

## **OS VAZIOS URBANOS COMO ELEMENTO ESTRUTURADOR DO PLANEJAMENTO URBANO**

**Luciana Márcia Gonçalves**

### **RESUMO**

O fenômeno dos vazios urbanos é resultante de uma estratégia de retenção de terras pelo capital imobiliário privado, com finalidade de acumular riquezas associadas à continuidade da estrutura de poder local, da concentração de propriedade (monopólio de terras) e o apoio pelo poder público local. Em Araraquara, esses vazios urbanos adquiriram um peso destacado na estrutura da cidade com importantes reflexos devido à diminuição dos investimentos públicos e no comprometimento da dinâmica do próprio mercado imobiliário local. A existência e a permanência desses vazios urbanos só foram possíveis pela relação fundamental entre o poder público e o capital imobiliário privado, resultando em contradições, que comprometeram o próprio processo. Esse processo, iniciado nos anos 70, tornou-se característico do processo de estruturação urbana, predominando o domínio do capital imobiliário, direcionando e condicionando o crescimento e o conseqüente desenvolvimento da cidade e permanência da estrutura do poder local.

### **1. INTRODUÇÃO**

Analisamos as estruturas espaciais do território urbano de Araraquara e suas relações de organização da produção do espaço, a fim de compreender os reflexos gerados à cidade pela contenção de terras urbanizadas e não ocupadas, pelo espalhamento físico territorial e pela reserva de lotes e glebas pelo interesse imobiliário.

Araraquara é considerada uma cidade brasileira de porte médio. Sua população está estimada em pouco mais de 200 mil habitantes para 2009. Situa-se na região central do Estado de São Paulo, a 280 km da capital do Estado, a cidade de São Paulo. Situa-se, portanto, numa das regiões que mais crescem em população e taxas de urbanização no país.

Neste artigo apresentamos resultados de estudos sobre o processo de desenvolvimento urbano da cidade privilegiando os aspectos da estruturação física com destaque ao fenômeno dos vazios urbanos. Estes, resultantes da estratégia de especulação imobiliária, têm como pressupostos de origem e manutenção a concentração de propriedade (monopólio de terras) e o apoio pelo poder público local. Os vazios urbanos de Araraquara adquiriram um peso destacado na estrutura da cidade com importantes reflexos, como a diminuição dos investimentos públicos e no comprometimento da dinâmica do próprio mercado imobiliário local. A existência e a permanência desses vazios urbanos só foram possíveis pela relação fundamental entre o poder público e o capital imobiliário privado, resultando em contradições, que comprometeram o próprio processo.

Problemas como o desaquecimento da economia local podem ser evidenciados na estrutura urbana ao longo das décadas de 80 e 90, principalmente se comparados ao próprio desenvolvimento da cidade na sua microregião, subsidiando a hipótese de que o crescimento populacional de Araraquara se deslocou para cidades vizinhas, iniciando pela produção habitacional. Dessa forma a especulação imobiliária, sem controle social e tendo o poder local como aliado, conivente e participante direta ou indiretamente dessa valorização do território urbano pode ter afastado a população trabalhadora das “terras de Araraquara”.

## **2. O VAZIO URBANO COMO ELEMENTO ESPECULATIVO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO PRIVADO**

O mercado imobiliário, via de regra, conduz ao processo especulativo, que por sua vez mantém a tendência à expansão e à formação de vazios. A expansão e a criação dos vazios urbanos podem ser consideradas causa e consequência da especulação imobiliária e da busca incessante da valorização de terras urbanas. Essas questões, interdependentes, nos fornecem um perfil da produção da cidade, que ao longo da definição dos espaços de usos coletivos ou privados, evidencia a força dos seus agentes produtores e reprodutores. Seguindo uma lógica de ocupação, gerada pela especulação imobiliária, encontramos motivações econômicas sempre direcionadas e conduzindo à formação do tecido urbano na direção da valorização imobiliária, através de investimentos públicos e privados.

O traçado urbano é também determinado por uma combinação de ações, de interesses governamentais e do setor privado que, pela dinâmica da valorização e especulação do sistema imobiliário, promove os núcleos de ocupação em lugares afastados do centro, provocando a expansão. À medida que a malha urbana cresce, formam-se sucessivamente, novos centros secundários, criando novos focos de valorização e, nos seus interiores formam-se novos vazios.

Dessa forma, a investigação dos vazios urbanos nos parece ser a ponta de um *iceberg*, na qual nos deparamos com inúmeras outras questões, oriundas das estratégias do capital imobiliário, que pela sua inércia proposital favorece a formação de núcleos de exclusão sócio-espaciais. A avaliação dos resultados da ação desses agentes sobre os fragmentos urbanos nos fornece importantes elementos para a elaboração de um conjunto de indicadores urbanos, que se constituem em instrumentos essenciais de análise, para o processo de planejamento e gestão urbana.

Como a estratégia de implantação de loteamentos, adotada pelo capital imobiliário, é uma das principais causadoras do espalhamento urbano, a cidade cresce horizontalmente, através da transformação de áreas rurais em urbanas, deixando interstícios de terra, vazios de caráter especulativos, aumentando o crescimento periférico.

