas no caso da região de Campinas.

Tabela 9

## Participação Popular - Variação

Região	Participação Popular				Formas de participação na elaboração						Formas de participação na implementação						Conselhos						Total			
	na elaboração		na implementação		Reuniões		Emendas		Audiências		Comissão		Audiência		Iniciativa popular		Orçamento participativo		Profissionais		Populares		Políticos			
		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%
Campinas	14	58,33	11	45,83	6	25,00	0	0,00	7	29,17	6	25,00	2	8,33	2	8,33	3	12,50	7	29,17	8	33,33	8	33,33	24	100
Metropolitana	9	42,86	12	57,14	4	19,05	2	9,52	3	14,29	2	9,52	6	28,57	2	9,52	2	9,52	7	33,33	6	28,57	6	28,57	21	100
Ribeirão Preto	2	40,00	3	60,00	2	40,00	0	0,00	2	40,00	2	40,00	2	40,00	0	0,00	1	20,00	0	0,00	0	0,00	1	20,00	5	100
Santos	4	40,00	6	60,00	2	20,00	0	0,00	2	20,00	2	20,00	3	30,00	1	10,00	2	20,00	4	40,00	2	20,00	3	30,00	10	100
São José do Rio Preto	3	50,00	3	50,00	3	50,00	1	16,67	0	0,00	3	50,00	2	33,33	1	16,67	0	0,00	2	33,33	1	16,67	1	16,67	6	100
São José dos Campos	5	38,46	8	61,54	3	23,08	0	0,00	0	0,00	2	15,38	1	7,69	1	7,69	1	7,69	5	38,46	4	30,77	3	23,08	13	100
Sorocaba	6	50,00	6	50,00	5	41,67	1	8,33	3	25,00	2	16,67	1	8,33	1	8,33	1	8,33	5	41,67	4	33,33	4	33,33	12	100

As formas de participação mais freqüentes na elaboração de Planos Diretores foram: reuniões abertas com a comunidade (36,14%); comissão, conselhos comissões ou fóruns (27,71%).

**Tabela 10**

**Tipos de participação popular na elaboração**

		%	TOTAL*
Reuniões abertas com a comunidade	30	36,14	83
Emendas populares	4	4,81	83
Audiências públicas	15	18,07	83
Comissão, conselho ou fórum	23	27,71	83
Outros	13	15,66	83

\* considerando os 71 Planos aprovados e os 12 formulados

Em relação aos tipos de participação direta da população e/ou de entidades representativas da sociedade civil na implementação dos planos, encontramos o seguinte quadro: conselhos ou colegiados são as formas mais presentes (37 municípios) sendo que neles se equiparam as entidades profissionais e populares (37 cada) . Somente 7 municípios possuem projetos de iniciativa popular, e o orçamento participativo está previsto em 11 dos municípios.

**Tabelas 11 e 12**

**Formas de Participação na implementação do Plano ou outra Lei Urbanística**

	Total		Total*
		%	
Conselho, colegiado ou outro	37	38,14	97
Audiências Públicas	18	18,55	97
Iniciativa Popular	7	7,21	97
Orçamento Participativo	11	11,34	97

\* considerando os municípios que possuem algum instrumento urbanístico

**Tipos de conselho**

		%	Total*
Profissionais	37	38,14	97
Populares	37	38,14	97
Políticas	31	31,95	97

\* considerando os municípios que possuem algum instrumento urbanístico



### Difusão e informação

De acordo com a tabela abaixo, as principais estratégias de divulgação da legislação urbanística pelos municípios são: jornal local 17,78%, cartilha ou publicação específica 13,33%.

**Tabela 13**  
**Formas de divulgação da Legislação Urbanística**

		%	total*
Panfletos	6	6,31	95
Seminários	9	9,47	95
Cartilhas/ revistas e publicações específicas	13	13,68	95
Cartazes	8	8,42	95
Educação urbanística	2	2,10	95
Jornal local	17	17,89	95
Radio local	7	7,36	95
disquetes p/ profissionais	1	1,05	95
Reuniões c/ entidades representativas	3	3,15	95

\* considerando os municípios que possuem algum instrumento urbanístico

### Conflitos

De acordo com a tabela 14, na avaliação de 75,53% dos municípios que têm alguma regulação urbanística, esta é cumprida. Porém, quando comparamos estes dados com os da porcentagem da ilegalidade, percebemos que somente 46,08% dos municípios responderam que mais de 60% de seu território se encontra construído de acordo com as normas urbanísticas que disciplinam o uso do solo. Em relação aos critérios legais de ocupação do solo, esta porcentagem se reduz para 39,13% dos municípios, que apresentariam mais de 60% de conformidade com as normas. De qualquer forma, é bastante significativo o reconhecimento, por parte das prefeituras, da precária correspondência do modelo adotado pela legislação urbanística com a cidade real.

**Tabela 14**  
**Regularidade urbanística**

A legislação Urbana é cumprida							
Sim	%	Não	%	Não Respondeu	%	Total	%
71	60,16	23	19,49	24	20,33	118	100

% da legalidade urbana											
	até 10%		10 a 40%		40 a 60%		Mais de 60%		Não Respondeu		Total*
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Uso do solo	1	0,86	11	9,56	21	18,26	53	46,08	29	25,21	118
Ocupação do solo	5	4,34	9	7,82	28	24,34	45	39,13	28	24,34	118

\* considerando os municípios que responderam esta questão

O combate à ilegalidade é feito em 68,42% dos municípios através de fiscalização ostensiva e aplicação de multas; 31,57% dos municípios não possui nenhuma estratégia de combate à ilegalidade.

**Tabela 15**  
**Combate a ilegalidade**

		%
fiscalização ostensiva	65	68,42
campanhas educativa	11	11,57
Outras	12	12,63
não existe combate	30	31,57
Total*	95	100,00

\* considerando os municípios que possuem algum instrumento urbanístico

Em 37,89% dos municípios houve ou está havendo algum tipo de contestação à legislação existente.

Para as prefeituras, a maior expressão desta contestação, presente em 33,68% dos municípios, é o desrespeito à legislação existente. Em 11,57% dos casos segmentos da sociedade se opuseram a elaboração e votação da lei. E em 11,57%, por coincidência o mesmo número dos que se opuseram, houve ou esta havendo contestação judicial.

**Tabela 16****Conflitos causados pela legislação urbanística na cidade**

	Sim	%	Total*
Houve alguma contestação	36	37,89	95
Tipo de contestação			
	Sim	%	95
segmentos da sociedade	11	11,57	95
desrespeito a legislação	32	33,68	95
contestação judicial	11	11,57	95

\* considerando os municípios que possuem algum instrumento urbanístico

**Caracterização dos municípios**

Em relação às suas características temos que 77 (68,75%) dos municípios não responderam qual o número de imóveis residenciais e não residenciais, cadastrados na prefeitura. Esta informação é significativa na medida em que pode ser um indicador do número de municípios que não possui cadastro de seus imóveis.

De acordo com a tabela abaixo, 47,76% dos municípios possuem favelas; 41,52% ocupação ou invasão de terras, 33,05% tem loteamentos clandestinos, 38,98% loteamentos em áreas rurais. Mais uma vez aqui há uma incongruência em relação à percepção de regularidade.

**Tabela 17****Formas de Irregularidade urbana**

		%	TOTAL
Favelas	54	47,76	118
Loteamentos em áreas rurais	39	33,05	118
Ocupação ou invasão de terras	49	41,52	118
Loteamentos clandestinos	46	38,98	118
Condomínios em áreas rurais	25	21,18	118

## **Avaliação**

De acordo com a avaliação de 47,34% dos municípios pesquisados, a legislação urbanística implementada causou algum impacto, para 39,52% este impacto foi positivo.

Conforme a tabela 19, em 41,06% dos municípios houve a possibilidade de desenvolvimento de novos projetos, através dos seguintes instrumentos: Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS<sup>7</sup>, Código de Obras, Código Sanitário, Contribuição de Melhorias, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Operação Interligada, Legislação de Habitação de Interesse Social, regularização fundiária e o próprio Plano Diretor. Para 14,56% dos pesquisados houve uma diminuição no preços da terra e os instrumentos utilizados foram as AEIS e Lei de Loteamento. Os instrumentos que possibilitaram a regularização fundiária em 29,12% dos municípios foram: Anistia, cadastramento, Código de Obras, Zoneamento, Legislação Específica, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Usucapião Urbano e o próprio Plano Diretor. O mercado de moradia para a população de baixa renda foi ampliado em 41,06% dos municípios, através das ZEIS, Legislação de Habitação de Interesse Social, Leis de Loteamento e Parcelamento. É interessante notar que grande parte dos municípios que responderam a esta questão mencionaram a construção de casas populares através de programas do CDHU, COHABs e em alguns casos iniciativa da própria prefeitura, este fato reforça a tese de que a implementação da Legislação de Habitação de Interesse Social esta relacionada ao desenvolvimento destes programas.

---

<sup>7</sup> Este instrumento é o mesmo que as ZEIS, alguns municípios adotaram o nome de AEIS.

**Tabela 18****Distribuição de impactos causados por porte de municípios**

população	produziu impacto		positivo		Tipos de impactos							Total*		
	sim		sim		Novos projetos	Diminuição no preço dos imóveis	Possibilidade de regularização Fundiária		Ampliação do mercado de moradias p/ baixa renda					
		%		%		%		%		%		%		%
Até 50.000	12	41,37	11	37,93	10	34,48	3	10,34	8	27,58	12	41,37	29	100
50.000 a 100.000	14	53,84	13	50,00	10	38,46	2	7,69	10	38,46	8	30,76	26	100
100.000 a 300.000	16	57,14	13	46,42	14	50,00	8	28,57	4	14,28	13	46,42	28	100
300.000 a 600.000	2	22,22	1	11,11	3	33,33	1	11,11	5	55,55	4	44,44	9	100
Mais de 600.000	2	50,00		0	3	75,00		0	1	25,00	3	75,00	4	100
Total*	46	47,84	38	39,52	40	41,06	14	14,56	28	29,12	40	41,06	96	100

\* Considerando os municípios que possuem algum instrumento urbanístico

**3.1 Dados secundários - resultados**

A tabulação especial do Censo 91, definida para estabelecer um percentual dos domicílios urbanos que se encontram em situação adequada, de acordo com todos os quesitos (ou seja, não apresentam inadequações de infraestrutura, de localização ou de condições físicas e de lotação dos cômodos), revelou uma média de 52% de adequação para o conjunto das 112 cidades que responderam à pesquisa, com um máximo de 74% (Batatais) e um mínimo de 1,30% (Embú Guaçu). Através de uma análise de clusters (definição de subgrupos de indicadores semelhantes) foi possível agrupar os municípios em 5 grandes grupos de acordo com a tabela, abaixo:

**Tabela 19**

**Distribuição dos municípios pesquisados segundo os percentuais de adequação**

<b>Grupo</b>	<b>N.º de Municípios</b>	<b>Média de Adequação</b>	<b>Máximo no Grupo</b>	<b>Mínimo no Grupo</b>
1	48 / 44%	68,55	74	58,62
2	24/ 22%	52,85	57,93	52,06
3	10/9.17%	46,74	50,18	42,96
4	18/16.51%	33,35	39,46	26
5	9/ 8,25%	13,79	23,06	1,3

O total de municípios neste ranking é 109 e não 112, porque 3 municípios que responderam a pesquisa - Rosana, Hortolândia e Cajati - não existiam em 1991, data do Censo IBGE que consistiu a base de dados.

a seguir apresentamos o conjunto de municípios que compõem cada grupo, em ordem alfabética, para facilitar sua localização no agrupamento.

**Tabela 20**

**Agrupamento dos Municípios por percentual de adequações**

Grupo	Município	% Adequ	Grupo	Município	% Adequ
1	Batatais	74,00	2	Vinhedo	56,19
	Barra Bonita	73,39		Morro Agudo	55,99
	Cerquillo	71,61		Itu	55,88
	Descalvado	71,58		São José dos Campos	55,87
	São José do Rio Preto	70,72		Sorocaba	55,76
	Lins	70,13		Taubaté	55,60
	Itápolis	69,87		Lorena	55,52
	Penápolis	69,50		Indaiatuba	55,31
	Araras	68,84		Santa Barbara d'oest	55,14
	Santa Rita do Passa Quatro	68,14		Santo André	54,88
	Vargem Grande do Sul	67,70		Caçapava	54,11
	Socorro	67,62		Votuporanga	54,11
	Ribeirão Preto	67,61		São Paulo	53,75
	Jaboticabal	67,51		São Bernardo do Campo	53,51
	Rio Claro	67,50		Bragança Paulista	53,40
	São Carlos	67,14	Conchal	52,57	
	Amparo	66,51	Taquarituba	52,22	
	Catanduva	66,46	Pindamonhangaba	52,06	
	Araraquara	65,71	Salto	50,18	
	Bebedouro	65,58	Andradina	49,90	
	Mogi Guaçu	65,43	Santa Branca	48,46	
	Bauru	65,22	Jacareí	47,41	
	Santos	65,12	Votorantim	47,11	
	Santa Rosa do Viterb	64,61	Mogi das Cruzes	46,56	
	Assis	64,42	São Roque	45,90	
	Pereira Barreto	64,32	Itapeva	45,38	
	Marília	64,28	Ribeirão Pires	43,57	
	Botucatu	64,08	Cândido Mota	42,96	
	Barretos	63,96	3	Salto de Pirapora	39,46
	Oswaldo Cruz	63,87		Itupeva	38,39
	São Joaquim da Barra	63,64		Poá	37,34
	Limeira	63,12		Santa Isabel	37,17
Campinas	62,67	Mauá		37,03	
Fernadópolis	62,07	Campos de Jordão		36,65	
Garça	62,06	Atibaia		36,38	
Americana	62,02	Guarulhos		34,46	
Rio das Pedras	61,60	Iguape		34,34	
Guaíra	61,56	Guarujá		34,11	
Franca	61,40	Várzea Paulista		33,38	
Jales	61,30	Diadema		31,80	
Piracicaba	61,30	Suzano		31,44	
Santa Cruz do Rio Pardo	61,08	Monte Mor	31,14		
Cruzeiro	61,03	Monguaguá	30,17		
Cachoeira Paulista	60,95	Cajamar	30,12		
Matão	60,80	4	Franco da Rocha	28,89	
Leme	60,34		São Sebastião	28,36	
Paraguaçu Paulista	59,93		Caraguatatuba	26,88	
Itatiba	59,50		São Vicente	26,00	
Santa Cruz da Palmeiras	58,95		Santana do Parnaíba	25,92	
Américo Brasiliense	58,88		Embú	23,06	
Presidente Prudente	58,62		Cotia	20,64	
2	Igaraçu do Tietê		57,93	Praia Grande	18,14
	Rancharia		57,41	Rio Grande da Serra	16,94
	Valinhos		57,11	Cubatão	10,07
	Santo Anastácio		56,83	Francisco Morato	7,46
	Jundiaí	56,66	Juquitiba	6,45	
	Porto Feliz	56,42	Arujá	6,26	
			Embu-Guaçu	1,30	

Fonte: Censo Demográfico 1991/Tabulação especial Aurílio Caiado

Além de selecionarmos o percentual “tudo adequado”, também selecionamos o percentual de domicílios situados em locais inadequados, que, segundo as variáveis do

Censo representa casas ou apartamentos em aglomerados subnormais, casas de cômodos ou domicílios improvisados. Para o escopo da pesquisa, esta informação é importante, na medida em que estes domicílios se encontram seguramente em situação de não conformidade em relação à regulação urbanística, embora o número obtido não corresponda ao total de domicílios nesta condição.<sup>8</sup> Apresentamos a seguir os municípios da pesquisa por ordem de percentual de domicílios em localização inadequada:

**Tabela 21**

**Distribuição segundo os percentuais por ordem decrescente de domicílios em locais inadequados**

Local	% Aglomerado Sub. normal	% tudo adequado	Local	% Aglomera do Sub. normal	% tudo adequado
Monguaguá	12,17	30,17	Santa Isabel	2,00	37,17
Campos de Jordão	10,66	36,65	Valinhos	1,92	57,11
São Sebastião	8,22	28,36	Cândido Mota	1,91	42,96
Morro Agudo	6,65	55,99	São Roque	1,89	45,90
Jundiá	5,01	56,66	Descalvado	1,89	71,58
Suzano	4,64	31,44	Franca	1,87	61,40
Caraguatatuba	4,64	26,88	Arujá	1,85	6,26
Garça	4,59	62,06	Leme	1,83	60,34
Itu	4,34	55,88	Salto de Pirapora	1,83	39,46
Campinas	4,22	62,67	Taquarituba	1,79	52,22
Cubatão	4,18	10,07	Itatiba	1,78	59,50
Amparo	4,09	66,51	Paraguacu Paulista	1,76	59,93
Rancharia	3,88	57,41	Batatais	1,75	74,00
Sorocaba	3,86	55,76	São José do Rio Preto	1,73	70,72
São Paulo	3,84	53,75	Salto	1,73	50,18
Atibaia	3,70	36,38	Jales	1,71	61,30
São Bernardo do Campo	3,58	53,51	Praia Grande	1,66	18,14
Americana	3,57	62,02	São Carlos	1,65	67,14
Guarujá	3,56	34,11	São Joaquim da Barra	1,63	63,64
Araras	3,55	68,84	Matão	1,63	60,80
Iguape	3,30	34,34	Santo Anastácio	1,63	56,83
Cotia	3,10	20,64	Diadema	1,59	31,80
Araraquara	3,04	65,71	Ribeirão Pires	1,56	43,57
Barretos	2,97	63,96	Votuporanga	1,54	54,11
Cachoeira Paulista	2,97	60,95	Penápolis	1,51	69,50
São Vicente	2,92	26,00	Jaboticabal	1,44	67,51
Bauru	2,87	65,22	Santa Cruz da Palmeiras	1,43	58,95
Bebedouro	2,84	65,58	Presidente Prudente	1,35	58,62
Embu-Guaçu	2,69	1,30	Lins	1,34	70,13
Santa Branca	2,69	48,46	Jacareí	1,34	47,41
Franco da Rocha	2,63	28,89	Mauá	1,32	37,03
Santa Rosa do Viterbo	2,56	64,61	Cajamar	1,32	30,12
Porto Feliz	2,56	56,42	Assis	1,31	64,42
Ribeirão Preto	2,55	67,61	Vinhedo	1,27	56,19
Catanduva	2,50	66,46	Indaiatuba	1,26	55,31
Taubaté	2,48	55,60	Votorantim	1,17	47,11
São José dos Campos	2,46	55,87	Fernadópolis	1,13	62,07

<sup>8</sup> Este número, em geral é menor do que o número de domicílios em favelas, cortiços e assentamentos irregulares, na medida em que o critério do censo só considera como aglomerado subnormal núcleos de mais de 50 domicílios improvisados.