A renda obtida do solo urbano não se refere somente aos investimentos realizados na propriedade, mas também aos acréscimos adquiridos pelas vantagens locacionais. Entre essas vantagens podemos relacionar a proximidade do centro principal ou histórico, os serviços urbanos disponíveis, o prestígio social da área, o zoneamento, a capacidade de uso e ocupação do solo, isto é, fatores que proporcionam a renda diferencial decorrente, na maioria das vezes, do poder público. É uma conduta corrente, por parte dos proprietários de terras urbanas, o não investimento em melhorias, estes aguardam o

crescimento da cidade e os conseqüentes investimentos públicos e de seus “vizinhos” para que seus lotes sejam valorizados. Esses espaços intersticiais da cidade, mesmo em áreas de urbanização consolidadas, não se tratam de simples vazios (no sentido de que nada acontece ou se produz a partir dele), esses espaços geram e possuem valores que são agregadores ou desagregadores da cidade.

O mercado, que constrói e consome a cidade, é o principal promotor desse processo, formado por construtores, agentes imobiliários, empreendedores, empresas, e também pela população, que não podendo pagar o preço de áreas mais centrais, cria a demanda por áreas periféricas.

Quanto à valorização da terra, podemos afirmar que na medida em que a periferização se torna mais intensa, os preços das áreas centrais aumentam, mantendo a tendência de ocupação de áreas periféricas e menos valorizadas. O crescimento espraiado e rarefeito deixa, próximo às áreas centrais, espaços “vazios” de terra não ocupada e valorizada proporcionalmente aos investimentos recebidos. A renda da terra depende de como o mercado está organizado. O valor da terra, na forma de riqueza, está diretamente relacionado à sua localização, que tem relação à paisagem, quanto pela distribuição de redes de infra-estruturas.

As intervenções dos agentes envolvidos no processo de urbanização, fenômeno diretamente ligado ao mercado do solo, ocasionam o desenvolvimento descontínuo relacionado ao uso e ocupação do solo, o desenvolvimento não planejado e a retenção especulativa do solo em torno dos espaços urbanos, o que obriga construtores e usuários do espaço a instalar-se na periferia das cidades provocando assim uma valorização dos vazios que formam os espaços intersticiais ociosos.

### **3. ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO**

Este tópico apresenta o perfil da estruturação do território da cidade de Araraquara que foi utilizada como estudo para a compreensão e análise do processo de formação dos vazios urbanos especulativos.

#### **3.1 As instâncias institucionais públicas e o histórico do planejamento urbano de Araraquara**

Apesar da ausência de uma cultura de planejamento nas pequenas e médias cidades brasileiras e principalmente da falta de atualizações dos Planos Diretores, Araraquara foi uma das pioneiras no cenário nacional na instalação de um processo de planejamento da cidade. Lideranças locais, ou melhor, proprietários de terras e investidores locais, anteciparam-se ao poder público em debates a cerca dos destinos das áreas urbanas e suas regras de ocupação e já na década de 40 fomentaram discussões e propostas de encaminhamentos para serem realizadas pelo poder público local.

O poder público municipal criou uma comissão para elaboração do Plano Diretor em 1955 pelo então Prefeito e os trabalhos resultantes atravessaram mandatos. Em 1961, através do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo, foi encaminhado modelo de lei que visava a criação de uma estrutura local de planejamento para a elaboração dos Planos Diretores. A responsabilidade pela ordenação do crescimento horizontal, através da aprovação de loteamentos, foi atribuída ao então setor de planejamento, que passa a aplicar os

princípios da Lei federal 6766 de 1979 que regulamenta os parcelamentos de solo para os municípios.

Para o seu funcionamento cria-se, na estrutura administrativa da prefeitura, a Assessoria de Planejamento, diretamente ligada ao gabinete do Prefeito. Observa-se que o planejamento da cidade era entendido como órgão de caráter administrativo-financeiro, inclusive por se tratar de um órgão de assessoria ligado direto ao gabinete do prefeito, vinculando as questões de gestão do território com planos de ordem econômica. Futuramente esse órgão deixa de ser assessoria para se transformar em secretaria, assumindo o caráter técnico e distanciando-se dos planos de ordem econômica. Em 2005 foi aprovado o Plano Diretor de Diretrizes e Políticas Urbanas e Ambientais-PDDPUA, elaborado sob a visão de um novo paradigma regulatório representado pelo Estatuto da Cidade (lei Federal que regulamenta importantes instrumentos da política urbana nacional).

### **3.2 A gênese dos vazios em Araraquara**

A década de 50 marca o início de profundas transformações urbanas no Brasil. A população urbana do país, que em 1950 representava 36% do total, em 1960 alcança 45%. Em 1970, pela primeira vez, a população urbana brasileira superou a rural, atingindo 56% do total, chegando a ter 81% da população vivendo em área urbana conforme IGBE 2006. Dessa forma inicia-se a definitiva e irreversível fase urbana no Brasil., na qual as cidades passam a abrigar a grande maioria da população. O rápido processo de urbanização foi a resposta às profundas transformações na economia agrícola, gerando uma grande concentração espacial de moradores nas poucas cidades existentes. O núcleo de Araraquara, nesse início do período de urbanização, já possuía características de urbanidade, principalmente devido a seus investimentos industriais, como por exemplo; a Fábrica de meias Lupo desde 1920 e a Fábrica de utensílios de alumínio Nigro, desde 1943, o que favoreceu seu desenvolvimento neste período.

O desenvolvimento urbano extremamente rápido e sem diretrizes pré definidas, foi alvo, inclusive, de preocupação por parte do sistema político centralizador que se implantou após 64. Todos os municípios passaram a ter obrigatoriedade de elaborar seus Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), sem os quais nenhum recurso financeiro de ordem federal ou estadual, seria concedido. As cidades que tiveram acelerado crescimento demográfico foram se expandindo, mediante condições de vida desequilibradas. Ao lado de bairros dotados de infra-estrutura urbana, saneamento, transporte coletivo, enfim, de todos os serviços necessários a uma adequada condição de habitabilidade, surgiram loteamentos clandestinos, carentes de todo e qualquer serviço público, como uma das poucas alternativas de moradia para a população de baixo poder aquisitivo. Dentro do modelo vigente de crescimento urbano, esta situação tem um caráter crônico,: de um lado a periferia desequilibrada tende a se reproduzir continuamente pelo afluxo constante de população de baixa renda agravada pela ação dos loteadores; de outro, à medida que as redes de infraestrutura se estendem ou melhoram as condições de acessibilidade, aumentam os preços dos terrenos, impossibilitando à população majoritária de vir a beneficiar-se dos novos investimentos

O processo de implantação de loteamentos torna-se bastante significativo a partir de 1950, a ocupação do espaço ocorre ainda de forma relativamente continuada, com os novos loteamentos em áreas contíguas à malha urbana existente. Em Araraquara, alguns loteamentos desrespeitaram as leis do PDDI, pois foram aprovados, mesmo estando fora

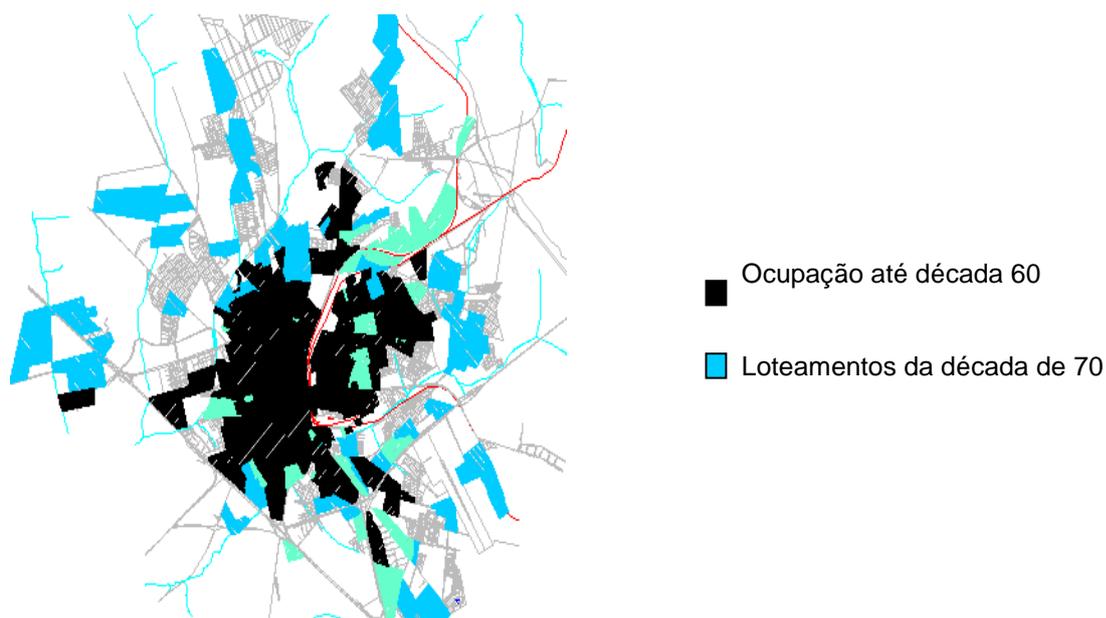
do perímetro urbano, como chácaras de recreação, mas na verdade, sendo utilizadas como residências com características urbanas. Em resposta a ocupação fora do perímetro urbano, a Prefeitura Municipal ampliou o perímetro urbano em 1978. Dessa forma consolidou-se um território de parcelamento e ocupação formalizados/ aprovados. Isso não garantiu, porém, que as desigualdades resultantes da expansão urbana não se refletissem na realidade urbana de Araraquara. A formalidade não garantiu acessibilidade à população de baixa renda; muito pelo contrário, a estratégia de ocupação espalhada e rarefeita, prevê ao mesmo tempo, a abertura de novos loteamentos e a retenção de terra para fins de valorização.