Caçapava	2,43	54,11
Itápolis	2,43	69,87
Santa Cruz do Rio Pardo	2,42	61,08
Marília	2,41	64,28
Socorro	2,32	67,62
Juquitiba	2,30	6,45
Oswaldo Cruz	2,28	63,87
Botucatu	2,27	64,08
Santo André	2,26	54,88
Barra Bonita	2,26	73,39
Santa Rita do Passa Quatro	2,25	68,14
Bragança Paulista	2,24	53,4
Pindamonhangaba	2,20	52,06
Santana do Parnaíba	2,18	25,92
Mogi das Cruzes	2,11	46,56
Lorena	2,09	55,52
Piracicaba	2,06	61,3
Rio Claro	2,04	67,5
Itapeva	2,02	45,38

Fonte: Censo Demográfico de 1991/  
tab especial Aurílio Caiado

Limeira	1,12	63,12
Pereira Barreto	1,10	64,32
Cruzeiro	1,08	61,03
Santa Barbara d'oeste	1,07	55,14
Poá	1,05	37,34
Andradina	0,97	49,90
Conchal	0,96	52,57
Igarapé do Tietê	0,95	57,93
Vargem Grande do Sul	0,91	67,7
Embú	0,88	23,06
Guaira	0,77	61,56
Mogi Guaçu	0,64	65,43
Itupeva	0,56	38,39
Cerquilha	0,55	71,61
Várzea Paulista	0,53	33,38
Francisco Morato	0,50	7,46
Monte Mor	0,48	31,14
Rio das Pedras	0,13	61,6
Rio Grande da Serra	0,10	16,94
Américo Brasiliense	0,00	58,88

O conjunto de dados acima foi cruzado com informações adicionais sobre os municípios (receita municipal per capita (IGPDI - FGV dez 96)<sup>9</sup> valor adicionado per capita\_ (IGP/DI FGV dez 96), crescimento da população (IBGE - população 96/91), renda média dos chefes de família (IBGE 1991) e porcentagem dos chefes de família que ganham até 2 salários mínimos mensais (IBGE 1991), com o objetivo de caracterizar o cenário econômico do município e de sua população. Finalmente, este conjunto de informações foi mapeado (Mapas 28 e 29) e cruzado com as informações dos questionários, apresentadas no item anterior.

O último procedimento desta etapa da pesquisa consistiu na elaboração de um gráfico de dispersão (ANEXO), cruzando o ranking de regularidade construído na tabulação dos questionários com o percentual de domicílios adequados da tabulação especial do Censo, procurando estabelecer as correlações entre “grau de regulação urbanística”<sup>10</sup> e “grau de exclusão territorial”<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Receita municipal per capita: inclui toda a receita própria e as transferências, do Estado ou da União. Representa portanto a capacidade total de gasto do município por habitante.

<sup>10</sup> “Grau de regulação urbanística” é um indicador de disponibilidade, por parte do poder público municipal, de instrumentos urbanísticos de planejamento e controle do uso e ocupação do solo.

<sup>11</sup> “Grau de exclusão territorial” é um indicador da porcentagem de domicílios urbanos que se encontram em alguma situação de precariedade do habitat, tanto do ponto de vista das condições da moradia quanto de urbanização

## Densidade de Conflitos Jurídicos sobre o Território

Com base no levantamento dos processos judiciais em tramitação envolvendo conflitos de natureza urbanística (ações possessórias, de despejo, usucapião, dúvidas quanto a registro público e ações ajuizadas pelo Ministério Público em temas de habitação e urbanismo), construímos um indicador – “Densidade de conflitos jurídicos sobre o território”. Trata-se de um índice elaborado a partir do número de ações judiciais relativas a conflitos urbanos coletados nos municípios pesquisados<sup>12</sup>, dividido pela população do município, para os anos de 1996 e 1997, datas em que constavam dados para a maior parte dos municípios pesquisados. Para facilitar a leitura dos dados, o coeficiente obtido foi multiplicado por 1000.

Apresentamos a seguir, as listagens para 1996 e 1997. O mapa resultante (Mapa 30) tem como base de dados a listagem de 1996, por ser a mais completa. É importante ressaltar, que como algumas cidades tem seus processos contabilizados em conjuntamente por não possuírem comarcas próprias, para efeito do cálculo do índice, nestes casos, somamos a população dos dois municípios.<sup>13</sup>

Com a elaboração desse índice pudemos construir um mapa sobre a densidade de conflitos jurídicos sobre o território (MAPA 30), e as listagens, em ordem decrescente. Tanto o mapa como as listagens trabalham com um universo maior do que o conjunto de municípios que responderam o questionário (118). Optamos por deixar a listagem completa (150 municípios, na listagem de 1997) por considerar que esta enriquece a compreensão do trabalho.

**Tabela 22**

<b>Densidade de Conflitos Territoriais Urbanos – 1997</b>					
	Município	coeficiente		Município	coeficiente
1	Itu	19,282	57	Campos do Jordão	2,833
2	Salto	12,881	58	Jacareí	2,821
3	Aparecida	10,048	59	Lorena	2,811
4	Santos	8,955	60	Barretos	2,806
5	Caraguatatuba	6,261	61	Jaboticabal	2,773
6	Piracaia	6,049	62	Pereira Barreto	2,723
7	São Paulo	5,738	63	Sorocaba (Salto de Pirapora)*	2,711
8	Guaratinguetá	5,637	64	Pindamonhangaba	2,700

<sup>12</sup> A idéia inicial era obter os dados diretamente nas Comarcas municipais, porém cada uma utiliza um tipo de padronização. Então as informações foram colhidas na PRODESP, na Corregedoria Geral da Justiça e no Ministério Público, pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo.

<sup>13</sup> É o caso de Cajati (incluído em Jacupiranga), Conchal (incluído em Moji-Mirim), hortolândia (incluído em Sumaré), Igarauçu do Tietê (incluído em Barra Bonita), Itupeva (incluído em Jundiá), Rio Grande da Serra (incluído em Ribeirão Pires), Salto de Pirapora (incluído em Sorocaba)

9	Itapeva	5,259		65	Santa Rita do Passa Quatro	2,698
10	São José do Rio Preto	5,08		66	Botucatu	2,687
11	Peruibe	4,832		67	Taubaté	2,675
12	Atibaia	4,55		68	Guararapes	2,573
13	Marília	4,541		69	Cubatão	2,560
14	Piracicaba	4,498		70	Matão	2,556
15	Graça	4,451		71	Vargem Grande do Sul	2,436
16	Catanduva	4,291		72	Santo Anastácio	2,394
17	Bragança Paulista	4,251		73	Cândido Mota	2,268
18	Itapetinga	4,236		74	Registro	2,251
19	Amparo	4,109		75	São Roque	2,246
20	São Carlos	3,993		76	Rio das Pedras	2,202
21	Americana	3,984		77	Taquaritinga	2,130
22	Araraquara	3,961		78	Guarujá	2,118
23	Santa Fê do Sul	3,941		79	Rancharia	2,086
24	Mairiporã	3,898		80	Leme	2,084
25	Mirassol	3,881		81	Santa Rosa do Viterbo	1,979
26	Tupã	3,87		82	Bebedouro	1,914
27	São José dos Campos	3,841		83	Cosmópolis	1,859
28	Caçapava	3,643		84	Embu-Guaçu	1,856
29	Jales	3,608		85	Tatuí	1,854
30	Santa Isabel	3,551		86	Cruzeiro	1,816
31	Penápolis	3,501		87	Santa Cruz do Rio Pardo	1,813
32	Tanabi	3,457		88	Guaira	1,812
33	Fernandópolis	3,455		89	Santa Cruz das Palmeiras	1,794
34	Olimpia	3,454		90	Araras	1,793
35	Ourinhos	3,441		91	Várzea Paulista	1,793
36	Franca	3,301		92	Birigui	1,746
37	Arujá	3,29		93	Itapeccerica da Serra	1,722
38	Jaú	3,243		94	Oswaldo Cruz	1,685
39	Socorro	3,234		95	Cachoeira Paulista	1,649
40	Vinhedo	3,186		96	Porto Feliz	1,641
41	Itapira	3,167		97	Capão Bonito	1,604
42	Barueri	3,157		98	Cajamar	1,581
43	Pirassununga	3,145		99	Taquarituba	1,498
44	Avaré	3,105		100	Santa Barbara d'Oeste	1,441
45	São João da Boa Vista	3,068		101	Itaquecetuba	1,440
46	Mogi Mirim (Conchal)*	3,051		102	Ribeirão Pires (Rio Grande da Serra)*	1,402
47	Limeira	3,009		103	Ibiúna	1,368
48	Barra Bonita (Igaçu do Tiê)*	3,006		104	Embú	1,329
49	Dracena	3		105	Votuporanga	1,289
50	Mogi Guaçu	2,968		106	Carapicuíba	1,122
51	Assis	2,949		107	Novo Horizonte	1,117
52	Itatiba	2,945		108	Andradina	1,101
53	Sumaré (Hortolândia)*	2,929		109	Mauá	0,998
54	Rio Claro	2,908		110	Santa Branca	0,846
55	Araçatuba	2,862		111	Apiáí	0,708
56	Ferraz de Vasconcelos	2,861		112	Ilha Solteira	0,676
*os conflitos desses municípios foram contabilizados em conjunto, para o cálculo da densidade optamos por somar as populações dos dois municípios				113	Francisco Morato	0,122

**Tabela 23**

**Densidade de Conflitos sobre o Território -1996**

	Município	coeficiente		Município	coeficiente
1	Itu	22,488	76	Dracena	3,150

2	Aparecida	11,359	77	Botucatu	3,123
3	Monguaguá	11,208	78	Oswaldo Cruz	3,101
4	Santos	9,719	79	Taquaritinga	3,065
5	São Caetano do Sul	9,133	80	Santa Barbara d'Oeste	3,031
6	Ribeirão Preto	8,696	81	Itatiba	2,973
7	Itapeva	8,503	82	Campos do Jordão	2,889
8	Guaratinguetá	8,053	83	Américo Brasiliense	2,876
9	Caraguatatuba	6,991	84	Mogi Mirim	2,873
10	Praia Grande	6,276	85	Descalvado	2,853
11	São Paulo	5,730	86	Pindamonhangaba	2,831
12	São José do Rio Preto	5,547	87	Jacareí	2,827
13	Catanduva	5,421	88	Itapira	2,755
14	Piracicaba	5,360	89	Ferraz de Vasconcelos	2,697
15	Vinhedo	5,310	90	Cândido Mota	2,622
16	Atibaia	5,301	91	Fernandópolis	2,592
17	Araraquara	5,280	92	Araras	2,564
18	São Sebastião	5,201	93	Matão	2,541
19	São Carlos	4,957	94	Valinhos	2,518
20	Amparo	4,834	95	Itaquecetuba	2,512
21	Tupã	4,825	96	Santa Cruz das Palmeiras	2,462
22	Graça	4,773	97	Birigui	2,449
23	São Vicente	4,771	98	Cajamar	2,431
24	Indaiatuba	4,756	99	Cruzeiro	2,427
25	Bauru	4,750	100	Novo Horizonte	2,425
26	Marília	4,710	101	Taboão da Serra	2,384
27	Santa Fê do Sul	4,682	102	Santa Rita do Passa Quatro	2,335
28	São Joaquim da Barra	4,565	103	Leme	2,328
29	Bragança Paulista	4,560	104	Paraguaçu Paulista	2,317
30	Americana	4,395	105	Bebedouro	2,217
31	Penápolis	4,376	106	Taquarituba	2,197
32	São José dos Campos	4,313	107	Porto Feliz	2,134
33	Pereira Barreto	4,183	108	Itápolis	2,126
34	Jaú	4,160	109	Tatui	2,114
35	Presidente Prudente	4,085	110	Guaira	2,024
36	Lins	4,084	111	Cosmópolis	1,984
37	Campinas	4,068	112	Registro	1,949
38	Cotia	4,046	113	Santa Cruz do Rio Pardo	1,891
39	Jales	4,042	114	Guararapes	1,848
40	Lorena	3,999	115	Santa Rosa do Viterbo	1,831
41	Poá	3,960	116	Cachoeira Paulista	1,767
42	Itapetinga	3,950	117	Ourinhos	1,750
43	Peruíbe	3,914	118	Rosana	1,742
44	Barretos	3,817	119	Votorantim	1,732
45	São João da Boa Vista	3,773	120	Itapeccerica da Serra	1,667
46	Mirassol	3,744	121	Cerquillo	1,608
47	Araçatuba	3,679	122	Ribeirão Pires (Rio Grande da Serra)	1,604
48	Santo André	3,673	123	Várzea Paulista	1,575
49	Osasco	3,671	124	Batatais	1,522
50	Barueri	3,661	125	Barra Bonita (Iguaraçu do Tiête)*	1,520
51	Santa Isabel	3,623	126	Morro Agudo	1,459
52	Mogi Guaçu (Conchal)*	3,605	127	Rancharia	1,450
53	Guarulhos	3,601	128	Salto	1,443
54	Jundiá (Itupeva)*	3,587	129	Rio das Pedras	1,438
55	Arujá	3,586	130	Ibiúna	1,421
56	Franca	3,529	131	Votuporanga	1,375
57	Mogi das Cruzes	3,502	132	Embú	1,278
58	Jaboticabal	3,460	133	Mauá	1,265
59	Cubatão	3,420	134	Franco da Rocha	1,214
60	Mairiporã	3,398	135	Carapicuíba	1,210
61	Olimpia	3,365	136	Andradina	1,082
62	São Roque	3,361	137	Monte Mor	0,971
63	Assis	3,358	138	Capão Bonito	0,813

64	Avaré	3,349		139	Rio Claro	0,719
65	São Bernardo do Campo	3,326		140	Apiai	0,666
66	Diadema	3,310		141	Sertãozinho	0,610
67	Santo Anastácio	3,303		142	Santa Branca	0,547
68	Limeira	3,296		143	Cajati (Jacupiranga)*	0,495
69	Caçapava	3,276		144	Tanabi	0,427
70	Pirassununga	3,273		145	Francisco Morato	0,235
71	Socorro	3,266		146	Dois Córregos	0,000
72	Vargem Grande do Sul	3,258		147	Embu-Guaçu	0,000
73	Sorocaba (Salto de Pirapora)*	3,210		148	Guarujá	0,000
74	Sumaré (Hortolândia)*	3,209		149	Ilha Solteira	0,000
75	Taubaté	3,175		150	Piracaia	0,000

\* os conflitos desses municípios foram contabilizados em conjunto, para o cálculo da densidade optamos por somar as populações dos dois municípios

Os municípios que apresentaram as maiores densidades de conflitos jurídicos sobre o território no ano de 1996 são: Itú em primeiro lugar com um coeficiente de 22,488, em segundo lugar encontramos Aparecida e Monguaguá com 11,359 e 11,208 respectivamente. Entre as quinze cidades que apresentam o maior índice de conflito encontramos três cidades na região administrativa de São José dos Campos – Aparecida com 11,359, Guaratinguetá com 8,053 e Caraguatatuba com 6,991. Três cidades estão situadas na baixada Santista – Monguaguá com 11,208, Santos com 9,719 e Praia Grande com um índice 6,276. Duas na região de Sorocaba – Itapeva com 8,503 e Itu com 22,488. Na região de Campinas encontramos duas – Vinhedo com 5,310 e Piracicaba com 5,360. Na Região metropolitana de São Paulo, duas: São Caetano do Sul na Região Metropolitana com 9,133 e São Paulo, com 5,730. Finalmente, no nordeste do Estado : São José do Rio Preto com 5,547, Catanduva com 5,421 e Ribeirão Preto com 8,696.

O Coeficiente de 1997 algumas cidades ( Itu, Aparecida, Santos e São José do Rio Preto, Piracicaba, Guarará, Itapeva, Caraguá, São Paulo continuam entre as quinze cidades com maior densidade de conflitos territoriais urbanos. as cidades que não constavam em 1996 são Piracaia e Atibaia (região de Campinas), Salto (região de Sorocaba) e Peruíbe (região da Baixada Santista).

#### 4. Conclusões

1. Há uma coincidência bastante grande entre a percepção que as prefeituras têm do grau de regularidade de seu território urbano e o grau de exclusão territorial dos domicílios, da tabulação especial do Censo: as respostas do questionário indicaram

que 46,43% dos municípios que têm alguma legislação urbanística apresentam mais de 60% de seu território utilizado de acordo com as normas 43% - é semelhante à porcentagem de municípios que apresentam mais de 60% de domicílios em situação adequada (44%). A mesma correlação se confirma para os municípios em pior situação urbanística - se no questionário aparecem 3,6% dos municípios que afirmam ter menos de 10% do seu território de acordo com a lei, segundo a tabulação especial do Censo 3,26% dos municípios possuem menos de 10% dos domicílios em situação adequada. Embora as duas questões sejam distintas (no questionário a pergunta se referiu à regularidade urbanística e no Censo à precariedade física - nas cidades brasileiras há uma grande relação entre estes dois indicadores - ilegal ou irregular significa quase sempre precário ou desprovido de urbanidade, tese que a própria coincidência dos indicadores parece reforçar.

2. Da leitura dos mapas 26 e 27, se depreende uma regionalização da exclusão territorial e precariedade urbanística: as piores situações encontram-se na periferia metropolitana (Francisco Morato - 7,46%; Arujá - 6,26%, Embu-Guaçu - 1,30% de domicílios em situação adequada e ainda Rio Grande da Serra, Cotia, Embu, Cajamar, Diadema, Guarulhos, Mauá, Suzano, Santa Isabel e Poá, que apresentam índices também bastante altos de precariedade urbana), 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-polo, 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 Paulo, onde se operou uma “desconcentração concentrada” da indústria e de pólos de serviços, em um raio de 150 km da capital. Esta região delimita, desde 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, espalhando 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. Por outro lado o mapa 30, consolidando a Densidade de Conflitos Jurídicos sobre o território, reforça a mesma leitura: as zonas de alta intensidade de conflitos coincidem com os mesmos eixos de desconcentração da indústria no Estado.

3. 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 maiores valores adicionados per capita do Estado de São Paulo (Cubatão - US\$43.843 a Mogi Guaçu - US\$ 10.351)<sup>14</sup> 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 metropolitana.<sup>15</sup> 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. Em todos estes casos estão cidades produtoras ou sede de riquezas que não se enraiza na própria cidade.

---

<sup>14</sup> Média de Valor adicionado per capita do Estado é de US\$ 3317.

<sup>15</sup> A média para o Estado de São Paulo é 35.35 dos chefes com até 2 salários mínimos.

4. 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 (Embú, Embú Guaçu e Rio Grande da Serra).