Outro fator que contribuiu para a expansão urbana espalhada foi a inflação galopante, principalmente na segunda metade da década de 70, após o milagre econômico brasileiro, que favorecia a compra de imóveis, com a função de reserva de capital. Além disso, a criação de distritos industriais periféricos incentivou a implantação de loteamentos próximos aos novos locais de trabalho.

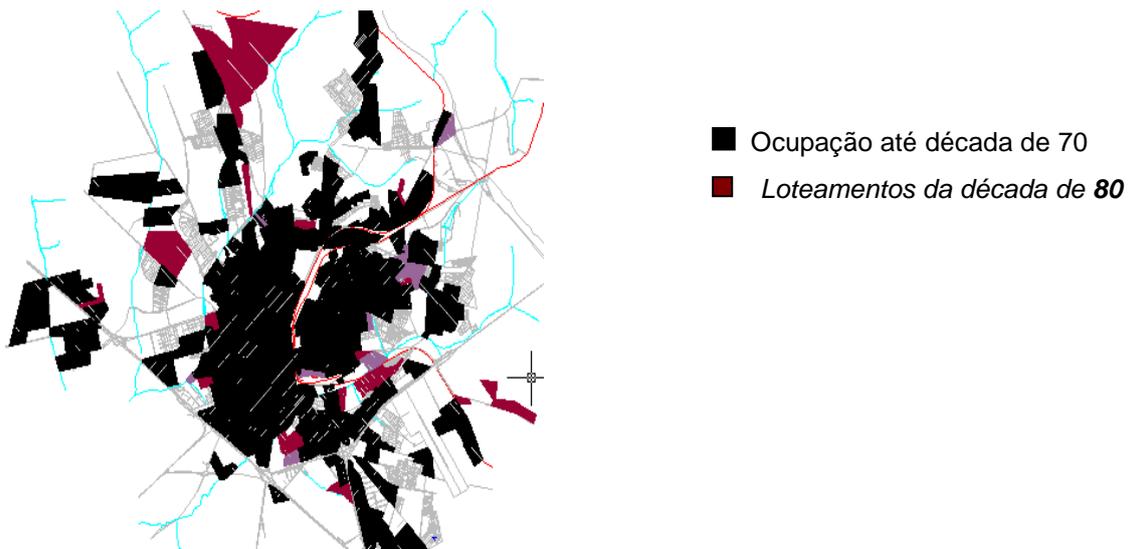
No mapa de evolução urbana, destacamos os loteamentos aprovados nas décadas de 70 e 80, pois esse foi o período de grande incremento de imobiliário e responsável, em grande parte, pelo processo de espraiamento e vazios da cidade.

Com a análise da evolução da malha urbana, relacionada aos vários períodos históricos de construção da cidade, ficou evidente a expansão intensa e espalhada, através da abertura de novos loteamentos. Com a aprovação da nova lei de aprovação de loteamentos de 1987, na qual foram aumentadas as exigências aos loteadores quanto às responsabilidades na execução da infraestrutura básica, diminuíram os loteamentos aprovados e implantados.

Na década de 70, porém, este processo deixa de seguir contíguo à malha existente, passando a registrar descontinuidades, através dos extensos vazios deixados entre o traçado anterior e os novos loteamentos abertos. Dos 245 loteamentos aprovados do período de 1950 a 2000, 45% foram aprovados entre 1970 e 1980. O processo de parcelamento do solo urbano de Araraquara teve seu auge na segunda metade da década de 70 e a partir desse período, o número de imóveis resultantes dos parcelamentos não mais encontrou equilíbrio, o número de lotes produzidos a partir de então são superiores à demanda, ao crescimento populacional e portanto à procura do mercado.



**Figura 1 – Localização dos loteamentos aprovados nas décadas de 70**



**Figura 2 – Localização dos loteamentos aprovados na década de 80**

A expansão territorial urbana, produzida pelo parcelamento de terras rurais e conseqüente produção de áreas urbanizadas, intensificou-se justamente durante o período em que a produção dessas áreas tinha como objetivo não só a ocupação, como também a reserva de terras, dando início à fase inicial de formação dos vazios urbanos da cidade.

#### **4. A ESTRATÉGIA DOS VAZIOS URBANOS ASSOCIADA À CONTINUIDADE DA ESTRUTURA DE PODER LOCAL**

A ocupação rarefeita e espriada da área urbana de Araraquara, teve início justamente quando os loteamentos implantados já superavam a demanda habitacional do município, que já apresentava uma certa estabilidade no processo de migração do campo e oferta de empregos. (atrativo de população migrante de outros municípios ou estados). Essas áreas reservadas possuem entre seus objetivos: a especulação imobiliária, o acúmulo de riqueza e a manutenção do *status* social vinculado à propriedade da terra. Essa conduta porém, enfrentará o desaquecimento da economia local, muitas dessas áreas loteadas e não ocupadas, tiveram que esperar décadas, para que voltassem à cena do interesse imobiliário; mesmo assim parte dos seus objetivos eram atingidos só com a retenção, mesmo sem comercialização.