5. 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)<sup>16</sup>. Por outro lado, entre as menores receitas municipais per capita estão a maior parte dos municípios em pior condição urbanística: Francisco Morato (83); Embú (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).

6. O gráfico de dispersão 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 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

---

<sup>16</sup> A média de receita municipal per capita no estado de São Paulo é U\$209 anuais



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 que o gráfico de dispersão nos parece dizer é 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.

## **5. BIBLIOGRAFIA**

IBGE. Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

SEADE. Pesquisa Unificada Municipal 1992/1995. São Paulo: SEADE, 1997.

RIBEIRO, Luis César Queiróz, SANTOS JR, Orlando et alii. Difusão e inovação da reforma urbana nos municípios brasileiros in Revista Proposta n. 62. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

SÃO PAULO (Estado). Cidade Sustentável: utopias e metas. Relatório de pesquisa. São Paulo: Secretaria Estadual do Meio Ambiente, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Constituição Estadual. São Paulo: Governo do Estado, 1990.

## **6. ANEXOS**

### **ÍNDICE DE ANEXOS:**

**ANEXO 1: Questionário enviado aos municípios**

**ANEXO 2: Definição dos instrumentos urbanísticos estudados na pesquisa**

**ANEXO 3: Listagem das tabelas inseridas no relatório**

**ANEXO 4: Gráfico de Regularidade Urbanística x Exclusão Territorial**

**ANEXO 4: Metodologia Aurílio**

**ANEXO 5: Mapas**

**ANEXO 6: Índice das siglas utilizadas**

## ANEXO 1: Questionário enviado aos municípios

**Pontifícia Universidade Católica de Campinas -  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Mestrado em Gestão Urbana**  
Pesquisa FAPESP/PUCCAMP  
Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades  
do Estado de São Paulo

Prefeitura: \_\_\_\_\_ Reg. Adm. \_\_\_\_\_ Reg. Gov. \_\_\_\_\_

Órgão Resp.: \_\_\_\_\_ Responsável: \_\_\_\_\_

### Parte 1- Leis, Planos e instrumentos urbanísticos

Para cada tipo de Legislação assinale apenas uma resposta e acrescente o ano

	Formulado	Aprovado	Regulamentado	Sendo Aplicado	Em revisão	Não Tem	Ano de aprovação
Plano Diretor	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Lei de Uso e Ocupação do Solo	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Código de Obras	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Código de Posturas	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
• Lei de Loteamento/Parcelamento	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____

### No Plano Diretor ou alguma outra Lei em sua cidade possui um ou mais dos instrumentos abaixo citado:

Para cada de instrumento assinale apenas uma resposta e acrescente o ano

	Formulado	Aprovado	Regulamentado	Sendo Aplicado	Em revisão	Não Tem	Ano de aprovação
IPTU Progressivo sobre área vazias	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Solo Criado ou Conseqüência Onerosa do Direito de Construir	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Zonas Especiais de Interesse Social	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Operações Urbanas	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Operações interligadas	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Legislação Específica de Habitação de Interesse Social	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Consórcio Imobiliário	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Requisição Urbanística	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Direito de Superfície	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Parcelamento e edificação Compulsória	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Usucapião Urbano	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Contribuição de Melhorias	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____
Transferência do Direito de Construir	( )	( )	( )	( )	( )	( )	_____

---

## Parte 2 - Participação da População no Planejamento

Na elaboração do Plano Diretor houve consultoria de profissionais? ( ) Sim  
( ) Não - De que tipo?  
( ) Consultoria de profissional de um escritório de urbanismo.  
( ) Consultoria profissional de um urbanista renomado.  
( ) Consultoria de universidade.  
( ) Foi elaborada por equipe técnica própria da prefeitura.  
( ) Outros? \_\_\_\_\_

Na elaboração do Plano Diretor houve Participação Popular? ( )  
Sim ( ) Não De que forma?  
( ) Reuniões abertas com a comunidade  
( ) Audiências Públicas  
( ) Emendas populares  
( ) Comissão, Conselho ou Fórum  
( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

Na implementação do Plano Diretor ou outras leis que contém instrumentos urbanísticos, existe algum mecanismo de participação da população?  
( ) Sim ( ) Não De que tipo?  
Participação direta de entidades representativas da sociedade civil através de Conselhos, colegiados ou outros  
( ) Profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados, outras)  
( ) Populares (associações, movimentos, ONGs, outras)  
( ) Política (partidos políticos, vereadores)  
Participação Direta individual através de audiências públicas abertas ( )  
Sim ( ) Não  
Participação Direta da população e ou entidades civis através de Projeto de Lei de Iniciativa Popular ( ) Sim ( ) Não  
Participação da população no orçamento da cidade através do Orçamento Participativo ( ) Sim ( ) Não  
Outros? Quais? \_\_\_\_\_

---

## Parte 3 - Difusão e Informação

Existe por parte da prefeitura alguma estratégia de divulgação e ou informação para a população, em relação a legislação urbanística existente ?  
( ) Panfletos ( ) Cartazes  
( ) Seminários ( ) Programas de educação urbanística  
( ) Cartilhas ( ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_

---

## Parte 4 - Conflitos

A legislação é cumprida em sua cidade? ( ) Sim ( ) Não

Qual o grau de regularidade da sua cidade em relação :  
ao uso do solo ( ) a) até 10% ( ) b) entre 10 e 50% c) ( ) mais de 50%  
ocupação do solo ( ) a) até 10% ( ) b) entre 10 e 50% c) ( ) mais de 50%

Como é que acontece o combate a ilegalidade urbanística?  
( ) através de fiscalização ostensiva e aplicação de multas

- através de participação da população  
 através de campanhas educativas  
 Não há uma estratégia de combate a ilegalidade  
 outras. Quais? \_\_\_\_\_

Entre o os instrumentos e mecanismos adotados pela legislação, houve ou está havendo algum tipo de contestação? ( )

Sim ( ) Não.

De que tipo?

- segmentos da sociedade se opuseram durante a elaboração e votação da lei  
 desrespeito da legislação existente  
 contestação judicial contra a aplicação do instrumento. Qual?  
\_\_\_\_\_

---

### Parte 5 - Características da Cidade

Quantos imóveis constam do cadastro da prefeitura?  
residenciais \_\_\_\_\_ não residenciais \_\_\_\_\_

Existe na cidade:

- a) Favelas  b) Loteamentos Clandestinos  
 c) Loteamentos em áreas rurais  d) Condomínios em áreas rurais  
 e) Ocupação ou invasão de terra urbana

Houve modificação recente no perímetro urbano? ( ) Sim ( )

Não

Em que ano? \_\_\_\_\_

---

### Parte 6 - Avaliação

Os instrumentos urbanísticos citados quando implementados, já demonstraram produzir algum impacto?

( ) Sim ( ) Não

Se houve impacto ele foi: ( ) Positivo ( ) Negativo

Houve uma diminuição nos preços dos imóveis? ( ) Sim ( )

) Não

Se houve, através de que instrumento?  
\_\_\_\_\_

Houve uma diminuição

Houve uma regularização de áreas clandestinas? ( ) Sim ( )

) Não

Se houve, através de que instrumento?  
\_\_\_\_\_

Ampliou o mercado de moradias para a população de baixa renda? ( )

Sim ( ) Não

Se ampliou, através de que instrumento?  
\_\_\_\_\_

Se houver alguma dúvida para responder este questionário,  
por favor entre em contato conosco  
através do seguinte telefone/ fax: 019 - 754 7088 com Nelson, Lourdes ou Glícia.  
Ou escreva para: PUC CAMPINAS - Mestrado em Gestão Urbana  
Projeto: "Impacto da aplicação da nova legislação urbanística em cidades do Estado de São Paulo"  
Rodovia D. Pedro I Km 136 CEP: 13.020-904 - Campinas SP

## **ANEXO 2: Definição dos instrumentos urbanísticos estudados na pesquisa**

### **INSTRUMENTOS URBANOS**

**IPTU PROGRESSIVO:** aumento da ação alíquotas do Imposto Territorial Urbano sob áreas desocupadas, com o objetivo de induzir sua ocupação.

**SOLO CRIADO OU CONCESSÃO ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** Venda de potencial de construção acima daquele determinado pela lei do zoneamento.

**ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS):** Áreas destinadas por lei para produção de habitação de baixa renda, podendo ser para a produção de habitação nova ou regularização de assentamentos irregulares ou ilegais existentes.

**OPERAÇÕES URBANAS:** Parceria pública/privada para requalificação de grandes áreas da cidade.

**OPERAÇÕES INTERLIGADAS:** Venda autorizada por lei de ações a lei de zoneamento com o objetivo de construir um fundo para investimentos públicos

**LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (LEHIS):** Regras de loteamento ou construção específicas para habitação popular.

**CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO:** Parceria entre proprietário privado de terras e prefeitura para a realização de projetos de desenvolvimento urbano em comum.

**REQUISICÃO URBANÍSTICA:** direito de requisitar um terreno para um programa público.

**DIREITO DE SUPERFÍCIE:** Possibilidade de separação o direito de propriedade do direito de construir, de forma a permitir a transferência do direito de construir sem transferir o direito de propriedade.

**PARCELAMENTO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA:** Declaração através de autorização legal de obrigatoriedade de loteamento ou construção em áreas vazias já infraestruturada da cidade.

**USUCAPIÃO URBANO:** Instrumento de regularização fundiária de posse de terra urbana com mais de 5 anos de ocupação comprovada.

**CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIAS:** Pagamento de contrapartida para parte dos proprietários de terrenos beneficiados.

**TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** Possibilidade de transferir para outro terreno o potencial de construir de uma área impedida por razões de preservação.

### **ANEXO 3: Listagem das tabelas inseridas no relatório**

TABELA 1: Número de municípios com mais de 20.000 habitantes que responderam à pesquisa, por região administrativa	8
TABELA 2: Classificação geral do municípios, em relação à legislação urbanística	11
TABELA 3: Municípios em relação aos instrumentos de regulação urbanística	14
TABELA 4: Municípios que adotaram nova legislação urbanística após 1988	15
TABELA 5: Instrumentos urbanísticos que fazem parte do Plano Diretor, ou de alguma outra lei	16
TABELA 6: Distribuição de instrumentos urbanísticos, por porte de município	19
TABELA 7: Participação de profissionais na elaboração do Plano Diretor	20
TABELA 8: Participação popular na elaboração implementação do Plano Diretor	21
TABELA 9: Participação popular por região - parcial	22
TABELA 10: Participação popular na elaboração do Plano Diretor	23
TABELA 11: Formas de participação na implementação do Plano ou outra lei urbanística	24
TABELA 12: Tipo de conselho	24
TABELA 13: Formas de divulgação da legislação urbanística	24
TABELA 14: Regularidade urbanística	25
TABELA 15: Combate à irregularidade	25
TABELA 16: Conflitos causados pela legislação urbanística na cidade	26
TABELA 17: Formas de irregularidade urbana	27
TABELA 18: Distribuição de impactos causados, por porte de municípios	27
TABELA 19: Distribuição dos municípios pesquisados segundo os percentuais de adequação	28
TABELA 20: Agrupamento dos municípios por percentual de adequações	29
TABELA 21: Distribuição dos municípios pesquisados por inadequações	31
TABELA 22: Densidade de Conflitos de Território – 1997	36
TABELA 23: Densidade de Conflitos de Território – 1996	37





## **ANEXO 5: Metodologia da tabulação especial do censo.**

Este texto apresenta a síntese da metodologia desenvolvida para a análise da condição do habitat urbano. Está dividido em duas partes. Na primeira são apresentadas considerações sobre a expansão da amostra, segundo metodologia adotada pelo IBGE no Censo Demográfico de 1991. A segunda parte apresenta a proposta de construção de uma matriz de quatro entradas, com variáveis dicotômicas, que expressa a condição do habitat urbano.

### Resumo da Metodologia Estatística do Censo Demográfico de 1991

A Fundação IBGE aplicou dois modelos de questionários para a coleta das informações do Censo Demográfico de 1991, a saber:

questionário básico: aplicado às unidades domiciliares que não pertencem a amostra e contém informações referentes as características gerais;

questionário da amostra: além das informações contidas no questionário básico, contém informações detalhadas sobre as características dos domicílios e pessoas, tais como religião, migração, escolaridade, fecundidade, mão-de-obra e rendimento.

As tabulações especiais geradas para este projeto foram feitas baseando-se somente nos dados do questionário da amostra. Assim, houve a necessidade da utilização dos pesos amostrais que simplesmente expandem os dados amostrais para obter as estimativas do universo. A metodologia para obtenção de tais pesos pode ser encontrada em Fundação IBGE (1996). Como em todos os cálculos das estimativas, há que se associar um erro padrão com o qual se pode avaliar a precisão das estimativas. Resumidamente, tem-se:

$$\Pr\{\hat{Y} - t_{\alpha} \text{ep}(\hat{Y}) < Y < \hat{Y} + t_{\alpha} \text{ep}(\hat{Y})\} = 1 - \alpha$$

onde

$\hat{Y}$  é a estimativa de uma característica do universo;

$Y$  é o valor real de uma característica do universo;

$\alpha$  é o nível de significância e  $(1 - \alpha)$  é o nível de confiança;

$t_{\alpha}$  é o valor associado a  $\alpha$  e geralmente utiliza-se  $t_{\alpha} = 1,96$  para  $\alpha = 0,05$  (ou 5%);

$$ep(Y) = \sqrt{\frac{(1-f)\hat{Y}(N-\hat{Y})}{Nf-1}} \sqrt{\frac{(1-f)\hat{Y}(N-\hat{Y})}{Nf-1}}$$

N é o total de unidades na área em questão;

f é a fração amostral para área em questão.

Assim, para um nível de confiança de 0,95 (ou 95%), o intervalo de confiança é dado por:

$$(\hat{Y} - 1,96ep(\hat{Y}); \hat{Y} + 1,96ep(\hat{Y}))$$

Na prática, um intervalo de confiança de 0,95 indica que em cada 100 amostras selecionadas 95, produzirão estimativas  $\hat{Y}$  cujo intervalo de confiança conterá o verdadeiro valor da população (Y) e em apenas 5 amostras este valor estará fora do intervalo de confiança. Naturalmente, quanto maior o nível de confiança, maior será a amplitude do intervalo de confiança. A decisão sobre o nível de confiança decorre do grau de precisão que o usuário necessita em seu trabalho analítico. Os valores do nível de significância pode ser encontrado em qualquer livro básico de estatística.

No ano de 1991, foram definidas duas frações amostrais distintas que conseqüentemente, grosso modo, resultaria em dois pesos amostrais distintos (em amostragem aleatória simples o peso é o inverso da fração amostral. No Censo Demográfico de 1991 a amostragem é estratificada e os pesos variam de estrato para estrato):

10% para municípios com população estimada ou projetada acima de 15.000 habitantes;

20% para os demais municípios.

Por exemplo, para os municípios de Águas de Lindóia (menos de 15.000 habitantes) e Votuporanga (mais de 15 mil habitantes) temos os seguintes dados para população:

Município	Amostra	Universo <sup>1</sup>	Fração
-----------	---------	-----------------------	--------

<sup>1</sup> O valor expandido coincidiu com o valor do universo

### Amostral

Águas de Lindóia	2.198	11.966
19,3%		
Votuporanga	6.575	66.166
9,9%		

Para os dados sobre domicílios, tem-se:

Município	Amostra	Expandido <sup>2</sup>	Fração
Águas de Lindóia	616	3.213	
19,3%			
Votuporanga	1.808	18.257	
9,9%			

Como o trabalho baseia-se em domicílios urbanos, utilizar-se-á como exemplo o cálculo do erro padrão para os domicílios de Votuporanga. O erro padrão pode ser calculado da seguinte maneira:

$N = 18.257$  domicílios (este valor foi estimado através dos dados amostrais. O correto seria utilizar o valor do universo, entretanto o IBGE não divulgou o número total de domicílios).

$$f = 0,099$$

$\hat{Y} = 17.027$  domicílios urbanos estimado

$$ep(\hat{Y}) = \sqrt{\frac{(1-0,106) \times 17.027 \times (18.027)}{18.257 \times 0,099 - 1}} = \sqrt{1.953,29} \cong 44$$

Intervalo de confiança de 95% é (16.983 ; 17.071).

No caso do Estado de São Paulo que tem a fração amostral de 10,6%, tem-se as

<sup>2</sup> A Fundação IBGE não disponibiliza os dados sobre o universo dos domicílios. Somente os dados dos municípios particulares permanentes.

seguintes informações:

<b>Tipo de Registro</b>	<b>Amostra</b>	<b>Expandido</b>
<b>Universo</b>		
Domicílio	879.371	8.268.124
-		
Pessoa	3.380.46	31.558.825
31.558.92		
	9	5

O erro padrão para o número de domicílios urbanos estimado se procede da mesma maneira que o município de Votuporanga:

$N = 8.268.124$  domicílios (este valor foi estimado através dos dados amostrais. O correto seria utilizar o valor do universo, entretanto este não foi disponibilizado pelo IBGE).

$$f = 0,106$$

$$\hat{Y} = 7.708.465 \text{ domicílios urbanos estimado}$$

$$ep(\hat{Y}) = \sqrt{\frac{(1-0,106) \times 7.708.465 \times (8.268.124 - 7.708.465)}{8.268.124 \times 0,106 - 1}} = \sqrt{4.400.647,32} \cong 2.098$$

Intervalo de confiança de 95% é (7.706.367 ; 7.710.563).

Ou seja, para o município de Votuporanga, se utilizar o mesmo procedimento amostral e selecionar outros 1.808 domicílios, têm-se 95% de chance do número estimado de domicílios urbanos estar no intervalo (16.983 ; 17.071).

Portanto, o que queremos destacar é que, os valores utilizados neste trabalho estão estatisticamente corretos.

#### PROPOSTA TÉCNICA

Mensurar as condições do habitat urbano sempre foi uma tarefa difícil, em

função do número de variáveis que têm influência direta na sua determinação. Preocupado com essa temática, procurei desenvolver um modelo analítico que conseguisse cruzar as principais informações referentes aos domicílios, presentes no censo demográfico, para cada domicílio urbano.

O resultado foi a construção de uma matriz composta por quatro conjuntos de informações sobre os domicílios, transformadas em variáveis dicotômicas – adequado ou inadequado, de acordo com os parâmetros a seguir apresentados.

Foram usadas, na matriz, informações sobre a habitação, a infra-estrutura existente no domicílio, sua localização e o número de cômodos.