Em 1985 Araraquara possuía 138.101 habitantes<sup>1</sup>. Quase duas décadas depois, em 2000, a cidade possuía 181.763 habitantes<sup>2</sup>, ou seja, sua população cresceu aproximadamente 31% neste período, com um índice médio de crescimento de 1.7 ao ano. Atribuímos esse baixo índice de crescimento populacional (comparado à região), ao alto valor do chamado “custo de vida” na cidade de Araraquara, também comparado aos municípios vizinhos. Américo Brasiliense, por exemplo, cresceu neste mesmo período cerca de 80% ; Matão aumentou sua população de 1985 até 2000 em quase 50% e São Carlos cresceu pelo menos 42% em termos populacionais.

<sup>1</sup> dados do censo IBGE - 1984

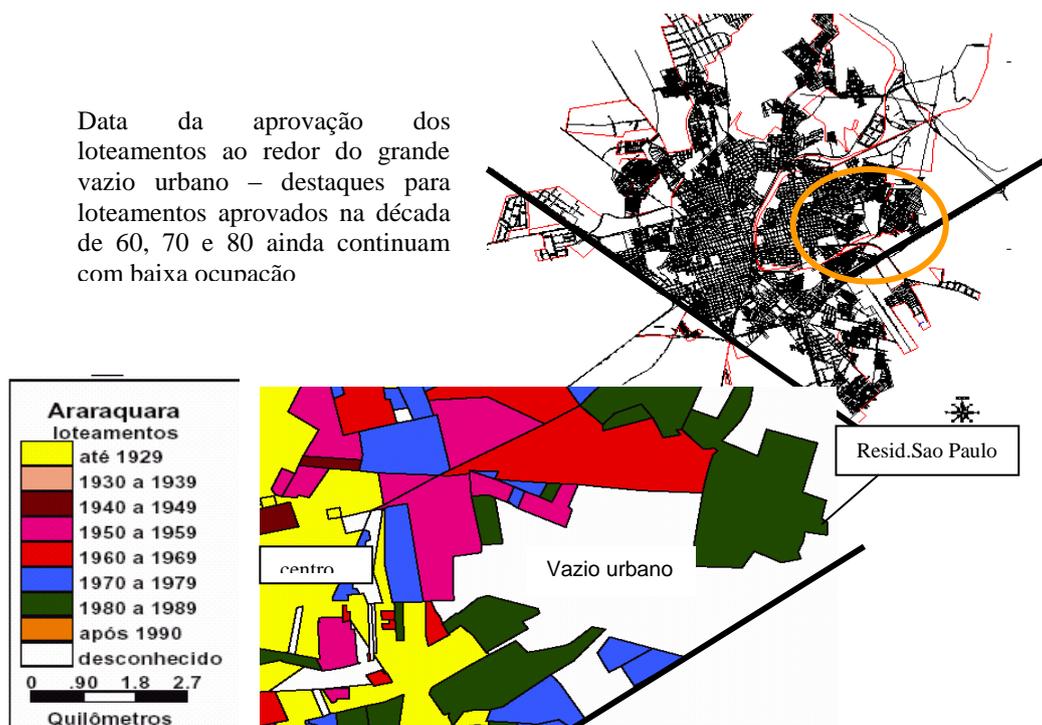
<sup>2</sup> dados censo IBGE 2000

Apesar desse “contido” crescimento, a cidade de Araraquara apresentou neste período um elevado número de construções verticalizadas. Esse crescimento vertical vem ocorrendo prioritariamente na zona central e pericentro, representado quase em sua totalidade, por edifícios de apartamentos residenciais. Esse fenômeno demonstra claramente uma valorização do território central, devido às facilidades de transporte, proximidade das áreas de consumo e existência de equipamentos e infra-estrutura.

Outro importante fator de valorização é o próprio zoneamento de uso e ocupação do solo, que estabelece o centro (histórico e comercial) como uma área privilegiada, quanto à diversidade de uso e índices de ocupação a serem explorados pelo setor imobiliário. Para a especulação imobiliária interessa os padrões de uso e ocupação do solo urbano, pois em algum momento o solo em questão vai interessar a alguém que pagará por todo o benefício, gerado pelo seu entorno e pelo que ele poderá explorar daquele “ponto” (localização).

Na apresentação de terrenos à venda, são anunciados, como parte intrínseca do lote, todos os investimentos públicos e privados que o entorno imediato oferece. Por exemplo, na venda de um lote situado no Bairro Parque Residencial São Paulo, são anunciados os seguintes benefícios: Infra-estrutura completa: água, esgoto, energia elétrica, asfalto, iluminação pública, transporte coletivo próximo, mercados, quitandas, pré-escola municipal e escola estadual além de um posto de saúde a menos de 500m.