Composta por variáveis processadas a partir de expansão da amostra do censo demográfico de 1991, a matriz tem a seguinte composição:

Variáveis sobre a Localização da Residência

Variável N° 0201 - Espécie do Domicílio:

Se o domicílio for do tipo 1 - Particular Permanente - Adequado

Se o domicílio for do tipo 2 - Particular Improvisado - Inadequado ou

Se o domicílio for do tipo 3 - Coletivo - Inadequado

Variável N° 0202 - Localização :

Se o domicílio for do tipo 1 - Casa isolada ou de condomínio - Adequado

Se o domicílio for do tipo 2 - Casa em conjunto residencial popular - Adequado

Se o domicílio for do tipo 4 - Apartamento isolado ou de condomínio - Adequado ou

Se o domicílio for do tipo 5 - Apartamento em conjunto residencial popular - Adequado

Se o domicílio for do tipo 3 - Casa em aglomerado subnormal - Inadequado

Se o domicílio for do tipo 6 - Apartamento em aglomerado subnormal - Inadequado

Se o domicílio for do tipo 7 - Cômodos - Inadequado ou

Se o domicílio for do tipo branco - Domicílios improvisados ou Domicílios coletivos - Inadequado

SE TODOS FOREM ADEQUADOS A LOCALIZAÇÃO É ADEQUADA, SE UM, OU MAIS FOR INADEQUADO, A LOCALIZAÇÃO É INADEQUADA

- Variáveis sobre a Habitação:

Variável N° 0203 - Paredes :

Se o domicílio for do tipo 1 - Alvenaria - Adequado

Se o domicílio for do tipo 2 - Madeira aparelhada - Adequado ou

Se o domicílio for do tipo 3 - Taipa não revestida - Adequado

Se o domicílio for do tipo 4 - Material aproveitado - Inadequado

Se o domicílio for do tipo 5 - Palha - Inadequado

Se o domicílio for do tipo 6 - Outro - Inadequado

Se o domicílio for do tipo branco - Domicílios improvisados ou domicílios coletivos - Inadequado

Variável N.º 0204 - Cobertura :

Se o domicílio for do tipo 1 - Laje de concreto - Adequado

Se o domicílio for do tipo 2 - Telha de barro - Adequado

Se o domicílio for do tipo 3 - Telha de cimento-amianto - Adequado

Se o domicílio for do tipo 4 - Zinco - Adequado

Se o domicílio for do tipo 5 - Madeira aparelhada - Adequado

Se o domicílio for do tipo 6 - Palha - Inadequado

Se o domicílio for do tipo 7 - Material aproveitado - Inadequado

Se o domicílio for do tipo 8 - Outro - Inadequado

Se o domicílio for do tipo branco - Domicílios improvisados ou Domicílios coletivos - Inadequado

SE TODOS FOREM ADEQUADOS A HABITAÇÃO É ADEQUADA, SE UM, OU MAIS FOR INADEQUADO, A HABITAÇÃO É INADEQUADA

- Variáveis sobre Infra-estrutura:

Variável N.º 0205 - Abastecimento de Água:

Se o abastecimento for do tipo 1 - Rede geral com canalização interna - Adequado

Se o abastecimento for do tipo 2 - Poço ou nascente com canalização interna - Inadequado

Se o abastecimento for do tipo 3 - Outra forma com canalização interna - Inadequado

Se o abastecimento for do tipo 4 - Rede geral sem canalização interna - Inadequado

Se o abastecimento for do tipo 5 - Poço ou nascente sem canalização interna - Inadequado

Se o abastecimento for do tipo branco - Domicílios improvisados ou Domicílios coletivos - Inadequado

Variável N.º 0206 - Instalação Sanitária:

Se a resposta for 1 - Rede Geral - Adequado ou

Se a resposta for 3 - Fossa séptica sem escoadouro - Adequado

Se a resposta for 0 - Não tem - Inadequado

Se a resposta for 2 - Fossa séptica ligada à rede pluvial - Inadequado

Se a resposta for 4 - Fossa rudimentar - Inadequado

Se a resposta for 5 - Vala negra - Inadequado

Se a resposta for 6 - Outro - Inadequado

Se a resposta for 7 - Não sabe - Inadequado



Se a resposta for branco - Domicílios improvisados ou Domicílios coletivos - Inadequado

Variável N.º 0214 - Destino do Lixo:

Se a resposta for 1 - Coletado diretamente - Adequado

Se a resposta for 2 - Coletado indiretamente - Adequado

Se a resposta for 3 - Queimado - Inadequado

Se a resposta for 4 - Enterrado - Inadequado

Se a resposta for 5 - Jogado em terreno baldio - Inadequado

Se a resposta for 6 - Jogado em rio, lago, lagoa ou mar - Inadequado

Se a resposta for 7 - Outro - Inadequado

Se a resposta for branco - Domicílios improvisados ou Domicílios coletivos - Inadequado

Variável N.º 0221 - Iluminação:

Se a resposta for 1 - Elétrica com medidor - Adequado

Se a resposta for 2 - Elétrica sem medidor - Inadequado

Se a resposta for 3 - Óleo ou querosene - Inadequado

Se a resposta for 4 - Outra - Inadequado ou

Se a resposta for branco - Domicílios improvisados ou Domicílios coletivos - Inadequado

SE TODOS FOREM ADEQUADOS A INFRA-ESTRUTURA É ADEQUADA, SE UM, OU MAIS FOR INADEQUADO, A INFRA-ESTRUTURA É INADEQUADA.

- Variáveis sobre Cômodos

Variável N.º 02122 - Densidade de moradores por dormitório:

Se a resposta for 1 - Até 1 morador - Adequado

Se a resposta for 2 - Mais de 1 a 1,5 morador - Adequado ou

Se a resposta for 3 - Mais de 1,5 a 2 moradores - Adequado

Se a resposta for 4 - Mais de 2 a 2,5 moradores - Inadequado

Se a resposta for 5 - Mis de 2,5 a 3 moradores - Inadequado

Se a resposta for 6 - Mais de 3 a 4 moradores - Inadequado

Se a resposta for 7 - Mais de 4 moradores - Inadequado

Se a resposta for branco - Domicílios improvisados ou Domicílios coletivos - Inadequado

Variável N° 0213 - Número de banheiros:

Se a resposta for 0 - Não tem banheiro - Inadequado

Se a resposta for qualquer outro número - Adequado

O processamento foi executado para todos os municípios da pesquisa com informações no censo demográfico de 1991. Para os municípios criados após 1991 não foi possível realizar o processamento, por falta de informações.

## **ANEXO 5: Mapas**

MAPA 1: Municípios para os quais foi enviado o questionário da pesquisa

MAPA 2: Municípios que responderam ao questionário

MAPA 3: Municípios que responderam ao questionário, por porte

MAPA 4: Região Metropolitana

MAPA 5: Região administrativa de Registro

MAPA 6: Região administrativa de Santos

MAPA 7: Região administrativa de São José dos Campos

MAPA 8: Região administrativa de Sorocaba

MAPA 9: Região administrativa de Campinas

MAPA 10: Região administrativa de Ribeirão Preto

MAPA 11: Região administrativa de Bauru

MAPA 12: Região administrativa de São José do Rio Preto

MAPA 13: Região administrativa de Araçatuba

MAPA 14: Região administrativa de Presidente Prudente

MAPA 15: Região administrativa de Marília

MAPA 16: Região administrativa de Araraquara

MAPA 17: Região administrativa de Barretos

MAPA 18: Região administrativa de Franca

MAPA 19: Legislação urbanística dos municípios

MAPA 20: Plano Diretor

MAPA 21: Lei de Uso e Ocupação do solo

MAPA 22: Instrumentos sobre o direito de construção

MAPA 23: Zonas de Especial Interesse Social

MAPA 24: ZEIS/LEHIS/Usucapião

MAPA 25: IPTU progressivo

MAPA 26: Porcentagem de domicílios situados em locais inadequados

MAPA 27: Porcentagem de domicílios sem inadequações

MAPA 28: Valor Adicionado per capita

MAPA 29: Receita Municipal per capita

**ANEXO 6: Índice das siglas utilizadas.**

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano

COHAB - Companhia Habitacional Estadual

EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FGV - Fundação Getúlio Vargas

HIS - Habitação de Interesse Social

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto de Circulação de Mercadorias

IGPDI - Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LEHIS - Legislação Especial de Habitação de Interesse Social

PUCCAMP - Pontifícia Universidade Católica de Campinas

SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

**IMPACTO DA APLICAÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM  
CIDADES DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Relatório Final Parte 2

Pesquisadora Responsável: Dra. Raquel Rolnik

Agentes Financiadores: Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de  
São Paulo

Lincoln Institute of Land Policy

Campinas, agosto 1998

<b>1. CRITÉRIOS DE ESCOLHA DOS ESTUDOS DE CASO</b>	<b>65</b>
<b>2. METODOLOGIA</b>	
<b>3. ESTUDOS DE CASO</b>	
3.1. Guarujá	
3.2. Diadema	
3.3. Jaboticabal	
<b>4. ESTUDOS DE CASO – CONCLUSÕES</b>	
4.1. Modelo de desenvolvimento econômico e exclusão territorial	
4.2. Legislação urbanística, mercado e política	
4.3. Legislação urbanística e morfologia urbana	
<b>5. BIBLIOGRAFIA</b>	
<b>6. ANEXOS</b>	

## 2. Critérios de escolha dos estudos de caso

De posse do levantamento de dados realizado na primeira parte deste projeto de pesquisa, passou-se à Segunda etapa do trabalho – estudos de caso da situação de três municípios do Estado, levando em conta os processos de urbanização, a situação atual do uso e ocupação do solo e sua relação com a legislação urbanística.

Focalizamos nesta etapa três municípios que apresentam mudanças recentes em algum aspecto de sua legislação urbanística, posto que o objetivo desta pesquisa é o estudo do efeito desses instrumentos sobre a realidade urbana local. A idéia de se realizar estudos de caso é a de investigarmos processos relacionados à implementação, gestão e impacto desses instrumentos, cada um em sua especificidade, mas com vistas à transposição dessas experiências para âmbitos mais gerais. Estudamos o caso para podermos nos ater com alguma profundidade nos processos de produção do espaço urbano e suas desigualdades, assim como as experiências – bem sucedidas ou não – para o enfrentamento dessas questões.

Reconhecendo a unicidade de cada processo, mas por outro lado visando a utilização do conhecimento produzido nesta pesquisa em outras oportunidades e por outros pesquisadores, escolhemos estudar três municípios de realidades muito distintas, mas representativas de algumas das questões consideradas fundamentais para a compreensão de espaço urbano paulista e da história recente da produção de legislação urbanística.

Os mapas 26 e 27, produzidos na primeira parte desta pesquisa, demonstram claramente que a região do Estado em que se verifica a existência das piores situações de exclusão territorial é a chamada *macrometrópole*, definida por um raio de cerca de 150km da capital<sup>17</sup>. Decidiu-se, portanto, focalizar com mais profundidade esta região, realizando dois estudos de caso de municípios com problemáticas distintas ali situados. Optamos por selecionar municípios médios, na periferia e não no centro de suas regiões, por representar situações mais típicas do que um polo ou centro regional. A escolha – Diadema e Guarujá, na RMSP – representa um município na periferia da grande indústria e outro envolvendo à dinâmica do turismo, que apareceu também com grande representatividade no mapa da exclusão territorial.

O município de *Guarujá* abriga uma legislação de formulação recente, não influenciada pela pauta da reforma urbana. Apresenta uma realidade urbana típica de grande parte

---

<sup>17</sup> A noção de *macrometrópole* é contestada na literatura (Wilson Cano, *op.cit*), considerando a diferença nas relações entre distintas regiões com a RMSP. 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 *hinterland* do interior do Estado e *Sul de Minas Gerais*. Neste 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 grande número de características em comum.

da ocupação litorânea do Estado – ainda que a situação de exclusão lá instalada seja extrema – em que o solo urbano em melhores condições de ocupação foi historicamente destinado ao uso de veraneio por parte da elite vinda da Capital e – mais recentemente – das maiores cidades do interior. Dessa equação resulta que grande parte da população permanente vive em condições de total irregularidade e exclusão, sem direito à cidade oficial, destinada às exigências e necessidades das elites forasteiras.

*Diadema* é um município da Região Metropolitana de São Paulo, de urbanização determinada pela lógica da cidade industrial. Representa uma das extensas periferias da metrópole, marcada pela urbanização acelerada e desprovida de infra-estrutura. Foi escolhida como um dos estudos de caso por apresentar um dos conjuntos mais consolidados de instrumentos urbanísticos recentes, estruturado a partir da pauta da reforma urbana, já implementado e com efeitos sensíveis sobre a lógica da urbanização da cidade. Trata-se, portanto, de objeto privilegiado para as investigações em questão.

*Jaboticabal* é um município situado fora da região macrometropolitana, apresentando uma realidade urbana diferente dos municípios anteriores – e por isso interessante, para possíveis contraposições. Apresenta uma das melhores situações no que diz respeito às condições de seu habitat urbano, fazendo parte do grupo dos municípios com mais de 70% de adequação. Trata-se de uma cidade média, típica da região em que se situa, marcada pela dinamicidade da agricultura, que leva a um desenvolvimento urbano aparentemente mais equilibrado que o industrial. Não obstante, o município possui uma legislação urbanística que conta com instrumental de elaboração recente, também marcado pela pauta da reforma urbana, que incide sobre um território que, à primeira vista, apresenta poucas disfunções e um nível de exclusão territorial relativamente baixo.

Desta forma, adotando como estudos de caso três municípios diversos em sua situação geográfica, demográfica e econômica, e cada um com suas particularidades no que diz respeito à implantação de novos instrumentos urbanísticos, estaremos tocando a relação entre espaço urbano e legislação urbana em um espectro variado e promissor.

## **2. Metodologia**

Para os três estudos de caso foi adotada a mesma metodologia<sup>18</sup>, que consistiu em :



- levantamento de dados históricos, com o objetivo de traçar a evolução urbana , mobilizando para isso a reconstituição da base cartográfica, dados demográficos censitários e monografias contendo a reconstituição de dados sócio-econômicos em geral (locais e regionais)
- levantamento do uso do solo real (hoje) - reconstrução feita a partir de dados das prefeituras, aferidos em algumas visitas a campo
- levantamento da legislação urbanística desde o primeiro Plano Diretor e/ou legislação de uso e ocupação do solo - os levantamentos foram feitos junto às prefeituras e Câmaras Municipais
- identificação dos segmentos de mercado residencial - feita a partir de entrevistas com corretores locais, técnicos da área de aprovação das prefeituras e visita a campo utilizando documentação fotográfica<sup>19</sup>
- levantamento da infraestrutura existente e sua evolução no tempo - utilizando as bases de dados das prefeituras e dados da SABESP (para o caso de Guarujá)
- mapeamento da cidade irregular (casos de Diadema e Guarujá), através de consultas a cadastros de favelas e loteamentos irregulares e visitas a campo.
- levantamento de preços de terreno e imóveis em dois momentos (antes e depois da aprovação de nova legislação - pós 88) - levantamentos feitos a partir das Plantas Genéricas de Valores e entrevistas com corretores e imobiliárias locais e, no caso específico de Diadema, pesquisa em jornais locais
- reconstituição do processo de formulação, discussão, negociação e implementação dos Planos Diretores e novos instrumentos urbanísticos - através de entrevistas com técnicos das prefeituras<sup>20</sup>, lideranças sociais, vereadores, corretores, loteadores, construtoras e, no caso de Guarujá, proprietários de terra e imóveis

Todas as informações foram consolidadas e mapeadas em base cartográfica homogênea ( V. Mapas 31 a 51), de forma a permitir leituras comparativas. Além das fontes primárias utilizadas foi também consultada a literatura atual disponível sobre as distintas regiões que foram objeto da pesquisa.

---

<sup>18</sup> Todas as fontes e bibliografia utilizada estão arroladas no item bibliografia, ao final do relatório

<sup>19</sup> V. pranchas anexas, ao final do relatório

<sup>20</sup> No caso de Jaboticabal foi entrevistado também o ex-prefeito.

### **3. Estudos de caso**

#### 3.1. Guarujá

##### *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. A região concentrou em sua história as atividades portuárias em grande escala (a partir do século XIX), escoando primeiramente a produção cafeeira por meio da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, e posteriormente a produção industrial da Região Metropolitana e Interior do Estado, potencial amplificado com a abertura da Via Anchieta (1947). Atrelado às atividades portuárias, desenvolve-se um setor de comércio, serviços e financeiro bastante significativo no contexto da economia do Estado.

A abertura da Via Anchieta traz uma nova atividade econômica à região: o turismo balneário, atendendo às camadas médias e altas da metrópole, que passa a buscar a região para instalar suas residências de veraneio e para turismo de um dia, ocupando inicialmente a orla oceânica de Santos e São Vicente.

A partir dos anos 50, instala-se também na região um grande polo industrial, no município de Cubatão, completando assim o quadro econômico que se configura atualmente: o Porto, o comércio e os serviços, com base no município de Santos; a grande indústria, em Cubatão; e o turismo em toda a orla oceânica, de Mongaguá a Bertioga.

O território do município do Guarujá corresponde à Ilha de Santo Amaro, com território de 137 Km<sup>2</sup>, 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 (mapa 32).

### *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 constitui 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<sup>21</sup>, importados dos Estados Unidos, dispostos em bairro planejado correspondente à região central da atual Praia de Pitangueiras. 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 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.

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 própria<sup>22</sup>.

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 à praia 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

---

<sup>21</sup> Para visualização do perímetro inicial da Vila Balneária e posterior expansão da área de veraneio, ver mapa 32

<sup>22</sup> Decreto no 6501, de 19/06/1934

foram aprovados<sup>23</sup>.

No que diz respeito à ocupação formal das terras, pode-se observar a progressiva conotação excludente com que a orla foi sendo ocupada. Conforme a ocupação foi se espalhando rumo ao Norte, pode-se perceber maior e maior distanciamento da população residente, das classes populares e da convivência entre diferentes classes sociais em relação aos espaços de praia (praticamente o único lazer público existente).

Nas Pitangueiras, a praia de primeira ocupação, a ocupação dos lotes se deu em grande parte na forma de prédios sobre pilotis, ainda sem grades (muitos deles ainda conservando sua relação original), verifica-se a existência de um comércio de rua. Mesmo apresentando uma definitiva segregação social – a única das favelas que se encontrava nas proximidades das Pitangueiras, a Favela do Morro da Glória, foi removida nos anos 70 – a ocupação do bairro e o projeto de seus espaços públicos pressupõe um mínimo de espaços públicos de acesso irrestrito.

A praia da Enseada, cujo princípio da ocupação data dos anos 50, já revela outra relação de seus ocupantes com o espaço. A maioria dos espaços públicos são residuais, o comércio de rua é débil, em sua maioria estabelecimentos de acesso favorecido apenas ao automóvel. Está preservada, entretanto, a faixa da orla como espaço de convivência e circulação pública, ainda que desqualificada em termos de espacialidade até os anos 80.

A praia de ocupação seguinte, de Pernambuco, ocupada a partir do final dos anos 60, já contém em seu projeto urbano características bastante mais segregatórias. Inexiste uma avenida na praia, de forma que os lotes de frente para o mar avançam até a areia. O acesso à praia, ainda público, se dá por meio das ruas perpendiculares à praia, que morrem em si mesmas, inviabilizando o tráfego na orla. O tráfego de acesso às ruas do bairro se dá pela Avenida Marjorie Prado, simples corredor de circulação, sem projeto urbanístico ou paisagístico, com poucas áreas de comércio.

Seguindo a ordem cronológica da ocupação de veraneio, chega-se às praias ao norte da ilha, ocupadas a partir da década de 80 – os loteamentos São Pedro, Tijuco-pava, Iporanga e Taguaíba – em que a mais perversa forma de segregação ocorre. A única via de acesso às praias é a estrada que leva à balsa em direção a Bertio-ga, que é separada da orla oceânica por uma serra íngreme. A orla é somente atingida por meio de estradas privadas, de acesso restrito aos moradores dos condomínios e seus convidados, atravessando as montanhas e revelando os paraísos privados de veraneio das elites, que, mesmo passando apenas uma parte de seu tempo no local, logram

---

<sup>23</sup> Guarujá in *A Baixada Santista, aspectos geográficos*. São Paulo: EDUSP, 1965.

impedir que a população residente ou de veraneio de mais baixa renda tenha qualquer acesso – inclusive visual – a seus condomínios<sup>24</sup>.

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 baixos<sup>25</sup>. 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, iniciado 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 legislação urbanística do município contribui para que esse espaço de exclusão se consolide e se reproduza, como será desenvolvido adiante. É um dos instrumentos de construção de uma barreira invisível, que reserva os terrenos de valor paisagístico e

---

<sup>24</sup> Tal situação será abordada com mais profundidade no item Situação Atual do município do Guarujá, constante deste relatório.

<sup>25</sup> 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.

favoráveis à ocupação para os mais ricos, e ao mesmo tempo impede que os mais pobres tenham acesso a essas áreas.

#### *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, cujo 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 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 classes mais pobres. Os loteamentos abertos, entretanto, não obtiveram sucesso comercial. Afora ocupação esparsa, 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 população<sup>26</sup>.

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

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.

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 Vicente<sup>27</sup>.

Tratando-se de área privada, mas já densamente povoada, o Governo do Estado intervém em 1958, decretando a área de 2.235.479 m<sup>2</sup> de utilidade pública<sup>28</sup>. A intervenção do Governo do Estado representava 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.

Não obstante o crescimento populacional, o poder público do município do Guarujá continua a ignorar a população lá residente, que se caracteriza cada vez mais, funcional e morfologicamente, como um dos bairros-dormitório de Santos. O fluxo de passageiros que passa pelas balsas que ligam Santos a Vicente de Carvalho aumenta 117% no período 1958-1962<sup>29</sup>, 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 invadia em 1960 ao IPESP<sup>30</sup>, que então inicia ações 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-Cará<sup>31</sup>. Essa região, com o crescimento do povoamento, consolidou-se como o centro do Distrito, região em que veio a se estabelecer o

---

<sup>26</sup> *Vicente de Carvalho in A Baixada Santista. São Paulo: EDUSP, 1965.*

<sup>27</sup> *Idem*

<sup>28</sup> *Decreto No 33.265 de 29 de julho de 1958*

<sup>29</sup> *Dados fornecidos pelos serviços públicos de Guarujá, constantes de Vicente de Carvalho in A Baixada Santista. São Paulo: EDUSP, 1965.*

<sup>30</sup> *Decreto 37.468 de 4 de novembro de 1960*

<sup>31</sup> *Rodrigues, Luis Melo. Vicente de Carvalho in A baixada Santista. São Paulo: EDUSP, 1965*

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 e 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 lembo muito bem que um determinado vereador ganhou acho que trezentos lotes ali na Vila Baiana que é uma área (...)”<sup>32</sup>*

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 permanentemente habitando o município sempre se instalou no distrito.

Tabela 2: População, município do Guarujá

---

<sup>32</sup> *Idem*



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

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

A abertura da Estrada Piaçaguera, nos anos setenta, contribui para a reestruturação do espaço urbano do Guarujá. Juntamente com a Rodovia dos Imigrantes e a Rodovia Pedro Taques, constitui um novo sistema de interligação entre a Baixada Santista e a Região Metropolitana. O Município de Santos e a Ilha de São Vicente deixam de ser o ponto único de articulação e distribuição de fluxos, que passam a ser mais difusos no espaço da Baixada. Disso decorre que o município do Guarujá passa a desenvolver uma relação mais próxima e direta com São Paulo e o ABC, impulsionando tanto a ocupação de moradia quanto a expansão do turismo em uma escala maior, causando um crescimento da atividade da construção civil<sup>33</sup>.

Nos anos oitenta, prossegue a grande expansão da população de baixa renda, atraída também pelas oportunidades de trabalho abertas pela construção civil<sup>34</sup>. Nesse período fica ainda mais evidente o fato de que a estrutura urbana do município não consegue receber a população de baixa renda em seu território legal. Em 1978 Guarujá tinha 15 favelas<sup>35</sup>, número que cresce para 57 em 1997<sup>36</sup>, demonstrando que os últimos 20 anos foram de intenso crescimento da 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 <sup>37</sup>, 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 Sapó). Revela-se uma “diminuição perversa da segregação” no espaço urbano do município: os ricos aproximam-se geograficamente dos pobres, dispendo-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

<sup>33</sup> SANTOS, Marli Alves dos. *A região administrativa da Baixada Santista in São Paulo no limiar do século XXI, cenários da urbanização paulista*. São Paulo: Governo do Estado/SEADE, 1992.

<sup>34</sup> *Dados da Prefeitura Municipal do Guarujá, cerca de 1986*

<sup>35</sup> *Segundo depoimento do Arquiteto Tholia, da Prefeitura do Guarujá.*

<sup>36</sup> *Segundo levantamento do Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal de Guarujá, 1997.*

<sup>37</sup> *Vicente de Carvalho in A Baixada Santista(op.cit).*

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.”<sup>38</sup>*

*“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 sairiam e os verdadeiros donos que estavam por trás dessas pessoas ocupavam até para comércio.”<sup>39</sup>*

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 rememoram lotes ou utilizam as edificações para fins comerciais.

*“porque os 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”<sup>40</sup>*

---

<sup>38</sup> Entrevista com José Pedro Cavalcanti. Guarujá, maio 1998.

<sup>39</sup> Depoimento do Vereador José Pedro Cavalcanti. Maio 1998

<sup>40</sup> Idem

*“ 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 venderamos lotes e forma 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.”<sup>41</sup>*

*“...chegou uma dona Luzia lá no nosso 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”<sup>42</sup>*

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, como os “caciques” das ocupações, (que enviam pessoas para “chocar” terrenos invadidos até que sua posse se consolide) ou como 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 infra-estrutura urbana (mapa 35). 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

---

<sup>41</sup> *Idem*

<sup>42</sup> *Idem*

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 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.”<sup>43</sup>*

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

A população instalada em caráter de habitação 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 Santos<sup>44</sup>. 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.

---

<sup>43</sup> Prefeitura Municipal do Guarujá. Documento de cerca de 1986, sem data.

<sup>44</sup> Guarujá in A Baixada Santista. São Paulo: EDUSP, 1965.

### *A barreira: geográfica, cultural ou institucional?*

Entre as duas ocupações acima descritas – a de turismo da orla e a de Vicente de Carvalho – existe um território pertencente ao Distrito do Guarujá, mas cuja ocupação difere da da área balneária. Trata-se da região situada atrás dos morros da Glória, do Botelho e da Bela Vista, em relação à orla oceânica. Não possuindo os atributos paisagísticos que a qualificariam para a ocupação turística, esta área sempre foi habitada pela população de baixa renda do município. Lá residiram historicamente serviçais das casas de veraneio, trabalhadores no comércio e serviços do Guarujá e comunidades de pescadores que ses servem dos canais que desaguam no estuário de Santos. Historicamente separada de Vicente de Carvalho, nunca concentrou grandes quantidades de população trabalhadora de Santos.

A expansão urbana da área de Vicente de Carvalho, ocupando grandes porções do mangue que divide os dois povoamentos, acabou por conurbá-los. Temos hoje, portanto, uma aproximação do perfil da população das duas regiões, revelando a verdadeira barreira existente no município: não a divisão administrativa, que sempre priorizou o distrito do Guarujá, mas a barreira geográfica, representada pela Serra de Santo Amaro, que divide o município na região rica (entre a orla e a serra) e a pobre (nos manguezais voltados para o continente).

Tal configuração paisagística foi apropriada, desde as origens da ocupação urbana do município, de forma a criar uma reserva de mercado para o uso de veraneio das elites. A legislação é toda construída de forma a proteger (sob o discurso da salubridade e qualidade de vida) essa vocação histórica das terras de maior valor paisagístico e mais favoráveis à ocupação, constituindo nova barreira, que se utiliza da barreira natural da Serra para consolidar uma situação de exclusão social. (Mapa 34)

### **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 públicas<sup>45</sup>. 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 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 km<sup>2</sup>, 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 próprio espaço urbano da orla e ao movimento geral dos mercados de habitação de veraneio em São Paulo<sup>46</sup>, 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 (em que 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 maio<sup>47</sup>. 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 até cerca de 50% abaixo de seu preço até a década de 80, situação que mais 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 a dificuldades de loteamento por restrições ambientais.

---

<sup>45</sup> Entrevista com eng. Carlos, da EMURG, junho 1998, a quase totalidade destes situada em locais de mangue ou altas declividades

<sup>46</sup> 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 tão exclusivas do Guarujá acabam por receber uma parcela menos rica desse mercado.

<sup>47</sup> Página do município do Guarujá na Internet.

A questão da segregação espacial e da irregularidade no município levam a outro problema da administração atual: a questão tributária. Como quase a metade de população habita em situação irregular, estes não pagam IPTU, uma das maiores fontes de receita do município. No ano de 1990, o IPTU respondia por 53,3% da receita tributária do município, ante 40,0% na baixada Santista<sup>48</sup>. Dos restantes, existe uma grande quantidade de edificações irregulares em Vicente de Carvalho, resultando em uma situação em que praticamente apenas a orla paga IPTU. Como poucos pagam, e o município depende muito das receitas do IPTU, resulta que os que pagam, pagam muito. O IPTU de Guarujá e, segundo depoimentos de corretores e donos de imóveis um dos mais caros do Brasil, e a inadimplência chega a 40%.

### *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, 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. (Mapa 33)

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 (prancha 4)

---

<sup>48</sup> Sumário de dados da Baixada Santista. São Paulo: Emplasa, 1992

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 (prancha 5). 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 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. A região de 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* (prancha 6). São de ocupação ilegal, porém dirigidos e ordenados pelas diferentes estruturas de poder configuradas, que impunham um ordem mínima à ocupação. Essa ocupação é determinada pela troca de favores e tráfico de influências muito frequente 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 distribuíam, 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 – envolvendo 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. Esse fator 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.



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 (prancha 7). 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, passando por 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, documento que, 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 núcleos de *assentamentos tradicionais*, cuja ocupação é antiga (prancha 8). 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 residem nas casas de veraneio.

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* (prancha 1). 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 dos polos mais sofisticados 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 no zoneamento municipal.

As relações entre o poder público, a legislação e os ocupantes dão-se de forma bastante diversa nas regiões de alta verticalização próximas à orla. 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 frequentemente corrupção, agem no sentido de moldar a lei de acordo com interesses particulares, (assim como ocorre na questão das micro-regiões, detalhado adiante).

*2.2 Vertical de média densidade*(prancha 2. Esse tipo de edificação, construído a partir dos anos 70 principalmente nas praias da Enseada e do Tombo, vem a atender uma demanda de padrão não tão alto quanto a que instalou-se na primeira verticalização do município, que objetiva a aquisição de 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, segundo corretores da região. Corresponde à zona ZMD2 no zoneamento municipal.

*2.3. Horizontal de padrão médio-alto* (prancha 3). Corresponde a 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 m<sup>2</sup>, 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 no zoneamento municipal.

*2.4. Horizontal de padrão alto* (prancha 12). Corresponde a alguns áreas da Enseada, à Península, à região da orla da praia de Pernambuco às praias ao norte da ilha, rumo a Bertioga, organizadas em condomínios fechados. Essas áreas correspondem a lotes de grandes dimensões, em alguns loteamentos de dimensões superiores a 1200m<sup>2</sup>. Alguns dos loteamentos situam-se em ZBD2, e outros em ZV. Estes últimos, notadamente os condomínios fechados no caminho de Bertioga, 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(ver mapa 37).

Ao mesmo tempo que o mercado formal de veraneio passa por uma depressão, o mercado para habitação permanente mostra sinais de vitalidade, devido 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 – prancha 13). 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 as praias de Pernambuco e os condomínios em direção a Bertioaga) têm levado adiante, de criação de *micro-regiões*, o que na realidade significa a implantação de um projeto de definitiva segregação social, em que apenas os proprietários de imóveis à orla e seus convidados teriam acesso às praias, 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, assim como o Boletim Informativo da Associação, demonstram 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, sua e depois ele não tem banheiro... então começou a desvalorizar muito o imóvel de um modo geral.”* <sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Entrevista com Roberto Junior, a Associação de Moradores da Praia de Pernambuco

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.”*

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”. Que é um modelo, é a pura verdade, trazido de outros loteamentos “fechados e valorizados”, mas trata-se de um modelo 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 parcela da população do Guarujá mora em Vicente de Carvalho, é de lá que os vereadores retiram seus votos. 10 vereadores, ou seja 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 quando analisamos a história da situação urbanística e dos processos legislativos sobre o espaço urbano: 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 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.”<sup>50</sup>*

- 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.

---

<sup>50</sup> Entrevista com Vereador José Pedro

- 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 frequentemente 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.

### *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, em que o mercado formal atuava. A porção invadida, de população de baixa renda, passou por sucessivas negociações pela posse da terra, pela chegada de infra-estrutura e pela regularização de edificações, sempre mediadas pelos políticos, passando ao largo da legislação urbanística.

Guarujá não possui legislação local alguma até 1979, sendo até então seu território 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 regular e gerir 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 infra-estrutura 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 Virgínia<sup>51</sup>. Em contraste, podemos perceber que, até hoje, áreas de densidade populacional extremamente alta ainda encontram-se praticamente desprovidas de infra-estrutura básica<sup>52</sup>

O primeiro conjunto de diretrizes regulamentadoras do espaço urbanizado do ponto de

---

<sup>51</sup> *Baixada Santista. São Paulo: EDUSP, 1965.*

<sup>52</sup> *Ver mapa de infra-estrutura do Guarujá (Mapa 35)*

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 (mapa 34). A elaboração da normatização do espaço 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. Consequentemente, 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.”<sup>53</sup>*

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 articulado no Plano é uma das estratégias de demarcação das barreiras invisíveis criadas pela elite e pelo poder público com o objetivo de reservar os recursos territoriais escassos. Este zoneamento 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 vrraneio 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 a pressionar a classificação das áreas. 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) na ZBD1, e alguns tipos de comércio são permitidos em ZBD1, enquanto 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, por exemplo, 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 à ocupação 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. Nestes territórios não só estava irregular qualquer edificação, mas o próprio parcelamento dos terrenos era ilegal. Garantido 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

---

<sup>53</sup> *Plano Diretor do Município de Guarujá. Prefeitura Municipal do Guarujá, 1979.*

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 apresentar 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<sup>54</sup>.

O projeto restringiu-se à atualização de algumas áreas, em geral reclassificando-se conforme seu 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 do município 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.

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, notadamente regiões em que já se instalaram 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.

### *Impactos dos novos instrumentos*

---

<sup>54</sup> Entrevista com o Arquiteto Rogério Lira, Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, maio 1998

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, 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, 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 de tal lei.

A idéia contida no texto 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:

Tabela 3: comparação entre os índices das ZBD1 e LEHIS

	ZBD1	LEHIS
Área mínima do lote	250m <sup>2</sup>	70m <sup>2</sup>
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

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.”*<sup>55</sup>

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 edificações<sup>56</sup>.

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 demanda dos investidores, outros acreditam que essa apropriação da lei é um desvirtuamento de seus propósitos iniciais:

---

<sup>55</sup> Entrevista com o Arquiteto Tholia, , Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, maio 1998

<sup>56</sup> Ver imagens em anexo.

*“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. Falou uma base, alguém que pegasse pelo menos orientação do que foi feito em São Paulo... ai foi o caos.”<sup>57</sup>*

*“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 conseguia 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”<sup>58</sup>*

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, 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:

---

<sup>57</sup> Entrevista com Arquiteto Tholia, Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, maio 1998.

<sup>58</sup> Entrevista com o Arquiteto Rogério Lira, Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal do Guarujá, maio 1998

“ 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 vendas<sup>59</sup>. Os lotes em condomínios fechados são financiados pelo próprio incorporador, em condições bastante favoráveis para o comprador. Existem no momento ofertas em dois loteamentos nessas moldes, *Victoria Park* (terrenos de 7mx14m) e *Jardim Brasil* (terrenos de 6mX12m, prancha 13). 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 m<sup>2</sup>. 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 60 R\$ o m<sup>2</sup>, ou menos de um terço dos preços nos loteamentos usando a HIS. Ou seja, os pobres pagam mais caro pelo solo urbano (mapas 36 e 37).

- *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*, prancha 11), 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

---

<sup>59</sup> No material publicitário destes empreendimentos, enfatiza-se o fato de os lotes serem regularizados como estratégia de venda do produto.

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(prancha 10) e no Jardim Primavera(prancha 11) – foi viabilizada por meio da existência de LEHIS. A paisagem resultante dessas edificações – um padrão no Estado – é a de um espaço bastante esparso, com áreas públicas pouco qualificadas. Evidencia-se que o objetivo das edificações é mais *quantitativo* do que *qualitativo*.

- *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 reurbanização foi 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 município do 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 muitas vezes com fins lucrativos, a população realmente 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 tem acesso às novas possibilidades de moradia enquanto 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.



## 2.2. Diadema

### 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, é hoje uma grande cidade da região metropolitana. Com uma população de 314.742 habitantes abrigados numa área de 30,7 Km<sup>2</sup> é considerada a segunda densidade demográfica do Estado de São Paulo e a terceira do país (10.544 hab/km<sup>2</sup>).