O loteamento Parque Residencial São Paulo foi aprovado em 1980 e 30 anos após possui quase 50% de lotes vagos, apesar da infraestrutura anunciada acima. Trata-se de um loteamento no qual foi exigido o asfalto, como infraestrutura obrigatória, exigência, que posteriormente voltou a vigorar (Lei Complementar no. 21 de 01/07/98), elevando o preço dos lotes de padrão popular, o que explica, parcialmente, a baixa ocupação deste e de outros bairros. A ocupação de bairros como este só se viabiliza devido aos financiamentos e projetos em parceria público/privado nos seus lotes ou no seu entorno.



**Figura 3. Inserção na malha urbana do bairro Residencial Parque São Paulo.**

Loteamentos situados distantes da área urbana consolidada, fruto direto da estratégia expansionista trazem desafios à estruturação e planejamento das áreas públicas da cidade, pois permanecem anos aguardando os investimentos públicos (e também privados), que a princípio aguardam a ocupação desses lotes, formando um processo vicioso. As contradições desse processo mostram-se claramente quando verificamos a diminuição dos valores imobiliários de alguns imóveis. Sem mercado para sua comercialização, não há valorização para esses lotes.

Uma das primeiras estimativas de cálculo para os vazios na cidade foi feito através do levantamento realizado em 1993 pela Secretaria Municipal de Planejamento, utilizando fotos aéreas. Somente 58% dos lotes urbanos disponíveis estavam ocupados, havendo área loteada e não ocupada e glebas não loteadas, com capacidade para mais de 34.000 lotes (42% do total). Dados como este foram confirmados posteriormente pelo diagnóstico produzido na ocasião da elaboração do Plano diretor atual em vigência ( Lei Complementar 350 de dez 2005) que apontaram para praticamente 50% de área urbana não ocupada ( glebas e lotes) .

Através do levantamento aproximado da área de superfície dos loteamentos aprovados e dos lotes vagos nesses loteamentos, a área loteada vaga apurada foi o dobro da área de glebas loteadas no perímetro urbano. Dessa análise reforça-se a estratégia de expansão, na qual loteamentos foram implantados sem a preocupação da existência ou não de demanda local por lotes, visando produção de lotes especulativos.

Muito embora para abertura de loteamentos urbanos, a legislação municipal exigisse aos loteadores a execução do arruamento e de pelo menos dois tipos de infraestrutura no prazo de dois anos, sob pena de perda da área caucionada, quando da aprovação do loteamento, muitos deles foram entregues aos compradores sem o cumprimento dessa lei. Assim, a valorização do capital imobiliário se dava envolvendo investimentos próprios mínimos a serem complementados pelo investimento público em infraestrutura e equipamentos.

Além dos investimentos já citados, atividades condutoras de crescimento, executadas pela municipalidade contribuíram para o favorecimento à expansão das áreas loteadas, como o loteamento do "Distrito Industrial" que no início dos anos 80, levou à abertura de loteamentos destinados a casas populares e seguindo a instalação na cidade de uma grande unidade industrial

Sem dúvida, todos estes fatores em conjunto, contribuíram para o processo de espraiamento da malha urbana; entretanto, considera-se que entre os principais motivos estava a benevolência legal, seguido pelo fator inflação, que impulsionaram a demanda por vários imóveis os quais então se apresentam como fonte segura de investimento.

Em 1979 a nova lei federal de parcelamento do solo, aumenta as exigências obrigando loteadores a disponibilizar toda a infraestrutura, desde "rede distribuidora de água e respectivas derivações prediais e das necessárias à instalação de hidrantes, e, ainda, conforme o caso, captação, recalque e reservatórios de água, bem como rede coletora de esgotos e respectivas derivações prediais", galerias para águas pluviais, até "colocação de guias, sarjetas, plantação de grama e arborização" e obras de pavimentação ( Lei no 2467, de 11 de junho de 1979), alterando também a forma de devolução da caução , firmada quando da regularização do loteamentos, que passa a ser feita em parcelas, conforme terminem as obras de instalação da infraestrutura.

Com este aumento das exigências para o loteador, a manutenção das mesmas margens de lucro só foi possível mediante redução do valor investido na terra, ou seja, na localização – os novos empreendimentos situam-se em áreas pouco ou nada valorizadas compensando o valor do investimento na infra-estrutura exigida, uma vez que o preço da infraestrutura quase independe da localização. Portanto a partir desta lei, que pretendia melhorar o padrão de infraestrutura dos novos loteamentos, áreas ainda mais distantes foram urbanizadas, já que a mesma lei aprovava um loteamento em até 2 km de área urbanizada (não necessariamente ocupada). Além disso, neste momento de aceleração do processo de parcelamento, muitos projetos já haviam sido encaminhados para aprovação, e por força da garantia legal, podiam ser executados, pois se enquadravam na legislação anterior, ou seja, com ou sem a lei o processo de expansão continuou dando origem a situações como o Parque São Paulo.

De 1980 em diante, o descompasso entre o incremento no número de imóveis territoriais (novos lotes) e o incremento no número de edificações (novas construções) evidencia em números o que se visualiza na paisagem. Com a ampliação do perímetro urbano (lei municipal de 1978), que ampliou em três vezes a área urbana, promoveu-se a valorização de vastas áreas rurais, então transformadas em loteamentos urbanos como, por exemplo, parte da fazenda Três Irmãs, do grupo Selmi Dei, e parte em chácaras, pelo loteamento "Chácara Flora" supervalorizando áreas compreendidas entre os dois loteamentos.