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. (Mapas 38 e 38A)

**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

Em 1971 tem início as obras da Rodovia dos Imigrantes cortando a cidade. A expansão industrial em Diadema ocorreu entre 1970 e 1980 foi incentivada não só pelo determinante do "milagre" brasileiro, mas também pelo fenômeno de desconcentração industrial que se processava com a RMSP. A produção industrial do Estado passava de 71% para 59% no período. A região do ABCDM foi beneficiada recebendo parte desta desconcentração. Neste 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. Neste período 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 na época era de 80 crianças mortas p/1000 nascidos vivos. Podemos perceber esta situação quando observamos os mapas da evolução urbana e de infra-estrutura.(Mapas 41, 42 e 43) 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.

### ***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 sindicato tiveram um papel muito importante na formação de lideranças e 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 propostas alternativas à política ou 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 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 é repetido hoje 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 da cidade 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 e construíram 50 unidades, através do processo mutirão autogestionário, com o financiamento do CDH, a Vila Comunitária, Foi a primeira experiência de Mutirão Autogestionário no país.

Esse processo de organização, vivido na região, refletiu nas eleições para prefeito de 1982. Os candidatos preocupados com a questão social foram os mais bem votados do ABCD. Na cidade de 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 me 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 do ano 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 neste período busca apoiar e fortalecer as comissões de núcleos. Neste período tem início o trabalho de regularização dos

loteamentos clandestinos.

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

O 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 04 anos, o governo do Estado começa a construir o conjunto habitacional “Vila Socialista” para atender, dentro do possível, aquela população que havia ocupado a área.

Ainda em 91, uma parcela do movimento, que estava ligada a UMM – União dos Movimentos de Moradia, e que tinha algumas lideranças que haviam participado da Associação Comunitária, consegue 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 hospitais, postos de saúde, escolas infantis, creches e centros comunitários. Em 1995, 121 núcleos, dos 197 existentes, estavam totalmente urbanizados e integrados a cidade, com acesso a serviços e equipamentos públicos.

Nesta década aconteceram grandes mudanças na qualidade de vida da população da cidade como podemos perceber ao analisar a tabela 4 e os mapas 42 e 43: 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 do município. Como consequência das melhorias realizadas e da política urbana do município o índice de mortalidade infantil em 1980 era de 83 por mil nascidos vivos cai em 1994 para 21 por mil nascidos. (conforme gráfico 1)

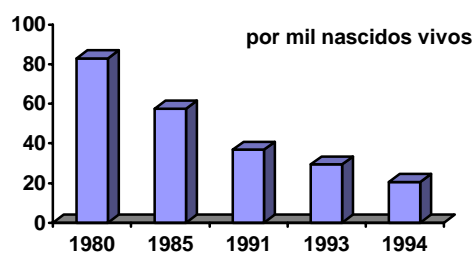
**Tabela 2 – Evolução das ligações de água e esgoto 1980-96**

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.  
SANED, 1996

**Gráfico 1 – Evolução da mortalidade infantil**

Fonte: SEADE



## O perfil da população de Diadema

Com a segunda maior densidade demográfica do país, (ver tabela) 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 com São Paulo e com os 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..<sup>60</sup> . Essa estrutura de pequenas e médias empresas, garantiu que a cidade atravessasse a crise do setor automobilístico e metalúrgico da região, sem grandes traumas.

**Tabela 3 – Evolução da Densidade Demográfica**

Localidade	Área	1980		1991	
		População	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )	População	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )
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					

A estrutura ocupacional do município 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 sobre a porcentagem da população ocupada por setor econômico.

**Tabela 4 – Setor econômico % da população ocupada**

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

Fonte: Sumário de Dados PMD 1994

<sup>60</sup> Cano Wilson & Cappa Josamar “Emprego, desemprego e precarização do trabalho” in *Cadernos de Habitação – Desenvolvimento Sócio Econômico – Sec. de Habitação e Desenvolvimento Urbano nº 1 – Prefeitura Municipal de Diadema – 1996*, pg. 79.

## **Evolução Urbana e legislação**

### **O processo de aprovação do Plano diretor**

A exemplo do que aconteceu com outras cidades do país, Diadema cresceu desordenadamente. Ao ser emancipada a cidade em 59, herdou a legislação de São Bernardo. Somente em 1973, quando se instalam as grandes indústrias é que a cidade passa a ter um Plano Diretor. (Mapa 40) Este plano de 73 estabelecia normas ordenadoras e disciplinares sobre o planejamento da cidade, reservando grandes áreas vazias da cidade para a implantação de indústrias. No zoneamento proposto por esse plano propunha cerca de 60% da cidade estava demarcado como zona industrial. Ao longo do tempo, o plano foi descaracterizado por projetos de vereadores que mudavam o zoneamento e as funções das áreas. A cidade foi se transformando numa colcha de retalhos. (Mapa 39) Segundo o arquiteto Wagner Bossi, Diretor de Planejamento nas gestões de 1989 a 1993 e de 1993 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.”*

Nos anos 90, legislação urbana já não correspondia com às necessidades de gestão da cidade. A cidade necessitava de um novo plano que criasse novas e claras regras para o desenvolvimento urbano, econômico e social. Com Constituição de 88 e a obrigatoriedade de que cidades com mais de 20.000 habitantes possuíssem seu plano diretor, veio reforçar os esforços da prefeitura em discutir e aprovar um novo plano. Esta intenção de se reformular a legislação municipal, fica clara no depoimento de Bossi *“...a gente tinha essa intenção lá em 87 e 88, antes mesmo que a Constituição dizer que vai ter plano diretor obrigatório...”*. O processo de discussão de um novo plano, iniciou-se em 88 e o projeto foi apresentado a Câmara Municipal em 91, mas nem sequer foi apreciado.

A partir de 93, com a posse do novo prefeito, estabeleceu-se como uma das prioridades reiniciar um processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor, pois a cidade precisava ter regras claras para enfrentar os problemas do desenvolvimento econômico, da habitação popular, da preservação ambiental, entre outros. Teve início então um processo de discussão com a população. Durante um período de três meses foram realizadas mais de 100 reuniões através do Fórum de Desenvolvimento, nos bairros e favelas, e na Câmara municipal com representantes dos movimentos de moradia, grupos ecológicos, sindicatos, vereadores e representantes do CIESP e da ACID. Para o vereador Zé do Norte o processo de discussão do Plano Diretor foi muito importante porque *“pela primeira vez os movimentos puderam discutir em pé de igualdade com a CIESP, a ACID, com o mercado imobiliário, com as indústrias da cidade,*

*com a Prefeitura e com a Câmara..”* . Para ele esse processo foi muito importante para que o movimento de moradia na cidade avançasse.

O Plano de Diadema incorporou vários instrumentos urbanísticos que permitem a redistribuição da renda urbana, a inclusão do mercado em seus diversos segmentos, a desconcentração dos ganhos e a redistribuição de oportunidades. Os instrumentos de política urbana nele contidos que têm possibilitado o exercício da função social da cidade e da propriedade são: Parcelamento e Edificação Compulsórios, Operação Urbana; Consórcio Imobiliário; Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS; Transferência de Potencial Construtivo; entre outros. Para efeito de nossa análise, nos concentraremos nas AEIS, já que os demais instrumentos não foram efetivamente aplicados.

As Áreas Especiais de Interesse Social foram de extrema importância para viabilizar o acesso e garantir a moradia à população de baixa renda. Foram criadas dois tipos de áreas: as AEIS 1 em perímetros de áreas vazias e as AEIS 2 em as áreas ocupadas.

As AEIS 1 são áreas destinadas exclusivamente à produção de habitação para população de baixa renda, e correspondem a cerca de 3% da área total da cidade. Sua criação possibilitou (no período de 94 à 96) a negociação de imóveis pelos movimentos populares e pela prefeitura, estimulando proprietários e movimentos de moradia a construir habitação de interesse social e a agilização da implantação de uma política habitacional..

Trinta e seis propriedades foram definidas como AEIS no Plano Diretor (Mapa 40A). Após sua regulamentação, em janeiro de 1994, a prefeitura inicia um trabalho junto aos movimentos de moradia e os proprietários das AEIS, visando colocar em prática este instrumento urbanístico.

Entre as principais divergências para a aprovação do plano, a discussão para a implantação das AEIS foi uma das mais conflituosas, principalmente as AEIS um que destinava 3% de áreas vazias que estavam marcadas no plano de 73 como áreas de uso industrial, como áreas destinadas a implementação de projetos de Habitação de Interesse Social. Por um lado a prefeitura e os movimentos organizado queriam a aprovação deste instrumento para atender a demanda por habitação popular do município. As AEIS 1 foi proposta para ampliar a oferta de terras para moradia da população de baixa renda, pois 30% da população do município reside em núcleos de favelas que ocupam 3,5% do território do município, como podemos ver na tabela de evolução de favelas e população favelada na cidade. De outro, os proprietários de terras, empresários e seus representantes, que se colocavam contra alegando que a



aprovação de tal instrumento, atrapalharia o desenvolvimento econômico do município, pois as áreas gravadas como AEIS 1, eram áreas originalmente destinadas a implantação de indústrias.

**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: P M D

Esse processo de discussão pode ser percebido no depoimento da Cida, liderança do movimento de moradia da região norte da cidade. *“Nós ficamos discutindo o Plano Diretor uns seis meses. Sentávamos semanalmente com o pessoal da ACID, da FIESP, Prefeitura, os movimentos e os técnicos, e aí sempre que chegava num impasse, os empresários, o pessoal do comércio, achava que tinha que haver uma limitação das habitações populares, porque senão iria afugentar as indústrias. E nós do movimento, por outro lado, vendo a carência da população sem teto e do pessoal carente que não tinha moradia. Houve uma discussão boa e a gente conseguiu chegar num certo consenso final.”*

O movimento de moradia exerceu um papel muito importante na aprovação do plano. Lotou as sessões da Câmara, pressionando os vereadores, para garantir a aprovação da proposta original.

O Plano Diretor de Diadema se insere no novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade, os autores que contribuem na formulação da concepção da reforma urbana se inspiram na idéia da função social da propriedade e da cidade e no direito à cidadania. A função social da propriedade e da cidade significa o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano. O direito à cidadania seria entendido num duplo significado: como direito de acesso aos bens e serviços que garantam condições de vida urbana digna, culturalmente dinâmica e condizente com os valores éticos humanitários; mas também como direito dos cidadãos à informação e à participação política na produção dos destinos da cidade.

A experiência de Diadema parte do pressuposto que o poder público deve intervir na

regulamentação do solo urbano, através da construção de uma política fundiária que possibilita a democratização do acesso à Terra Urbana.

Após a aprovação do Plano Diretor os movimentos de moradia começaram a procurar os donos de terras gravadas como AEIS 1, para negociar as áreas. Os proprietários se mostravam reticentes em negociar, acreditando que com instituição das AEIS seus terrenos tinham perdido valor, e que os movimentos de moradia não teriam capacidade de pagar o preço da terra.

A prefeitura percebeu que precisaria fazer uma gestão junto aos proprietários e aos movimentos para poder viabilizar a aplicação do instrumento. Foi pensado em realizar uma grande negociação envolvendo os vários movimentos de sem tetos da cidade que se organizavam em regiões (norte, sul, leste e oeste). O processo de escolha da área foi escolhida através de reuniões entre os movimentos e o técnicos da prefeitura, optou-se pela área da Sanko com 100.000 m<sup>2</sup> e com a capacidade de atender 1.500 famílias. Para Cida *“Eu acho que as AEIS foi puxada pelo pessoal da prefeitura, a Laila, que era do Planejamento, o Jorge Hereda, o Wagner Bossi. Eles acabaram puxando isso, e o movimento achou muito bom, porque facilitava a nossa negociação com os proprietários, tanto é que nós conseguimos viabilizar com o proprietário da Sanko essa negociação, que vai ser o maior empreendimento habitacional do município de Diadema, 1.500 unidades, e que a gente conseguiu com muita luta.”*. (Prancha 17)

Os proprietários foram contatados e ficou acertado que a prefeitura compraria 50% do terreno e o movimento os outros 50%. A prefeitura doaria as áreas institucionais, e acrescentaria ao projeto uma demanda de 300 famílias da favela Almiro Sena Ramos, que se encontrava em área de risco, e também 100 famílias selecionadas entre os funcionários da prefeitura. O projeto de construção do conjunto seria financiado pelo CDHU, conforme comprometimento do governador do Estado.

Porém, no dia 05/07/95, o movimento de moradia da região oeste liderado pelo Boni, ocupou as dependências da prefeitura para exigir que a área fosse comprada pelo poder público e repassada aos movimentos. Esta atitude isolada, e o medo de que esse movimento ocupasse a terra que estava sendo comprada, acelerou o processo de negociação. Antes da assinatura do contrato, os movimentos realizaram uma ocupação simbólica e junto com a prefeitura construíram 200 alojamentos com a intenção de proteger a área.

## **Mercado Imobiliário**

Diadema tornou-se uma opção atrativa no mercado imobiliário de moradia, por ser uma área de expansão da região do grande ABC e de São Paulo, e por possuir uma boa infra estrutura, com ruas 96% das ruas asfaltadas, água, esgoto e energia elétrica atendendo a quase totalidade do município, e por apresentar, segundo o Data Folha, os preços mais baixos por m<sup>2</sup> da região do ABC, para edifícios novos comercializados. (Mapa 44)

O mercado imobiliário residencial de Diadema pode ser caracterizado pela existência de dois sub-mercados distintos. Um deles voltado à população de baixa renda, incluindo a oferta de moradias em favelas urbanizadas ou não e residências simples nos bairros da cidade. E outro, voltado para a classe média, formado basicamente de apartamentos. Este segmento está vivendo um 'boom' imobiliário com lançamentos de edifícios destinados a classe média da região. (Prancha 14)

Para o assessor de empreendimentos imobiliários Guaracy Souza Aguiar que atua na cidade há 20 anos, o mercado para baixa renda é *“um mercado efervescente”* porque *“não existe na cidade imóveis para locação, a não ser apartamentos, mas é pouca coisa, os sobrados de dois e três dormitórios, empacam (segundo ele) devido ao preço R\$50 mil, R\$ 45 mil você não vende mesmo. Então o que vende mesmo é para classe baixa, na faixa de um a 10 salários mínimos para comprar um lote ou um barraquinho, junta o salário do pai da mãe dos filhos.”* Para o corretor de imóveis Darci existe uma dificuldade muito grande em comercializar empreendimentos que não sejam para baixa renda como podemos notar no seu depoimento *“Nós fizemos na Manoel de Nóbrega um empreendimento, que foi construído há um bom tempo atrás, que tinha um pouco mais de padrão – 100, 120m<sup>2</sup>, foi um pouco mais difícil de se vender. O popular é realmente o que sai, o que tem mais demanda, é onde o cara vai conseguir colocar um preço...nós temos apartamentos aí desde 25, 35, 45 mil reais, então o pessoal constrói mais nessa faixa popular. Se fez um empreendimento perto do Centro, mais elaborado, ele foi lançado duas ou três vezes e o empreendimento não saiu do papel, aí teve que voltar tudo prá trás, ele foi refeito, se mudou as características do empreendimento e ele surgiu, tá lá. Estão surgindo muitos empreendimentos, mas geralmente na área mais popular”*.

No sub-mercado de baixa renda são comercializados os seguintes tipos de residências:

- a) barracos ou casas em favelas não urbanizadas – são ocupações recentes em áreas privadas, onde a questão fundiária está em processo de negociação, a infraestrutura é precária. Os lotes são negociados diretamente entre o

comprador e o vendedor e o preço de acordo com o tamanho do lote e o investimento que o vendedor fez na construção da residência.

b) barracos ou casas em favelas urbanizadas – são ocupações em áreas públicas ou particulares, onde a questão fundiária já esta resolvida, as áreas públicas tem concessão de uso, e as particulares a questão da posse já está resolvida. O preço destes imóveis são estabelecidos pela localização dos núcleos e qualidade das residências. As transações de compra e venda nas áreas públicas com concessão são registradas no departamento de regularização fundiária da prefeitura. (Prancha 22)

c) Casas térreas ou sobrados residenciais nos bairros da cidade, os preços variam de acordo com a localização, os imóveis situados nos corredores comerciais e mais próximo ao centro possuem um valor mais elevado. (Prancha 16, 21 e 23)

d) Apartamentos para baixa renda 1- empreendimentos de Habitação de Interesse Social, promovido por proprietários de áreas demarca como AEIS 1, com financiamento da CEF. (Prancha 20)

e) Apartamentos para baixa renda – empreendimentos de HIS promovido por movimentos de habitação popular, realizados através de mutirão autogestionário, o por empreitada, com financiamento de órgãos públicos, como a própria prefeitura (Conjunto Júpiter), pela CEF através do programa PROHAP - Comunidade (Gazuza) ou pelo CDHU construção por empreitada global no caso da Vila Socialista e parte da Sanko e mutirão autogestionário para outra parcela da Sanko. (Prancha 217)

f) Apartamentos para baixa renda – empreendimentos para habitação de baixa renda promovida pelo sistema de cooperativas (tipo INOCOOP), geralmente estas obras são realizadas em terrenos particulares. Os terrenos usados não estão demarcados como AEIS. Estes empreendimentos são autofinanciados pelos membros cooperativados.

g) Lotes para auto construção em áreas de AEIS-1 – áreas em AEIS-1 adquirida e parcelada pelos movimentos de moradia.

Já no sub-mercados para classe média encontramos:

a) Apartamentos de dois e três dormitórios empreendidos por grandes incorporadores que seguem o modelo de comercialização baseado na

divulgação do empreendimento na mídia (rádio, jornal e televisão) Financiados por bancos públicos ou privados, e tem atraído para o município uma classe média de outros municípios de região do ABC de da Zona Sul de São Paulo devido ao valor mais baixo que outros empreendimentos com as mesmas características na região. (Prancha 14)

b) Casas ou lotes na Praia Vermelha – são lotes ou casas com lotes de no mínimo de 500m<sup>2</sup>, no bairro do Eldorado próximo a represa Billings na área de manancial. (Prancha 19)

A evolução do preço médio por m<sup>2</sup> de terrenos demonstra que este sofreu um aumento desde a aprovação do Plano Diretor. Essa diferença de valor pode ser explicada pelo aumento do número de empreendimentos imobiliários existentes na cidade. Para Mirjana Pacivic, técnica do departamento de aprovação da prefeitura há 6 anos, esse aumento das ofertas do mercado imobiliário na cidade aconteceu *“justamente através desses (novos) instrumentos e das AEIS, além da infraestrutura.”* Para ela, também influenciou no preço do imóvel a *“regularização das pequenas construções e os financiamentos promovidos pela Caixa Econômica Federal,”* segundo ela *“Coincidentemente com a lei houve um aumento nas transações, pois a classe média precisava do habite-se (isto é a construção regularizada) para comprar ou vender um imóvel.”*

Já segundo a Cida, do movimento de moradia a legislação sozinha não é capaz de ampliar o mercado, mas pode ser um importante instrumento para a organização do movimento, para ela *“as leis tem as suas limitações, mas em determinadas situações elas são importantes para exatamente dar mais força pro movimento e avançar, como foi o caso do Plano Diretor, de algumas leis do uso do solo, que propiciaram pelo o menos que o movimento se organizasse. Agora se não tiver autonomia, organização, a postura política do movimento não avança, tem que ter as duas coisas.”*

Apesar de ampliar o mercado estes novos empreendimentos em AEIS 1 realizados por incorporadores, não conseguem atender a população de 1 a 3 salários mínimos, para o vereador Zé do Norte *“os prédios que estão sendo feitos (em áreas de AEIS 1) na cidade não conseguem atender a população com renda de até 3 salários mínimos. A área da Armando Pinelli é um exemplo, um grande empreendimento que só pode comprar quem ganha da 8 à 10 salários, quer dizer não é para classe trabalhadora.”*

Se a legislação tem a capacidade de alterar a dinâmica do mercado, valorizando determinadas pedações 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 reboliço 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, depois de 5 anos, as AEIS 1 foram assimiladas pelo mercado de terras na cidade tanto que para Josa, assessor do vereador Zé do Norte, houve um aumento no preço por m<sup>2</sup> dessas áreas *“em Diadema você não negocia uma áreas de AEIS a menos de R\$ 80,00 por m<sup>2</sup>, 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”*

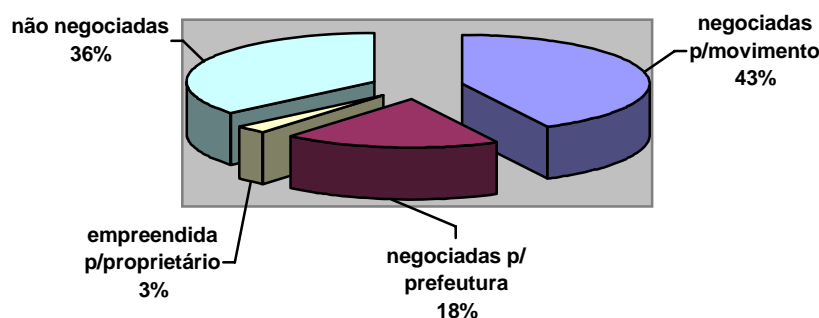
Do ponto de vista do funcionamento do mercado imobiliário, a legislação referente às AEIS pode ser considerada como uma intervenção que muda a oferta nos diversos segmentos deste mercado. O estudo realizado pela prefeitura de Diadema *“indica que a instituição das AEIS faz com que a demanda por área 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.”*<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Hereda e Outros *“O impacto da AEIS no mercado de terras em Diadema”* in Rolnik R. & Cymbalista R. Revista Polis *“Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão Social”*, 1997.

As AEIS tornaram se áreas potencialmente atrativas para os movimentos de moradia que por varias vezes disputavam a aquisição de um mesma área. Este instrumento fortaleceu as negociações e ampliou em alguns casos até 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



**Gráfico 2 – Situação das áreas de AEIS 1**

Fonte: PMD 1997

O instrumento da 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."*<sup>62</sup>

Cabe ressaltar que a implementação das AEIS, ocorre num contexto de escassez da terra urbana, que é estrutural em Diadema. 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

<sup>62</sup> *Idem.* 1997

Diretor (1994), percentual posteriormente alterado para 2,5% pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996).

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

Sintetizando 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."*<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> *Idem.* 1997



### **2.3 Jaboticabal**

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 país<sup>64</sup>.

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 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. CAIADO observa que “o sentido da ocupação deu-se da fronteira Norte para o interior do Estado, como bem o demonstram

---

<sup>64</sup> LEME, Maria Carolina e BIDERMAN, Ciro. *O mapa das desigualdades no Estado de São Paulo in Novos Estudos No 49. São Paulo: CEBRAP, 1997.*

os dados de criação das suas primeiras vilas: Franca (1821); Araraquara (1832); Barretos (1854); Ribeirão Preto (1856); São Carlos (1865)”<sup>65</sup>

O fato da ocupação da região dar-se até a metade do século XIX mais por refluxo da atividade mineradora enfraquecida, e menos pela atração de um dinamo 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 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 à 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, além de centralizar a produção agrícola, 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.

---

<sup>65</sup> CAIADO, Aurílio. *A aglomeração urbana de Ribeirão Preto*. P.11

A evolução da população do município no período 1872-1927 pode ser acompanhada na 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 refluí, mas a população da região como um todo cresce progressivamente, sempre com base rural.

**Fonte: Fabiana Naxara Poli, p13**

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 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 grandes rendas 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 terras<sup>66</sup>.

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, inaugurando 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 45).

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

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

Verifica-se, portanto, uma grande expansão da área de lavouras, o quase desaparecimento das áreas de pastagens e uma forte redução do número de

---

<sup>66</sup> BACCARIN, pg 51.

estabelecimentos produtivos, que em 1980 é de 34% do que era em 1940. 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.

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

Fonte: FIBGE, apud BACCARIN, p45

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 beneficiamento do produto. A produção sucroalcooleira cresce espantosamente, vindo a transformar o perfil econômico de toda a região, beneficiada fortemente pelo Proálcool, programa 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 1950 a 1983

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: IAA, Boletins de safras, apud BACCARIN, p48

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.

Tabela 5: Distribuição dos estabelecimentos

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

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

A diminuição do número total das propriedades, de mais de 60%, e o aumento da área média das propriedades, de 83% no período, 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 das 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 1980<sup>67</sup>. Examinando com mais cuidado o sistema produtivo, percebemos que a mecanização representa notadamente 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-obra são sazonais, necessitando de muita mão-de-obra durante as fases de colheita e requerendo pouca 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, dirigindo-se a população 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

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

<sup>67</sup> FIBGE, *censos agropecuários, vários números, apud BACCARIN*

A população urbana do município, representando 87,3% da população total, é vastamente majoritária 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”<sup>68</sup>. 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, principal atividade econômica da região, é controlado por grupos que, majoritariamente, pertencem 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, impulsionando o mercado de consumo, comércio e serviços, o setor financeiro e consolidando a força atrativa própria da região.

Na situação específica de Jaboticabal, existe por um lado a afluência e 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 região, do ferroviário para o rodoviário, colocou Jaboticabal 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 *Hinterland* 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 *Hinterland* de Jaboticabal.

Assim, Jaboticabal 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

---

<sup>68</sup> BACCARIN, p 66



Ribeirão Preto. O terciário de Jaboticabal passa a ter, portanto, 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 até o momento.

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.

A população economicamente ativa, de 24.596 pessoas, encontra-se dividida em 13.800 no setor terciário; 7613 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 3.482,00 a 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).

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. (prancha 25)

Ao redor do centro, espalham-se em um raio praticamente uniforme os bairros residenciais do município, concentrando-os de renda mais alta ao sul, e os de renda mais baixa ao norte. A mancha urbana apresenta-se coesa, inexistindo uma 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 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. O fator determinante da forma de organização espacial das cidades agro-industriais é o fato de que 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 conseqüente oferta em *dumping* de terra pseudo-urbana por preços baixíssimos.

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, por exemplo, 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, por outro lado, 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 por trabalho. 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 vive em pensões e quartos de aluguel, grupo 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 exclusivamente 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 região, portanto, têm sua espacialidade e estrutura marcadas pela relação que constroem com esse grupo marginalizado, seja recebendo-os ou expulsando-os. Essas atitudes variam de município para 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 da região. Dados da Prefeitura Municipal informam que, em 1997, 2.671 pessoas moravam na zona rural, enquanto 3.183<sup>69</sup> 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 infra-estrutura de água e esgoto e a rede de iluminação pública cobrem a quase totalidade da área urbanizada<sup>70</sup>, que cobre 33 dos 677 km<sup>2</sup> de área do município<sup>71</sup>. (Mapa 48) Da mesma forma, o asfalto cobre a maior parte das ruas, não tendo chegado até a região do Vale do Sol, loteamento de chácaras recentemente integrado à área urbanizada.

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. A maior densidade habitacional corresponde à maior densidade também de comércio e serviços<sup>72</sup>. (Mapa 46)

#### *Segmentos de mercado:*

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

---

<sup>69</sup> Prefeitura Municipal de Jaboticabal, *Dados corográficos e informativos*, 1997.

<sup>70</sup> Plano Diretor de Jaboticabal. Prefeitura Municipal de Jaboticabal, 1991.

<sup>71</sup> Prefeitura Municipal de Jaboticabal, *Dados corográficos e informativos*, 1997.

<sup>72</sup> Plano Diretor de Jaboticabal. Prefeitura municipal de Jaboticabal, 1991.

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:

#### *Loteamentos e casas de padrão médio-alto (prancha 28)*

Principalmente ao Sul da cidade, nos 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 expressivas parcelas de ocupação de renda média-alta, sendo uma área de ocupação heterogênea, das várias classes sociais. Entretanto, verifica-se um progressivo abandono dessa área pelas famílias mais ricas, em direção aos bairros novos ao Sul.

#### *Prédios de apartamentos (prancha 27)*

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. Existem até agora no município cerca de 8 prédios de apartamentos, além de outros dois em construção.

Estes prédios são construídos pelas construtoras atuantes no município, notadamente pela Stéfani Nogueira (pertencente à família Stéfani, uma das mais poderosas da cidade, dona da indústria local alimentícia e 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 regional<sup>73</sup>.

#### *Flats (prancha 26)*

Por conta da presença da UNESP em Jaboticabal, abre-se espaço para a construção dos chamados *flats*, apartamentos de área reduzida – cerca de 30m<sup>2</sup> – e preço de R\$ 25.000. O público-alvo desse tipo de habitação são majoritariamente 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 majoritariamente na porção norte da cidade, de perfil marcadamente mais popular do que as da porção sul. O preço do terreno nessas áreas da cidade variam de 50 a 150 R\$/m<sup>2</sup> (mapa 50), 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 (125m<sup>2</sup>) e superocupação das residências. Não identificam-se, entretanto, como regiões favelizadas da cidade, e encontram-se de

---

<sup>73</sup> Entrevista com Vladimir Morgado, funcionário da San Marino Empreendimentos Imobiliários.

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 relevante.

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, prancha 32), o Conjunto Ulisses Guimarães (parceria município-CDHU, 1996, pranchas 30 e 31) e o mutirão autogerido em Córrego Rico (Prefeitura Municipal, 1998, ainda inconcluso, prancha 33). Estes 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 Giacomini Baccarin, professor da UNESP, pesquisador das questões dos trabalhadores volantes e um dos articuladores 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 Paulo.<sup>74</sup>

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 estruturação 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 47), 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 invertemos o processo em função de uma discussão política que o próprio Prefeito pensou que seria preferível fazer assim...”<sup>75</sup>*

---

<sup>74</sup> 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 Plano Diretor - Instrumento de Reforma Urbana. *Grazia de Grazia (org)* - Ed. FASE, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>75</sup> Entrevista com Mauro Ferreira, coordenador da equipe de elaboração do Plano Diretor de Jaboticabal de 1991. Maio 1998.



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...”<sup>76</sup>*

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”<sup>77</sup>*

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 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

---

<sup>76</sup> Entrevista com de Orivaldo Brisa, diretor da EMURJA – Empresa de Urbanização de Jaboticabal. Maio 1998.

<sup>77</sup> Entrevista com Mauro Ferreira, coordenador da equipe de elaboração do Plano Diretor de Jaboticabal de 1991. Maio 1998.

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 extra 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, consevam-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 comunitários 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.*<sup>78</sup>

Percebe-se nessa passagem o intuito do Plano, reconhecendo a cidade como um lugar de disputas e desequilíbrios, e reconhece 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 do meio ambiente e da paisagem urbana.*<sup>79</sup>

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-

---

<sup>78</sup> Plano Diretor de Jaboticabal. Prefeitura municipal de Jaboticabal, 1991.

<sup>79</sup> Idem

estrutura para esta região urbanizada. A diretriz é clara no sentido de adensar tal área, otimizando a infra-estrutura e evitando que novas e caras expansões fossem feitas.<sup>80</sup>

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 lograr 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.*

---

<sup>80</sup> segundo Nelson Italiano, arquiteto da prefeitura de Jaoticabal, 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.

*ZEIS 3 – terrenos não edificados, sub-utilizados ou não-utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.”<sup>81</sup>*

O objetivo do instrumento das ZEIS é o de 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 campo da legalidade urbanística seriam mais flexíveis do que os que se aplicam no restante da cidade.

Chegou-se a delimitar uma área como ZEIS em lei aprovada pela Câmara. Apesar de instituído, o instrumento das ZEIS 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 no, 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 conseqüente 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 160m<sup>2</sup> 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 125m<sup>2</sup>.

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 250m<sup>2</sup>

---

<sup>81</sup> *Idem.*

foram subdivididos, resultando em lotes de 125m<sup>2</sup>, 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 300m<sup>2</sup> 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 o cumprimento do dispositivo não fosse cumprido.

O instrumento não chegou a ser implementado no município. Por pressão dos incorporadores da cidade – e principalmente de incorporadores ligados a uma usina do município, os maiores da cidade<sup>82</sup> – 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 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 o de reverter ao poder público parte dos lucros obtidos pelo investimento imobiliário para os cofres do município, com a finalidade de arrecadar fundos que possam ser utilizados no setor social.

Apesar de instituído, o Solo-criado foi revogado na gestão seguinte à de Baccarin, por pressão dos investidores imobiliários do município. 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 infra-estrutura urbana está razoavelmente bem distribuída no espaço, não configurando, portanto, regiões extremamente valorizadas em relação a outras.

---

<sup>82</sup> 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.

Sob alguns aspectos, as determinações do Plano adquirem valor quase que puramente simbólicas:

*“ 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”<sup>83</sup>*

*“ 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.”<sup>84</sup>*

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 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, com baixos níveis de segregação espacial.

---

<sup>83</sup> Entrevista com Mauro Ferreira, coordenador da equipe de elaboração do Plano Diretor de Jaboticabal de 1991. Maio 1998.

<sup>84</sup> Idem.



Por outro lado, o IPTU progressivo e Edificação Compulsória, que no momento não foram implementados, poderiam ser retomados em conjunturas políticas mais favoráveis para sua aplicação.

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.

## **1. Estudos de Caso – Conclusões**

### **4.1- modelo de desenvolvimento econômico e exclusão territorial**

Os casos estudados permitem levantar a hipótese de umnexo 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 38)

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 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 40 e lei 468/73) O modelo explicitado na legislação municipal de 1973 e corroborado na legislação estadual das ZUPIS <sup>85</sup>, 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 uso<sup>86</sup>) e as terras urbanizadas destinadas para habitação e outros usos tem oferta extremamente limitada. Esta equação - diante de

---

<sup>85</sup> 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.

taxas elevadíssimas de crescimento demográfico – 20,42% ao ano na década de 60 e 11,23% nos anos 70 – provocam 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.

Tabela – Loteamentos irregulares/ regulares 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

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 município<sup>87</sup>, aumenta a favelização e dá 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

<sup>86</sup>V. Mapa 33( uso do solo real em 1990), comparando-o ao zoneamento de 1973 (mapa 40)

<sup>87</sup>V. Mapa 38

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 42 e 43). 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 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 balneárias.<sup>88</sup>

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, é um mercado habitacional de baixa renda, baseado no parcelamento irregular e ocupação selvagem.(mapa 32)

Porém, Guarujá combina a situação de cidade dormitório para a atividade industrial/portuária localizada apenas parcialmente no município<sup>89</sup>, com a atividade turística, definindo uma parcela de seu território, desde sua origem, para o balneário. Neste caso, com 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,

---

<sup>88</sup>Governo do Estado de São Paulo /Secretaria de Planejamento e Gestão/Fundação SEADE - Cenários da Urbanização Paulista - Documento básico, pg.65

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 (pranchas 1,2 e 3) e portanto bloqueada para a ação dos mercados de baixa renda (mapa 34 e pranchas 4 e 5) , concentrou os investimentos em infraestrutura e urbanismo. 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.

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 urbano<sup>90</sup>. 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-polo, e sim espraiamento em várias cidades da região, onde estão localizadas as usinas<sup>91</sup>. 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 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%).

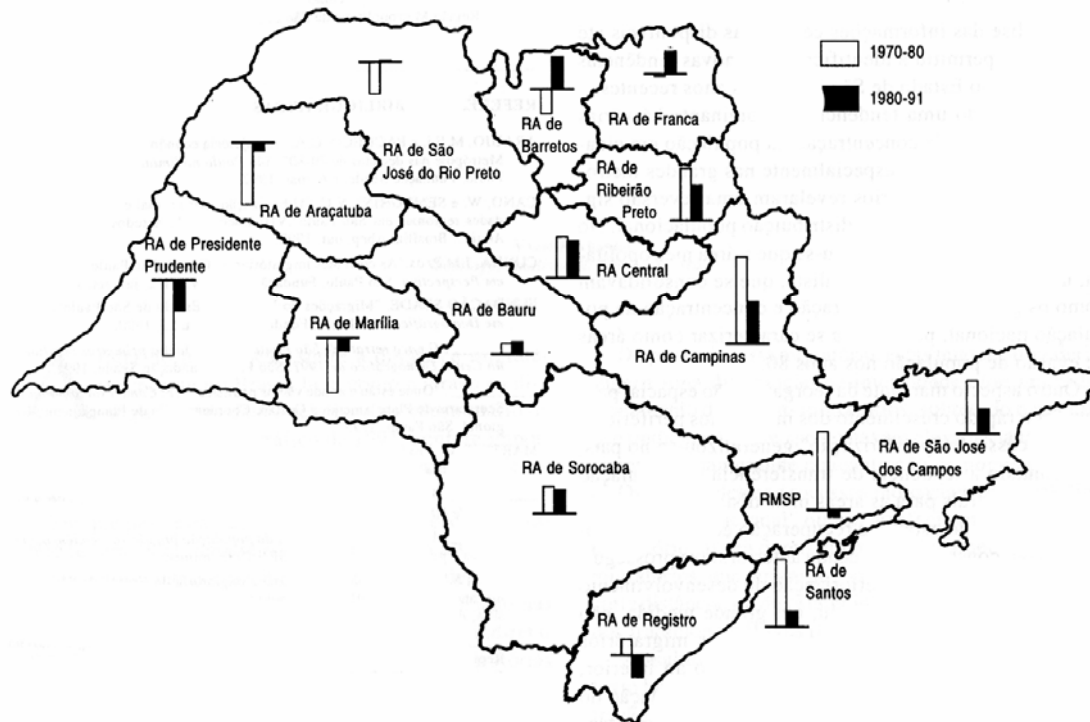
---

<sup>89</sup>No município do Guarujá encontram-se os terminais marítimos da Dow Química, Cutrale e Cargill.

<sup>90</sup>Cf. Caiado, Aurílio - Estudo de caso - a aglomeração urbana de Ribeirão Preto in *Convenio SPG/FECAMP - "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

<sup>91</sup>As usinas e destilarias estão espalhadas por 26 municípios da região de ribeirão Preto, *idem*, pg 25

**MAPA 4**  
**Taxas Líquidas de Migração**  
**Regiões Administrativas do Estado de São Paulo – 1970-1991**



fonte: Fundação Seade; Fundação IBGE.

Os efeitos perversos do complexo sucro alcooleiro – 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 Pontal<sup>92</sup>. 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 80<sup>93</sup>, em que pese a localização de duas grandes usinas e uma das maiores produções de cana processada

<sup>92</sup>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 3,895 nas décadas subsequentes.

na safra de 1991/92. Com menor pressão de demanda sobre terras urbanas , e conseqüentemente mantendo preços fundiários 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.

Preços médios e relativos 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

Neste caso a população de menor renda na cidade – mesmo considerando baixos salários e alta concentração de renda – têm 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 fundiários 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 sucro-alcóoleiro, 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.

<sup>93</sup>De acordo com Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991 - IBGE

## 4.2. 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 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.

Diadema e Guarujá - favelas e infraestrutura 1980 e 1996				
	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				
água	50,84		97,95	43,09
esgoto	14,17		100,00	6,17

Fontes: IBGE - Censo 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

Em ambas situações ocorreu um crescimento demográfico acelerado durante mais de duas décadas<sup>94</sup>, parte de um mesmo movimento macroregional que 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 34) .

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 expressiva – a regulação tem muito menor incidência na destinação do território aos diferentes

---

<sup>94</sup> Embora no caso de Diadema as taxas de crescimento tenham sido ainda muito maiores

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<sup>95</sup>. 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 a que diferentes agentes sociais se constituam como interlocutores reais de uma política urbanística tem grande peso nas possibilidades reais de apropriação dos instrumentos por parte destes 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.

#### **4.3 Legislação urbanística e morfologia urbana**

Os instrumentos legislativos tradicionais – e especificamente as leis de parcelamento e zoneamento, 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 regular*, cujas edificações encontram-se em conformidade com os parâmetros exigidos por lei. Nessas porções da cidade, o arruamento encontra-se completo, as divisas dos lotes bem definidas, os recuos frontais e laterais de forma geral obedecidos.

---

<sup>95</sup> A referência aqui é ao IPTU progressivo/edificação compulsória, ZEIS e solo criado.

- 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 bastantes precárias.

Quanto ao formato da ocupação, encontram-se padrões recorrentes de edificação, resultado de instrumentos legislativos também recorrentes. Concentrando-nos no escopo desta pesquisa – os mercados residenciais – listamos os padrões identificados.

A *cidade regular* pode ser dividida em 4 formas de ocupação residencial:

O *padrão vertical* (pranchas 1,2,14, 27), 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* (pranchas 3,21,28,29). 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 construtoras e empreiteiras de menor porte. As residências separam-se das ruas pelos recuos e, muitas vezes, por cercas e muros.

*Conjuntos de interesse social* (pranchas 9,10,11,17). Consistem em conjuntos verticais, de baixa altura, em geral 5 ou 6 pavimentos, de forma a dispensar o uso de elevadores. Os blocos são em geral construídos em grandes terrenos, e encontram-se isolados entre si. As áreas entre eles são em geral residuais, poucas vezes passando por projetos paisagísticos e das áreas de lazer, e vai sendo apropriada pela população conforme suas necessidades e possibilidades.

*Condomínios fechados* (prancha 12). 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 municípios estudados podem ser vistos nas praias loteadas recentemente no Guarujá, 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* (pranchas 4,6,7,8,18) apresenta padrões também recorrentes, embora de identificação mais difícil, pois não correspondem a nichos estabelecidos do mercado imobiliário nem a diferentes zoneamentos, como ocorre na cidade formal. A ocupação é horizontal, e podemos agrupar a morfologia da cidade irregular em dois grupos, que contêm nuances e diferenças internas:

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

As *favelas*. São em geral as ocupações mais precárias, fruto de invasões de áreas públicas ou privadas, ou de expansões de comunidades assentamentos anteriores à regulação. Apresentam altas densidades, lotes de difícil definição, ruas desalinhadas e becos. As edificações em geral não apresentam recuos frontais ou laterais, compondo elas mesmas 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.

### **Os novos instrumentos e a forma urbana**

Ainda é cedo para podermos falar em uma *morfologia* resultante da aplicação do novos instrumentos urbanísticos, dado que sua história é ainda muito recente no Brasil. As cidades precisam de tempo para absorver as novas possibilidades que a legislação possam oferecer, e os instrumentos precisam ser apropriados pela população, poder público e investidores imobiliários, até que novos padrões de urbanização possam emergir.

Também é importante é 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.

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. Conforme visto, alguns dos instrumentos surtem real efeito sobre o mercado, logrando incluir (em maior ou menor escala) tais camadas no mercado. Entretanto, do ponto de vista da forma das edificações resultantes dessa inclusão, pouco podemos diferenciar a paisagem antes e depois da aplicação dos instrumentos.

No Guarujá, os conjuntos construídos utilizando-se da LEHIS (prancha 11) pouco se diferenciam dos que as COHABs e CDHU construíram em toda a sua história. Os novos loteamentos horizontais<sup>96</sup> apresentam terrenos de 70m<sup>2</sup>, cujas construções devem obedecer recuos frontais, laterais e de fundos, o que resultará, fatalmente na continuidade da irregularidade, que não sinaliza para qualquer forma nova de urbanização.

Em Diadema, o mutirão Sanko<sup>97</sup> – que apresenta qualidades projetuais indiscutíveis, representando uma efetiva ruptura com o modelo tradicional de conjunto de interesse social – diferencia-se da paisagem autoconstruída do entorno, e se fecha em um condomínio nos moldes dos das elites, murando todo o seu território e instalando portaria. Alguns usos das AEIS acabam produzindo a mesma paisagem autoconstruída da periferia tradicional, como os empreendimentos liderados por Boni, uma importante liderança.

Em Jaboticabal, mesmo existindo a história de sucesso de uma nova Lei de Parcelamento, que coloca quase a totalidade da cidade na legalidade, os efeitos dos novos instrumentos sobre a paisagem são praticamente invisíveis.

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 há de uma forma geral o desejo da produção de novas paisagens, e sim de inserção na existente.

---

<sup>96</sup> Prancha 13

<sup>97</sup> Prancha 17

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.

Podemos, entretanto, identificar alguns sinais de que as experiências podem resultar em novas espacialidades. A reurbanização de favelas nas AEIS 2, em Diadema, produz um espaço que se diferencia da cidade legal produzida tradicionalmente (prancha 22). 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 não é a função hegemônica nas vias. A paisagem traz a herança de ter sido produzida no sentido de atender a necessidades dos ocupantes (mesmo que de forma precária), e não simplesmente como uma mercadoria em oferta. A isso se soma a intervenção legalizadora e que chega a entrar nas questões de projeto, definindo gabaritos, guias, sarjetas e espaços públicos.

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

O urbanismo no Brasil, desde os anos 60, renuncia ao desenho da cidade, restringindo seu campo de ação à regulação do mercado imobiliário. A renovação dos instrumentos urbanísticos é fundamental, no sentido de 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 discussão do urbanismo abstrato e hegemônico praticado tradicionalmente.

## **Bibliografia**

### **5.1. Bibliografia geral**

ABRAMO, Pedro “*A Dinâmica Imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana*” in cadernos IPPUR/UFRJ, número especial - Rio de Janeiro - 1989.

ABRAMO, Pedro “*Marche et ordre urbain: du chaos à la théorie de la localisation résidentielle*” Ed. L’Harmattan - Paris - 1997.

ABRAMOVAY, Ricardo e SACHS, Ignacy. *Habitat: a contribuição do mundo rural* in São Paulo em Perspectiva vol.9 no 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 7 ° 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 - Fundação SEADE vol. 9 n ° 3 – São Paulo 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, Maria 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 7 ° 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 - Fundação SEADE vol. 9 n ° 3 – São Paulo 1995.

CAIADO Aurílio S. “*Desenvolvimento Regional: novos requisitos para a localização industrial em São Paulo*” in “*Tendências Demográficas – reestruturação produtiva*” São

Paulo em Perspectiva - Fundação SEADE vol. 10 n ° 2 – São Paulo 1995.

CAIADO, Aurílio - *Estudo de caso - a aglomeração urbana de Ribeirão Preto* in Convenio SPG/FECAMP - "Projeto: Urbanização e Metropolização no Estado de São Paulo: desafios da política urbana" cord. Prof. Dr. Wilson Cano. NESUR/UNICAMP, out 92.

CAIADO, Aurílio S. "Dinâmica Espacial e a Rede Urbana Paulista" in "Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização" São Paulo em Perspectiva - Fundação SEADE vol. 9 n ° 3 – São Paulo 1995.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio "Enclaves fortificados: a nova segregação urbana" in Novos Estudos CEBRAP 47 – São Paulo – 1997

CANO, Wilson "Notas para um Cenário Migratório no Estado de São Paulo" in "Tendências Demográficas – reestruturação produtiva" São Paulo em Perspectiva - Fundação SEADE vol. 10 n ° 2 – São Paulo 1995.

CANO, Wilson; Negri, Barjas & Gonçalves Maria F. "O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no Estado de São Paulo" documento 1/8 da pesquisa "A Interiorização do desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo"

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" UFRJ - Rio de Janeiro - 1996

Considerações Sobre a Urbanização Interiorana" " in "Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização" São Paulo em Perspectiva - Fundação SEADE vol. 9 n.º 3 – São Paulo 1995.

COSTA Sérgio "Contextos da construção do espaço público no Brasil" in in Novos Estudos CEBRAP 47 – São Paulo – 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 - Fundação SEADE vol. 9 n ° 3 – São Paulo 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 – Regiões Administrativas*" volumes 5, 7 e 8 Fundação SEADE São Paulo 1992.

HOGAN, Daniel J. "A Qualidade Ambiental Urbana: oportunidades para um novo salto" in "Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização" São Paulo em



Perspectiva - Fundação SEADE vol. 9 n.º 3 – São Paulo 1995.

JANNUZZI, Paulo Martinho “Distribuição de Renda: o caso da Califórnia Paulista” in “Questões Urbanas – espaço global e regional interiorização” São Paulo em Perspectiva - Fundação SEADE vol. 9 n.º 3 – São Paulo 1995.

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

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz & SANTOS JR., Orlando Alves dos (org.) “Globalização Fragmentação e Reforma Urbana - O Futuro das Cidade Brasileiras na Crise” Civilização Brasileira - Rio de Janeiro – 1994.

SMOLKA, Martim “Estruturas Intra-Urbanas e Segregação Social no Espaço: Elementos para uma Discussão da Cidade na Teoria Econômica” IPEA/PNPE - Rio de Janeiro - 1983.

SOUTO, Anna Luiza Salles & outros “Como reconhecer um bom governo” Revista Pólis n.º 21 – São Paulo 1995.

## **5.2. Bibliografia e documentação dos estudos de caso**

### **Fontes primárias e secundárias -**

#### 5.2.1. Guarujá

##### *Legislação*

Lei Municipal nº 1421, 1979 – Zoneamento de uso do solo e sistema viário

Lei Municipal nº 1266, 1979 – Plano Diretor físico

Lei Municipal nº 1259, 1979 – Código de Edificações e Instalações

Lei Municipal Complementar nº 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 nº 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 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 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 08 de 24 de março de 1994, a respeito dos bens culturais tombados. Secretaria Estadual da 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*

### **Mercado Imobiliário**

Informações obtidas em imobiliárias de Vicente de Carvalho sobre preços de imóveis. (de Roberta Lozada Costa e Carla Camargo Gardenal)

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 Victória 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, do Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal do Guarujá

Roberto Junior, da Associação de Moradores da Praia de Pernambuco

Eng. Adilson, TECSA engenharia

Arquiteto Tholia, do 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

### 5.2.2. 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*” Revista Polis 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 nº 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 nº 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 a 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.

### 5.2.3. Jaboticabal

#### **Legislação**

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

Lei Complementar nº 1 – de 28 de maio de 1990 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências)

Lei Complementar nº 15 – de 29 de novembro de 1993 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências)

Lei complementar no 20 – de 16 de dezembro de 1994 (dispõe sobre a criação de Zona Especial de Interesse Social, e dá outras providências)

Lei Complementar no 9 – de 13 de abril de 1993 (acrescenta uma zona mista 3 e desmembra a ZPR1 e ZPR3, constantes dos anexos da lei complementar no 3, de 28 de dezembro de 1990)

Lei Complementar nº 16 – de 29 de novembro de 1993 (institui o Código de Edificações de jaboticabal, e dá outras providências)

Lei Complementar No 6 – de 11 de dezembro de 1992 (institui o Código de Posturas do Município de Jaboticabal, e dá outras providências)

Lei Complementar nº 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 Giácomo. *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 Giácomo 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 Giácomo Baccarin

## **6. Anexos**

**Anexo 1 – Índice de siglas utilizadas**

**Anexo 2 – Mapas**

**Anexo 3 – Pranchas de Imagens**

## **Anexo 1 – Índice de siglas utilizadas**

ABC ou ABCDM – Região que compreende as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Mauá.

ACID – Associação Comercial e Industrial de Diadema

AEIS- Áreas Especiais de Interesse Social.

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

CAIC - Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

CEBRAP – Centro de Estudos Brasileiros

CEF – Caixa Econômica Federal

CIESP – Centro da Indústria do Estado de São Paulo.

COHABs – Cooperativas Habitacionais

EDUSP – Editora Universidade de São Paulo.

EMPLASA – Empresa

EMURG – Empresa Municipal de Urbanização do Guarujá

EMURJA – Empresa de Urbanização de Jaboticabal

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FECAMP – Faculdade de Economia de Campinas

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

FUMAPIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool.

IBGE ou FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGP-I – Índice Geral de Preços

INCA – Instituto Cajamar

INOCOOP – Instituto Nacional de

IPESP – Instituto de Previdência do Estado de São Paulo

IPTU – Imposto Progressivo Territorial Urbano

LEHIS – Legislação Especial de Habitação de Interesse Social

NESUR/ UNICAMP – Núcleo de Estudos Sociais Urbanos da Universidade Estadual de Campinas

PMD – Prefeitura Municipal de Diadema

PMG – Prefeitura Municipal de Guarujá

PROHAP – Programa de Apoio a Habitação Popular

RMSp – Região Metropolitana de São Paulo

SEADE – Fundação Sistema de Análise de Dados de São Paulo.

TGCA – Taxa Geral de Crescimento.

UMM – União dos Movimentos de Moradia.

UNESP – Universidade Estadual de São Paulo

ZAD – Zona de Alta Densidade

ZBD – Zona de Baixa Densidade

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZMD – Zona de Média Densidade

ZUPIS – Zona de Uso Predominantemente Industrial

ZV – Zona Verde

## Anexo 2 – Mapas

### Índice

**Mapa 31 – Guarujá base cartográfica e mancha urbana**

**Mapa 32 – Guarujá evolução da mancha urbana**

**Mapa 33 – Guarujá uso do solo real**

**Mapa 34 – Guarujá uso do solo legal**

**Mapa 35 – Guarujá infra-estrutura**

**Mapa 36 – Guarujá valor da terra 1991**

**Mapa 37 – Guarujá valor da terra 1998**

**Mapa 38 – Diadema evolução da mancha urbana (com trama)**

**Mapa 39 – Diadema evolução da mancha urbana**

**Mapa 40 – Diadema uso do solo real**

**Mapa 41 – Diadema uso do solo legal - 1973**

**Mapa 41a – Diadema uso do solo legal - 1993**

**Mapa 42 – Diadema infra-estrutura água e esgoto**

**Mapa 43 – Diadema infra-estrutura iluminação**

**Mapa 44 – Diadema infra-estrutura pavimentação**

**Mapa 45 – Diadema valor da terra**

**Mapa 46 – Jaboticabal evolução urbana**

**Mapa 47 – Jaboticabal uso do solo real**

**Mapa 48 – Jaboticabal uso do solo legal**

**Mapa 49 – Jaboticabal infra-estrutura**

**Mapa 40 – Jaboticabal valor venal da terra**

**Mapa 51 – Jaboticabal valor de mercado da terra**

Anexo 3

**Pranchas de imagens**

**Índice**



- Prancha 1 – Guarujá ocupação ZAD**
- Prancha 2 – Guarujá ocupação ZMD2**
- Prancha 3 – Guarujá ocupação ZBD2**
- Prancha 4 – Guarujá ocupação Centro Vicente de Carvalho**
- Prancha 5 – Guarujá centro comercial Vicente de Carvalho**
- Prancha 6 – Guarujá favela Vila Edna**
- Prancha 7 – Guarujá favela Vila Lígia**
- Prancha 8 – Guarujá Santa Cruz dos Navegantes**
- Prancha 9 – Guarujá conjunto CDHU Jardim Primavera**
- Prancha 10 – Guarujá conjunto CDHU Morrinhos**
- Prancha 11 – Guarujá COOPERREAL Morrinhos**
- Prancha 12 – Guarujá condomínio Iporanga**
- Prancha 13 – Guarujá loteamento Jardim Brasil**
- Prancha 14 – Diadema Centro ocupação vertical**
- Prancha 15 – Diadema ocupação industrial**
- Prancha 16 – Diadema ocupação comercial**
- Prancha 17 – Diadema mutirão Sanko**
- Prancha 18 – Diadema favela Eldorado**
- Prancha 19 – Diadema chácaras Eldorado**
- Prancha 20 – Diadema empreendimento em AEIS**
- Prancha 21 – Diadema Piraporinha**
- Prancha 22 – Diadema favela Vila Lídia**
- Prancha 23 – Diadema bairro Conceição**

**Prancha 24 – Jaboticabal centro comercial**

**Prancha 25 – Jaboticabal Centro – Shopping Center**

**Prancha 26 – Jaboticabal flats**

**Prancha 27 – Jaboticabal ocupação vertical**

**Prancha 28 – Jaboticabal residências Centro**

**Prancha 29 – Jaboticabal residências Nova Jaboticabal**

**Prancha 30 – Jaboticabal Conjunto Ulisses Guimarães – CDHU**

**Prancha 31 – Jaboticabal Conjunto Ulisses Guimarães – CDHU**

**Prancha 32 – Jaboticabal Mutirão 1º de maio**

**Prancha 33 – Jaboticabal Mutirão Córrego Rico**