Se o início do processo de urbanização ocorreu aos moldes da maioria das cidades brasileiras, acompanhando par e passo o crescimento populacional do núcleo urbano, os anos 70 foram o marco de uma nova fase no processo de estruturação urbana. Iniciou-se nesses anos o período de domínio do capital imobiliário, direcionando e condicionando o crescimento e o conseqüente desenvolvimento de Araraquara.

O grande conjunto habitacional; os loteamentos "Selmi Dei I,II,III,IV e V" formam um dos maiores exemplos (em tamanho e em caracterização) do apoio do poder público local à estratégia expansionista dos proprietários empreendedores imobiliários. A falta de rigor nas exigências e fiscalização da própria legislação local foram justificados pelo interesse público e pela necessidade de atendimento de demanda de habitação social. Situado a uma distância de quase 10 km do centro da cidade, muito distante dos serviços urbanos, não possuía asfalto, nem calçadas, sequer comércio, e apresentava total precariedade de infra-estrutura.

O conjunto habitacional inicial era dividido em três setores, composto por 1006 casas que comportavam uma população de aproximadamente cinco mil pessoas. Calcula-se hoje que, pelo número de imóveis aprovados, o bairro e arredores possuía cerca de 20 mil habitantes. Este conjunto, carente de arborização, de áreas de lazer e educação e de uma vida cultural, limitava-se às facilidades de aquisição criadas pelo financiamento habitacional. Dessa forma, observa-se uma situação de especulação imobiliária, criando um bairro longínquo, com claro intuito de valorizar as terras circunvizinhas (rurais ou urbanas). Partes dessas áreas circunvizinhas só foram ocupadas 15 anos depois, quando no conjunto já haviam sido implantadas pelo poder público: escolas, creche, posto de saúde, campo de futebol entre outros equipamentos públicos. O Jardim Roberto Selmi Dei é o símbolo municipal da exclusão e expansão para fins de especulação imobiliária, valorizado totalmente pelo investimento do poder público. Durante a gestão de 2005 a 2008 a região recebeu mais investimentos públicos através de projeto de construção de

moradias por ajuda - mútua (uma das primeiras experiências desse tipo de organização social do município).

Ao final dos anos 90 foi aprovado o loteamento: Jardim Adalberto Roxo, com 957 lotes. Este foi um dos loteamentos que se aproveitou da valorização resultante dos investimentos de quase 20 anos do poder público na região do conjunto Selmi Dei. Essas análises nos reforçam a questão do poder público local como instrumento do capital imobiliário local e o investimento em parcelamento como acúmulo de riquezas associados à status e poder local. Essa relação fundamental de parceria que o poder público estabelecia com proprietários de terra, garantia os investimentos necessários para o desenvolvimento das áreas recém agregadas ao tecido urbano.

## **5.CONCLUSAO**

### **5.1 O Planejamento Urbano após a aprovação do Estatuto da Cidade**

Em meio a esses estudos sobre a cidade, nos colocamos à frente de um conceito do tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, onde formas passadas superpostas umas às outras e uma colagem de usos correntes, muitos inclusive efêmeros, levam por terra a idéia do “planejamento por restrições” (Harvey,1993), desmoram-se também os princípios reguladores pregados pelos planos urbanos de larga escala, estáticos, pré concebidos e o próprio conceito do zoneamento funcional, que predominavam principalmente nas cidades com acelerado crescimento, confundido como sendo o próprio Plano Diretor. Tratam-se das mudanças dos paradigmas urbanos acompanhando a dinâmica da sociedade

Diante da experiência da história podemos refletir sobre diferentes métodos de Planejamento Urbano e de Índices resultantes da avaliação de necessidades e resultados, segundo alguns autores, saímos da era da industrialização para a era da informação: da informática, da rapidez de informação, da democratização desta informação, facilitando a comunicação e diminuindo ou “destruindo” a idéia de deslocamento físico. Milton Santos (1990) é um desses autores que destacam que o conceito da geografia física desaparece dando lugar ao conceito de espaços virtuais e distancias medidas em tempo. Neste contexto de velocidade e virtualidade novos conceitos de processo de estruturação física da cidade também devem ser considerados.

É incontestável e reconhecida a situação de descontrole e desconhecimento que o poder público local se encontra em relação à realidade territorial e às problemáticas resultantes do crescimento rarefeito de suas cidades. Trabalhar com a questão do planejamento urbano nesse atual contexto trata-se de um envolvimento e comprometimento dos agentes de produção dentro desses novos paradigmas de gestão, no sentido de que o poder local mediante acompanhamento social possa começar a entender para atender mais plenamente a sua função social e recuperar seu equilíbrio ambiental, assegurando assim seus direitos elementares de vida e cidadania.

O PD não pode ser apenas um documento técnico, mas a resultante de uma negociação, tecnicamente apoiada, com as entidades que investem e pela população que se apropria deste espaço, tornando-se assim uma proposta do que pode ser. Nessa direção também se ampliam as responsabilidades dos cidadãos, dentro do conceito da gestão da cidade A possibilidade do atendimento às especificidade locais que os atuais instrumentos de

ordem jurídico-urbanística nos proporcionam exigem a adequação de planos locais com o uso dos instrumentos urbanísticos.

Vários são os aspectos que envolvem a questão da realização e aplicabilidade do Plano Diretor. Existem manifestações do problema vinculadas às questões econômicas do município e sua legitimidade na necessidade de planejamento. O Plano Diretor pode até ser dispensável em condições e relativizado em função da extensão, número de habitantes e problemáticas locais, porém destaca a importância de se instituir um sistema integrado e democrático de planejamento e gestão dos processos relativos ao espaço urbano. Portanto ao Plano Diretor, cabe o controle dos aspectos estruturais do processo urbano definindo direitos e deveres dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano, fixar parâmetros e estabelecer vinculações com os demais instrumentos de planejamento do Município.

## **5.2 O Estatuto da cidade contra os processos imobiliários de produção de vazios.**

A Lei Federal 10.257, de 10 de outubro de 2001<sup>3</sup> – denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal sendo de fundamental importância para regulamentação de instrumentos de gestão urbana para a regulamentação da ocupação dos vazios urbanos. Dentre esses instrumentos de gestão política, temos dispositivos considerados anti especulação imobiliária, como o IPTU progressivo, dispositivos pró sociais, como o usucapião coletivo e dispositivos de filosofia participativa, que aproximam o cidadão do processo de planejamento e controle do desenvolvimento urbano. Inseridos no campo do direito urbanístico, esses instrumentos têm por objetivo evitar a exclusão social e as segregações sociais, decorrentes da prevalência de interesses particulares de construtores e incorporadoras, na definição de políticas de ocupação do solo urbano que determinam o crescimento da cidade.

No artigo 182 e 183, a Constituição Federal estabeleceu a forma como o Estado exercerá esse controle do cumprimento da função social da propriedade urbana. E no artigo 156, são lançadas as bases fiscais, para a criação de instrumentos que garantam a efetividade do cumprimento da norma do art 182, que trata do IPTU progressivo.

Edificação e parcelamento compulsórios são dois instrumentos que estão sendo encarados como possíveis solucionadores para os vazios urbanos; porém cada cidade há de se analisar como e quais vazios (delimitar áreas urbanas vazias) estarão sujeitos a tais instrumentos.

O IPTU progressivo no tempo também está sendo considerado um poderoso instrumento no combate a continuidade dos vazios urbanos, uma vez que a médio e longo prazo torna dispendioso um imóvel vazio, no aguardo de valorização pelo aumento progressivo do IPTU. Mas, é certo que nem todos os vazios devam ser ocupados; o Plano Diretor deve priorizar as áreas de ocupação que apresentem infraestrutura e condições de adensamento.

Devido à lógica diferenciada de especulação imobiliária de Araraquara não se aplicam tais instrumento de forma tão direta e objetiva. Mesmo que os imóveis “vazios” sejam desapropriados, mediante pagamento em títulos da dívida pública nem todos são

---

<sup>3</sup> *Lei Federal 10.257, de julho de 2001 - Estatuto da Cidade*



interessantes para ocupação imediata. Ainda há de ser viabilizado um melhor aproveitamento da infra-estrutura já implantada na cidade e evitar a dispersão dos recursos públicos para novas áreas, principalmente as implantadas na zona de expansão urbana periférica. Igualmente necessário é evitar a ampliação horizontal da cidade, contendo o processo de novos loteamentos e um possível surgimento de favelas e outras formas ilegais ou impróprias de ocupação, na periferia da cidade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Brasil (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

Brasil, (2001) Lei Federal no.10. 257 – **Estatuto da Cidade**.

**Censo 2000** – Instituto brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE , 2000

Cinirão, L M. Gonçalves (1995) **Estrutura da produção da cidade processo, função e forma: estudo de caso - Araraquara- SP**. . São Carlos: FAU-EESC-USP. Dissertação de mestrado.

\_\_\_\_\_.(2004) **Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara**. . São Paulo FAU-USP. Tese de Doutorado.

Harvey, David.(1993)– **Condição Pós-Moderna** – São Paulo, Edições Loyola

**Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Araraquara (1971)** – Lei Municipal no. 1.794 / 71– Prefeitura Municipal de Araraquara –SP

**Plano Diretor de Política Urbana e Ambiental (2005)**– Prefeitura Municipal de Araraquara – Lei Complementar no. 350/05 –Araraquara SP

Santos, M. (1990)– **Metrópole corporativa fragmentada** – São Paulo: Nobel, Secretaria de Estado e Cultura. 117p

Silva, J. A. da.(2000)- **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros

Sposito, Maria Encarnação B.(2001) org. **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média** – UNESP -Presidente Prudente –SP

Villaça, Flávio.(2001) **Espaço intra-urbano no Brasil**, São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute.