HABITAÇÃO POPULAR, PLANEJAMENTO E EXPANSÃO URBANA:
A produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP de
1967 a 1996

Dissertação de Mestrado

ALINE PASSOS SCATALON

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura E Urbanismo – PPGAU

ALINE PASSOS SCATALON

HABITAÇÃO POPULAR, PLANEJAMENTO E EXPANSÃO URBANA:
A produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP de 1967 a 1996

São Carlos
Setembro, 2019

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura E Urbanismo – PPGAU

ALINE PASSOS SCATALON

HABITAÇÃO POPULAR, PLANEJAMENTO E EXPANSÃO URBANA:
A produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP de 1967 a 1996

Versão Corrigida

(Versão original encontra-se no IAU-USP)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Associada. Eulalia Portela Negrelos

Área de concentração: Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo

Fomento: CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

São Carlos
2019

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S287h Scatalon, Aline Passos
 Habitação popular, planejamento e expansão urbana:
a produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP
de 1967 a 1996 / Aline Passos Scatalon; orientador
Eulalia Portela Negrelos. -- São Carlos, 2019.
 257 p.

 Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da
Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de
Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo,
2019.

 1. Habitação popular. 2. Planejamento urbano. 3.
Urbanização. 4. Presidente Prudente/SP. I. Negrelos,
Eulalia Portela, orient. II. Título.

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a AACR2: Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo - CRB - 8/8229

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): Aline Passos Scatalon

Título da dissertação: "Habitação popular, planejamento e expansão urbana: a produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP DE 1967 A 1996"

Data da defesa: 18/11/2019

Orientador: Profa. Dra. Eulália Portela Negrelos

Comissão Julgadora:

Resultado:

Profa. Dra. Eulália Portela Negrelos
(IAU/USP)

Não votante

Prof. Dr. Jeferson Cristiano Tavares
(IAU/USP)

Aprovado

Prof. Dra. Maria Encarnação Felício Spósito
(UNESP- Pres. Prudente)

Aprovada

Profa. Dra. Silvie Aparecida Milioni Gonçalves Pina
(FEC-UNICAMP)

Aprovada

Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira.

Aos meus irmãos, Júnior (*in memoriam*) e
Lilian.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, que mesmo com muitos problemas e imperfeições, me forneceram a estrutura necessária para persistir na vida acadêmica, especialmente nesse cenário de ataque a pesquisa e a ciência, inclusive por entidades governamentais. À minha irmã, Lilian, precursora da família na pós-graduação, que mesmo com nossos desentendimentos, tem sido para mim, além de uma referência positiva, minha mentora para a tomada de muitas decisões nesse trajeto acadêmico. Agradeço seu incentivo, nem sempre afetuoso, mas com o empurrão necessário. À minha mãe, que sempre se fez mais forte para nos apoiar, passando por cima de suas próprias fraquezas para amparar as minhas. Ao meu pai, que apesar de nossa relação um tanto quanto controversa às vezes, me apoiou quando precisei realmente. E principalmente, reconheço o esforço de terem me aturado nesse período.

Em relação ao ambiente acadêmico do IAU-USP ao qual pude frequentar, fazendo parte de debates que contribuíram imensamente para a minha pesquisa e minha formação enquanto pesquisadora, tenho alguns agradecimentos em especial. À minha participação no grupo de pesquisa URBIS (Grupo de pesquisa em história da cidade, arquitetura e paisagem), especialmente ao seu coordenador, Professor Carlos Andrade, o Mancha, pelas contribuições no meu ensaio de qualificação, pela condução do grupo de estudos Henri Lefebvre e pela honra de poder participar de discussões tão intrigantes. Aos professores das disciplinas que cursei, que contribuíram para o aprofundamento das questões teóricas referentes à pesquisa, bem como para o desenvolvimento acadêmico e pessoal, por meio das indicações bibliográficas apresentadas e importantes discussões e debates que ocorreram em sala de aula.

Agradeço especialmente à minha orientadora, Eulalia, que por muitas vezes teve a humanidade de acolher suas orientandas em momentos de aflição, indo muito além de uma relação profissional. Não tenho como expressar minha admiração profissional por ser uma pesquisadora de história urbana inspiradora – acho que levo um pouco desse entusiasmo pela historiografia comigo – e também por sua história de vida. Também quero reconhecer a grande consideração que tenho por ter feito parte de seu grupo de orientandos, sendo agora, à propósito, composto exclusivamente por mulheres, refletindo a força que a mulher está conquistando no espaço acadêmico. Destaco algumas mulheres maravilhosas que conheci nesse grupo, como a Janaina Cucato, Carol Guedes e Adriane Diogo, que muitas vezes foram um bom ombro amigo em momentos de apreensão, tão próprios da vida acadêmica.

Também deixo meus agradecimentos aos funcionários do IAU-USP, especialmente à Brianda, sempre prestativa e acessível para esclarecer dúvidas e às secretárias da pós, Flávia e Mara.

Ainda, registro meus agradecimentos às contribuições da banca de qualificação, composta por Maria Encarnação Beltrão Sposito e Jefferson Tavares, que além de participarem do trabalho compondo a bibliografia utilizada, fizeram sugestões fundamentais que me levaram a novas perspectivas de trabalho para o desenvolvimento das análises para a realização do texto final.

Por fim, agradeço à CAPES pela concessão de bolsa que permitiu que, nesses últimos 16 meses de pesquisa, pudesse me dedicar exclusivamente à elaboração da dissertação, tornando possível que esse trabalho fosse finalizado.

“O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço”

Italo Calvino¹

¹ Trecho extraído do livro *As cidades invisíveis*, de Italo Calvino (São Paulo: Companhia das Letras, 1990, p.150).

RESUMO

Neste trabalho analisamos as políticas públicas de habitação adotadas em Presidente Prudente, verificando suas articulações com o planejamento urbano e a expansão da cidade entre 1967 e 1996, a fim de compreender seus impactos no processo de urbanização. Desse modo, esses três aspectos da reprodução material da cidade - habitação popular, planejamento e expansão urbana - balizaram todo o estudo desenvolvido sobre o espaço urbano. Nos interessa contribuir para a compreensão das formas de ocupação e de expansão da cidade, bem como para o debate sobre as políticas urbanas habitacionais, adensando os estudos de urbanização e sobre as características da produção de habitações populares no Brasil, no quadro da acumulação capitalista. Dada a necessidade de delimitação de contexto, inerente à prática de pesquisa histórica, o trabalho integra uma reconstrução do processo de urbanização de Presidente Prudente e da ocupação regional, verificando suas especificidades no processo de urbanização no estado de São Paulo a partir de meados do século XIX, no quadro da aprovação da Lei de Terras, que consolidou a estrutura fundiária no Brasil. O recorte temporal abrange desde o início da implementação da habitação popular em Presidente Prudente em 1967 até a aprovação da revisão do plano diretor da cidade em 1996, compreendendo: a institucionalização da habitação social no Brasil, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) no bojo do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) como orientador do primeiro Plano Diretor da cidade (aprovado em 1973), estando assim relacionado ao início do planejamento na cidade; a mudança do modelo da produção pública na cidade, com inserção de conjuntos maiores e mais periféricos, propiciando o modelo do crescimento periférico, destacando-se, nesse contexto, o início da atuação de uma das sete COHABs do estado de São Paulo (no caso, a de Bauru); a intensificação dessa produção habitacional, com destaque para a coalisão de agentes locais para a constituição desse quadro de incremento, composto pela atuação do legislativo municipal e de uma COHAB regional - a CRHIS. Desse modo, verificou-se que os aspectos referentes à reprodução material da cidade são condicionados à atuação de uma articulação de agentes sociais, intrínseco ao triângulo constituído por Estado, mercado e classes sociais de elite, principalmente as médias, configurando relações interescares. Esses atores sociais suscitam mecanismos de intervenção que agem na espacialização das políticas habitacionais e, nesse sentido, em um contexto de cidade na qual dinâmicas de ocupação do solo urbano são impactadas pela lógica fundiária, resulta na periferização de empreendimentos habitacionais de interesse social, na medida em que a (re)produção capitalista da cidade impacta as formas de produção habitacional.

Palavras-chave: Habitação popular, Planejamento urbano, Urbanização; Presidente Prudente/SP.

ABSTRACT

In this dissertation we analyze the public housing policies adopted in Presidente Prudente, aiming to understand the impact on the urbanization process. We analyzed how such policies are related to urban planning and the expansion of the city between 1967 and 1996. We intend to shed light on the relations among the housing production, the planning process and the urban expansion. Our results contribute to a better understanding of the forms of occupation and the city expansion. Also, we add to the debate on urban housing policies, along with previous urbanization studies on the characteristics of social housing production in Brazil, within the framework of capitalism. Given the need for context scoping, inherent to historical research, our work integrates a reconstruction of the urbanization process in Presidente Prudente and the corresponding regional occupation, by verifying their specificities in the urbanization process in the state of São Paulo since the mid-19th century, within the framework of the Land Law approval, which consolidated the land structure in Brazil. We discuss the chosen time frame in terms of several aspects. Firstly, we address the implementation of popular housing in Presidente Prudente since its beginning in 1967 until the approval of the city's master plan revision in 1996, comprising: the institutionalization of social housing in Brazil, from the creation of the National Housing Bank (BNH) as part of the Financial Housing System (SFH), with SERFHAU (Federal Housing and Urban Planning Service) as the guide for the city's first Master Plan (approved in 1973). Then, we consider the change in the city public production model, with the insertion of larger and more peripheral social housing sets, thus indicating the model of peripheral growth and highlighting, in this context, the start of operations of one of the seven COHABs in the state of São Paulo (in this case, the one in the city of Bauru). Finally, we discuss the intensification of such housing production, with emphasis on the coalition of local agents favoring such growth scenario (e.g. the municipal legislature and a regional COHAB - CRHIS). Thus, our results suggest that the material reproduction of the city is conditioned to the acting of social agents, which are intrinsic to the triangle constituted by State, market and higher rank social classes, especially the middle class, configuring inter-scale relations. These social actors raise intervention mechanisms that act in the spatialization of housing policies, i.e. a city context in which urban land occupation dynamics are impacted by the land tenure logic, thus resulting in the periphery of housing projects of social interest, as the capitalist (re) production of the city impacts the forms of housing production.

.

Keywords: Social housing; Urban Planning; Urbanization; Presidente Prudente/SP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização de Presidente Prudente.....	26
Figura 2: Mapa esquemático da região da Alta Sorocabana.....	27
Figura 3: Região administrativa de Presidente Prudente	28
Figura 4: Mapa geral do estado de São Paulo em 1902.	37
Figura 5: A expansão da Estrada de Ferro Sorocabana.	40
Figura 6: Evolução da rede municipal no Pontal do Paranapanema.....	41
Figura 7: Planta da cidade de 1923.....	42
Figura 8: Planta do município de Presidente Prudente de 1921.	44
Figura 9: Vista aérea da implantação do Jardim Bongiovani em 1967, com a construção das unidades financiadas pelo BNH	97
Figura 10: Mapa de localização dos empreendimentos industriais do NIPP I	115
Figura 11: Localização dos projetos CURA I, II e II em Presidente Prudente.	127
Figura 12: Planta Geral de Presidente Prudente na década de 1970- Administração do prefeito Constantino (1977-1981)	134
Figura 13: Vista a área de lazer do Parque Alexandrina, com área de lazer sobre o aterro sanitário.	144
Figura 14: Unidade e vista geral do Parque CECAP (Cidade 2000).	145
Figura 15: Imagem aérea do conjunto Parque CECAP (Cidade 2000).	145
Figura 16: Atuação da CRHIS no estado de São Paulo.....	150
Figura 17: Vista aérea do conjunto Ana Jacinta em fase da demarcação de lotes, com a nascente do córrego do Botafogo dentro dos limites do loteamento. ...	152
Figura 18: Vista geral e de uma unidade do Conjunto Habitacional Ana Jacinta de Oliveira em 1994.	153
Figura 19: Conjunto Habitacional Ana Jacinta de Oliveira - unidades modificadas	153
Figura 20: Visita do prefeito Paulo Constantino junto à população à área em que seria implantada o Conjunto habitacional Ana Jacinta de Oliveira	154
Figura 21: Unidade habitacional no Jardim Cambuci.	163
Figura 22: Mapa esquemático de zoneamento de uso e ocupação do solo (Lei 31/1996)	174

LISTA DE MAPAS²

Mapa A: Estudo da expansão urbana de Presidente Prudente.....	212-A
Mapa B: Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996).....	212-B
Mapa C: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1975).....	212-C
Mapa D: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1986).....	212-D
Mapa E: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1996).....	212-E

² Todos a cartografia produzida, que consistem nos mapas sobre o estudo da urbanização de Presidente Prudente, estão contidos no Apêndice B.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quadro populacional de Presidente Prudente.....	61
Tabela 2: Produção habitacional pública no período (1967-1975)	100
Tabela 3: Produção habitacional do Programa Nosso Teto/ Prudenco.....	142
Tabela 4: Produção habitacional da CRHIS em Presidente Prudente.	151
Tabela 5: Produção habitacional no período da administração municipal do Prefeito Paulo Constantino – primeiro mandato (jan 89/ dez 92).	155
Tabela 6: Quadro do crescimento populacional em favelas.....	157
Tabela 7: Produção habitacional promovida pelo CDH/CDHU em Presidente Prudente.....	161
Tabela 8: Produção habitacional de Presidente Prudente durante o segundo mandato do Prefeito Paulo Constantino (jan/89 - dez 92).	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) – datas e quantidade de unidades	202
Quadro 2: Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) - agentes.	203
Quadro 3: Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) – quadro de áreas.....	205
Quadro 4: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1967-1975).....	206
Quadro 5: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1976-1986).....	207
Quadro 6: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1987-1996).....	208
Quadro 7: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (participação percentual).....	208
Quadro 8: Produção habitacional de Presidente Prudente por administração municipal (1967-1996).....	209
Quadro 9: Promoção habitacional de Presidente Prudente por agente promotor (1967-1996).....	210
Quadro 10: Leis do Perímetro	211

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO	18
Reconstrução do processo de urbanização de Presidente Prudente: origem e constituição regional	25
Material e métodos	48
Periodização	51
CAPÍTULO 1 Inserção da política urbana em Presidente Prudente (1967-1975) ..	54
1.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	55
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente	60
1.2 BNH na política urbana: início das políticas habitacionais públicas em Presidente Prudente (1967)	77
1.3 Projeto do Distrito Industrial	101
Caracterização do projeto do Distrito Industrial	108
Implementação do Distrito Industrial em Presidente Prudente	114
CAPÍTULO 2 As políticas públicas e a expansão do território de Presidente Prudente (1976-1986)	117
2.1 Os projetos do CURA em Presidente Prudente	117
2.2 COHAB Bauru: Breve atuação em Presidente Prudente	132
2.3 Os programas estaduais na produção habitacional	140
Programa Nosso Teto/ PRUDENCO	140
A atuação da CECAP/ CODESPAULO (1982)	144
CAPÍTULO 3 Intensificação da ação estatal na habitação e planejamento em Presidente Prudente (1987-1996)	149
3.1 CRHIS: intensa atuação na urbanização e na habitação em Presidente Prudente	149
3.2 A produção da CDH/CDHU	160
3.3 Revisão do Plano Diretor	164
CONCLUSÕES	181
BIBLIOGRAFIA	189
Referências bibliográficas	189
Fontes Documentais	196
Leis e decretos	197
Periódicos especiais	200

APÊNDICES	201
APÊNDICE A – Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996)	202
Quadro 1: Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) – datas e quantidade de unidades.....	202
Quadro 2: Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) - agentes.	203
Quadro 3: Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) – quadro de áreas.	205
Quadro 4: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1967-1975)	206
Quadro 5: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1976-1986)	207
Quadro 6: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1987-1996)	208
Quadro 7: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (participação percentual)	208
Quadro 8: Produção habitacional de Presidente Prudente por administração municipal (1967-1996).	209
Quadro 9: Promoção habitacional de Presidente Prudente por agente promotor (1967-1996)	210
Quadro 10: Leis do Perímetro	211
APÊNDICE B - Cartografia sobre o crescimento urbano de Presidente Prudente ..	212
Mapa A: Estudo da expansão urbana de Presidente Prudente	212-A
Mapa B: Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996)	212-B
Mapa C: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1975).	212-C
Mapa D: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1986).	212-D
Mapa E: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1996).	212-E
ANEXOS	213
ANEXO 01 - Evolução urbana - até 1967.....	214

ANEXO 02 - Notícia: Acorda, Sandoval! Prudente está parando!	215
ANEXO 03 - Notícia: Continua engavetado o Plano Diretor.....	216
ANEXO 04 - Notícia: Entregue ao prefeito o Plano Diretor.....	217
ANEXO 05 - Lei 1582 de 05 de dezembro de 1973.....	218
ANEXO 06 - Lei 1583 de 05 de dezembro de 1973.....	229
ANEXO 07 - Índice geral dos 5 volumes do PDDI	238
ANEXO 08 - Esquema operacional (Plano Diretor/CPEU)	246
ANEXO 09 - Etapas desenvolvidas para Presidente Prudente (Plano Diretor/CPEU)	247
ANEXO 10 - Hipóteses de expansão urbana - prioridades (Plano Diretor/CPEU).....	248
ANEXO 11 - Plano de massa e estrutura urbana recomendados (1968-1980) (Plano Diretor/CPEU).....	249
ANEXO 12 - Sistema viário proposto – rede urbana (Plano Diretor/CPEU).....	250
ANEXO 13 - Zoneamento urbano (Plano Diretor/CPEU)	251
ANEXO 14 - Forma urbana prevista (Plano Diretor/CPEU)	252
ANEXO 15 - Valor da produção Industrial em 1960 no Estado de São Paulo (Projeto D.I. - CIBPU/CPEU).....	253
ANEXO 16 - Levantamento de Presidente Prudente (Projeto D.I. - CIBPU/CPEU).....	254
ANEXO 17 - Planta geral do Distrito Industrial (Projeto D.I. - CIBPU/CPEU).....	255
ANEXO 18 - Planta geral de setorização (Projeto D.I. - CIBPU/CPEU)	256
ANEXO 19 - Lei 31/1996	257

INTRODUÇÃO

O crescimento urbano brasileiro da segunda metade do século XX, fomentado pelo advento do processo de industrialização a partir da década de 1930, teve como componente a atração de grandes contingentes populacionais para as áreas urbanas. Essa produção do espaço urbano no Brasil, que ocorreu com maior intensidade no último século, teve a segregação sócio-espacial³ como característica estrutural do modelo de expansão urbana. Quando o processo de urbanização não é acompanhado pelo desenvolvimento urbano adequado - quanto à infraestrutura, habitação e serviços públicos -, é gerado um conjunto de problemas que resulta na deterioração do espaço urbano. O incremento demográfico no período apontava a necessidade de uma política de habitação sistemática para garantir um desenvolvimento urbano adequado. Nesse processo, verifica-se que se as políticas habitacionais podem ser condicionadas aos interesses do mercado e do modo de produção capitalista propicia-se a fragmentação e desigualdade do espaço urbano na medida em que não se possibilita o desenvolvimento sócio-espacial. Os programas governamentais de financiamento à construção de habitação possuem o intuito de atenuar o déficit habitacional; no entanto, o problema de acesso à moradia passa fundamentalmente pelo enfrentamento da questão urbana e fundiária.

No âmbito da economia política da urbanização, o estudo da produção capitalista da cidade é fundamental para entender o próprio processo de produção habitacional e os respectivos processos produtivos. Ainda, investigar a consolidação da dinâmica fundiária na cidade capitalista pode permitir a compreensão da concepção do próprio espaço urbano, com base em sua forma e constituição. Nesse sentido, a (re)produção capitalista da cidade, fundamentada na dinâmica fundiária, tem forte suporte no modo de produção da habitação social como mercadoria, apesar de seu componente de uso.

De acordo com Singer (1987), a origem da renda da terra acontece no capitalismo, mais especificamente na propriedade privada do solo. O autor aponta que a natureza da

³ Existe uma discussão sobre a adoção dos termos “socioespacial” ou “sócio-espacial” no trabalho de CATALÃO, Igor. Socioespacial ou sócio-espacial: continuando o debate. *Revista Formação*, n. 18, v. 2, p. 39-62, jul-dez, 2011. Adotamos o entendimento de utilização do termo com a grafia “sócio-espacial” fundamentadas na discussão apresentada no trabalho organizado por Carlos, Souza e Sposito (2011). Nesse trabalho, os autores esclarecem que a grafia “sócio-espacial” se refere às análises dos processos que envolvem relações sociais e espaço social, ou seja, se aproximando da definição de Souza (2009, p. 160), que “diz respeito às relações sociais e ao espaço, simultaneamente (abrangendo, diretamente, a dinâmica da produção do próprio espaço, no contexto da sociedade concreta como totalidade)”; enquanto o termo grafado como “socioespacial” apresenta uma perda de noção de composição, se referindo restritamente aos processos do espaço social.

renda da terra se caracteriza por sua demanda ou uso e se constitui como uma disputa entre o lucro e a renda, ou uma disputa entre o direito de habitar e o direito de propriedade da terra: uso para habitar *versus* uso para comercialização (valor de troca) – o conflito básico entre o “interesse daqueles que precisam de uma moradia para viver e aqueles que lucram com sua provisão” (MARICATO, 2009, p. 36). Toda essa dinâmica criada resulta no ponto em que o direito por habitação é preterido em função do seu valor de troca no mercado imobiliário. O acesso à moradia, que se caracteriza como um direito básico de cidadania e fundamental à sobrevivência na cidade, esbarra na questão fundiária, com base na propriedade privada do solo urbano.

Em Presidente Prudente (SP), assim como acontece na maioria das cidades brasileiras, é possível identificar a reprodução de dinâmicas de ocupação do solo urbano com base na lógica fundiária, que orienta a localização de empreendimentos de habitação social na malha urbana, que comumente acabam implantados nas áreas periféricas, atuando como um vetor que direciona a expansão. Investigar as características da implantação de políticas públicas de habitação em uma cidade média, que exerce um alto grau de atração em sua região, nos permite compreender os condicionantes específicos em função do porte da cidade, levando em consideração que, usualmente, se utilizam resultados de pesquisas sobre cidades metropolitanas para generalizar os estudos urbanos. O trabalho aborda um período de transformação muito significativo, marcado pela nova institucionalização da política habitacional no Brasil pelo regime militar em 1964, também pela ampliação do caráter massivo da produção e financiamento da habitação no longo prazo (NEGRELOS, 2014). Nesse período de acelerada urbanização e consolidação das periferias urbanas, é interessante analisar como as políticas públicas de habitação, em especial em cidades não-metropolitanas, impactam na produção e na expansão do espaço urbano.

Em nossa pesquisa investigamos as políticas públicas de habitação adotadas em Presidente Prudente, verificando suas articulações com o planejamento urbano, particularmente quanto à expansão da cidade após a década de 1960, a fim de compreender quais seus impactos e articulações no processo de urbanização, entendido aqui como processo social (REIS FILHO, 1968).

O recorte definido para este trabalho busca reconstruir o processo de urbanização de Presidente Prudente verificando seu processo político e institucional no período entre 1967 e 1996. Como especificidade em relação ao marco inicial do período, a década de 1960 é marcada pela nova institucionalização da política habitacional no Brasil e pelo primeiro conjunto habitacional popular implantado em Presidente Prudente com

financiamento com recursos públicos. Ainda, nesse período, verifica-se a introdução do processo institucional vinculado ao planejamento urbano, por meio das discussões para a elaboração do primeiro plano diretor da cidade, que consistiu no PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) aprovado em 1973⁴. Além da análise do processo de urbanização com enfoque na expansão urbana, neste trabalho são enfatizados os aspectos referentes à habitação e ao planejamento urbano.

A compreensão dos significados das políticas e/ou programas de habitação pública no processo de urbanização, sobretudo no que se refere às formas de segregação social na cidade, contribui para entender, também – e necessariamente –, as formas de ocupação e de expansão da cidade, bem como para o debate das políticas urbanas habitacionais, adensando os estudos sobre as características da produção de habitações populares no Brasil.

Dessa forma, esta introdução compreende uma seção sobre a urbanização de Presidente Prudente, no qual explora-se sua origem e constituição regional. Entende-se que é imprescindível o estudo da história, entendida como processo (LEFEBVRE, 2001). A compreensão do método em relação à própria história como campo se aproxima do método do materialismo histórico (LEFEBVRE, 2001), constituindo-se uma das bases estruturantes da abordagem do problema científico definido.

Nessa seção, são debatidos os conceitos referentes à questão fundiária, como a promulgação da Lei de Terras, em 1850, e o valor do solo urbano, bem como sua relação com a localização. É fundamental a análise da estrutura fundiária, que embasa a compreensão da questão urbana, já que o problema habitacional não pode ser resolvido sem esse enfrentamento.

A abolição da escravatura e a promulgação da Lei de Terras de 1850 (lei nº 601 de 18 de setembro de 1850), que estavam imbricados com o próprio desenvolvimento do modo de produção capitalista, são marcos fundamentais para a compreensão do ordenamento espacial e do quadro socioeconômico. A partir da Lei de Terras de 1850, que implantou o regime da propriedade privada no Brasil, houve a definitiva transformação da terra em mercadoria, bem como a consolidação da estrutura fundiária

⁴ Em relação ao processo de aprovação do primeiro Plano Diretor de Presidente Prudente é necessário fazer um esclarecimento quanto as duas peças que o compuseram: a peça técnica, que consiste no estudo do CPEU e a peça legal, que consiste na Lei 1.582/1973. A parte técnica, correspondente ao trabalho de estudo, análise e proposições desenvolvida pelo CPEU, foi publicado em 1968/1969, e nomeia-se como “Plano Diretor”. Já a lei aprovada (1582/1973), se referia ao plano como PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – refletindo o momento no qual estava vigente a ideia de integração entre os objetos do planejamento urbano, centrada na figura do plano diretor (VILLAÇA, 1999).

da propriedade, garantindo a manutenção do monopólio da elite, marcando a urbanização desigual do território brasileiro. A transformação da terra em mercadoria conferiu-lhe um valor comercial determinado e se tornou o indicativo de riqueza, em contraponto ao que acontecia até então, que a quantidade de escravos era um fator que mensurava a riqueza. De acordo com Marx (1999, p. 16), “inicia-se a lenta marcha para a abolição do trabalho escravo, novas regras são estabelecidas para a circulação do capital, transforma-se o conceito e procedimento de apropriação de terra”.

Essa situação consolidou a divisão da sociedade em duas categorias distintas: “os proprietários fundiários de um lado, e do outro, sem nenhuma possibilidade de comprar terras, os escravos, que seriam juridicamente libertos apenas em 1888, e os imigrantes, presos a dívidas com seus patrões ou simplesmente ignorantes de todos os procedimentos necessários para obter o título de propriedade” (FERREIRA, 2005, p. 3).

Antes dessa lei específica ao trato da propriedade no Brasil, era comum a posse de glebas por meio do Registro Paroquial ou Registro do Vigário. Essa prática está relacionada com a história da formação do Pontal do Paranapanema, no estado de São Paulo, que foi constituído, em grande parte, com base em grandes propriedades griladas (LEITE, 1998).

Monbeig (1984) aborda a relação entre o crescimento das culturas de café com o povoamento do estado de São Paulo, considerando a difusão das plantações de café viabilizadas pela arrancada da ferrovia em direção ao oeste do estado no início do século XX. Destaca-se a abertura da Estrada de Ferro Sorocabana para a efetivação do povoamento do oeste do estado, que teve seu avanço pelos sertões do Paranapanema fortemente incentivado pelo governo federal, devido a razões militares e políticas (LEITE, 1998).

O município de Presidente Prudente, que está localizado no sudoeste do estado de São Paulo, teve um surgimento que ocorreu no quadro da expansão cafeeira em direção ao oeste do estado no início do século XX, viabilizado devido à expansão da Estrada de Ferro Sorocabana, remetendo ao contexto subsequente à consolidação da Lei de Terras de 1850. A história da formação das propriedades no Pontal do Paranapanema tem suas origens relacionadas a grilagens de grandes porções de terras, com intensa relação com a legalização da posse de glebas por meio do Registro Paroquial ou do Vigário.

Deste modo, apresentamos brevemente nesta Introdução o processo de urbanização de Presidente Prudente até a década de 1960, analisando suas dinâmicas e processos sociais, econômicos e políticos, compreendendo todo o processo de fundação e

formação regional, até o início do planejamento urbano e políticas habitacionais na cidade, conformando o período focalizado nesta dissertação.

O Capítulo 1 compreende o período de 1967 a 1975, marcado pelo que consideramos o início da política pública habitacional em Presidente Prudente na década de 1960 - com o Banco Nacional da Habitação (BNH) sendo responsável pelo financiamento do primeiro conjunto habitacional público, aprovado em 1967, o que consideramos como a inauguração da produção de habitação social na cidade - até a extinção e liquidação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1974/75.

Esse período compreende uma fase de transformação muito significativa na política habitacional brasileira, marcada pela sua institucionalização por meio da criação do BNH no marco do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) pelo regime militar em 1964, pela ampliação do caráter massivo da produção habitacional e pelo financiamento da habitação em longo prazo (NEGRELOS, 2014).

No âmbito da produção habitacional pública em Presidente Prudente, o período estudado nesse capítulo (1967-1975) contou com a construção de apenas dois conjuntos, ambos financiados pelo BNH, totalizando um número de unidades pouco significativa⁵.

Além da atuação do BNH, que marcou o início da política habitacional na cidade, também na década de 1960 iniciaram-se as discussões para o desenvolvimento do primeiro plano diretor da cidade, que foi desenvolvido com apoio do SERFHAU. A criação do SERFHAU em 1964, na mesma lei de criação do BNH, tinha como finalidade a regulamentação da política habitacional e urbana em âmbito nacional. O órgão devia apoiar o planejamento e o ordenamento territorial urbano, além de oferecer apoio e financiamento à elaboração dos PDDIs, de modo que atuou na construção da metodologia dos planos para todo o Brasil (BONDUKI, 2014).

O “Plano Diretor de Presidente Prudente”, peça técnica elaborada pelo CPEU entre 1968 e 1969, que compôs a elaboração do plano diretor, teve sua metodologia determinada pelo SERFHAU. As discussões para sua elaboração, iniciadas na década de 1960, correspondendo ao período de introdução da política urbana no município, só foi concretizada em 1973, com a aprovação do primeiro plano diretor da cidade, considerado em lei como um PDDI.

⁵ Os conjuntos Jardim Bongiovani (1967), com 240 unidade, e Vila São Jorge (1967), com 16 unidade, somam uma produção habitacional do período (1967-1975) de apenas 256 moradias produzidas.

O capítulo ainda aborda o desenvolvimento do projeto do distrito industrial, que estava na base na ideia do desenvolvimento regional a partir da expansão da indústria para o interior, sendo uma proposta de organização regional que além de ser o primeiro, também foi o mais fiel projeto do modelo marshalliano de Distrito Industrial.

O Capítulo 2 compreende o período de 1976 até 1986, tendo início com a construção do Parque do Povo, financiado com recursos do programa CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), até a extinção do BNH.

Financiado pelo programa CURA, a reurbanização do Córrego do Veado e implantação do Parque do Povo - associado ao Jardim Bongiovani, o primeiro conjunto habitacional de interesse social da cidade – gerou valorização nessa área, significando uma transformação do padrão de ocupação. Isso reflete um tipo de intervenção do Estado no mercado imobiliário, que atua, desapropriando as zonas deterioradas e realizando nessas áreas os programas de renovação urbana. Esse processo de ciclo de renovação de áreas com essas características se torna essencialmente especulativo e gera lucro ao capital imobiliário. Entendemos como especulação imobiliária a “(...) forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos” (CAMPOS FILHO, 2001, p. 48). Desse modo, pode existir, por exemplo, apropriação privada dos lucros provenientes da distribuição espacial de benfeitoria urbanas públicas – um exemplo clássico disso é a retenção de terrenos sem uso esperando melhorias no bairro que o valorizem para a venda com um lucro maior. Esse tema, da relação entre (re)produção urbana e especulação imobiliária, é abordado mais detalhadamente nesse capítulo, inclusive a partir do reconhecimento da dificuldade de reprodução de seus mecanismos fora do interior do loteamento, que suscitaria a existência de uma especulação programada, mesmo que nem sempre a valorização aconteça em função da passagem de serviços públicos.

A respeito dos mecanismos da especulação imobiliária, esse é um termo que costuma ser tratado de modo polissêmico, com uma abordagem que pode ter um sentido tão alargado chegando a ser apontada como responsável por grande parte dos problemas urbanos, como ociosidade de infraestrutura pública, destruição de patrimônio histórico, a expulsão dos pobres para áreas cada vez mais periféricas, ou o próprio espraiamento em função da existência de vazios urbanos. Esse uso indiscriminado do termo é prejudicial à construção de um debate consciente que contribua aos estudos urbanos.

O capítulo também aborda uma problematização da atuação do poder público municipal na política urbana, que, na década de 1970, alterou significativamente a estruturação

territorial da cidade e do município, levando a uma (re)estruturação urbana, através de medidas como a ampliação do perímetro urbano e aumento dos valores do imposto territorial. Esse cenário político causou repercussões significativas no crescimento da cidade, configurando uma nova fase no processo de expansão.

A atuação da Cohab-Bauru, que promoveu seu único conjunto na cidade, marcou o podemos considerar como uma mudança na produção habitacional, na medida em que houve uma inserção periférica e desconectada da malha urbana de um conjunto de grandes proporções – ambas características novas na cidade ao se tratar de conjuntos produzidos por meio de políticas públicas.

Outro aspecto abordado no capítulo é a atuação de programas estaduais na produção habitacional, composto na cidade pelo Programa Nosso Teto e pela CECAP/CODESPAULO (Companhia Estadual de Casas Populares, posteriormente denominada de Companhia de Desenvolvimento de São Paulo). Através do Programa Nosso Teto foram construídos vários conjuntos com pequeno número de unidades, que configuram uma desconcentração de unidades, garantindo a utilização de infraestrutura e equipamentos já existentes, bem como uma melhor inserção urbana, justamente pela construção de moradias em conjuntos já implantados. A atuação da CECAP/CODESPAULO no período, com a construção de somente um conjunto habitacional, também pode ser interpretada como uma importante contribuição para a intensificação da produção habitacional que marcou esse período, já que além do conjunto apresentar dimensões consideráveis⁶ quanto ao aspecto quantitativo, abriu caminho para a atuação do órgão que teve uma participação muito significativa na produção habitacional pública na cidade⁷.

O capítulo 3 compreende o período entre 1987 e 1996, período este que se constitui uma intensificação das ações do Estado no planejamento e no setor habitacional. Essa intensificação é representada pela atuação na política habitacional da CRHIS – Companhia Regional de Habitações de Interesse Social -, que é uma espécie de companhia de habitação (Cohab) de grande importância regional, sendo responsável pela promoção de grandes conjuntos que se constituíram como vetores de expansão urbana, consolidando um modelo de crescimento aos saltos para a periferia, na medida

⁶ O Conjunto Parque CECAP (casas), promovido pela CECAP/CODESPAULO em 1982, contava com 733 unidades.

⁷ Essa menção à produção do órgão no município inclui sua atuação com as outras denominações que posteriormente adquiriu (CECAP, CODESPAULO, CDH e CDHU), na medida em que, se somadas as produções do órgão ao longo do período geral do trabalho, ele foi responsável pela promoção de 2554 unidades, correspondendo a 31,64% da produção de moradias financiadas por políticas públicas no período de 1967-1996 (Quadro 9 do Apêndice A).

em que implanta conjuntos em áreas periféricas e desconexas da malha urbana consolidada. Como iremos especificar ao abordar o tema mais detalhadamente na seção que trata sobre a atuação da CRHIS neste capítulo, essa companhia de promoção habitacional se constitui como o maior promotor de todo o período estudado, sendo responsável por quase metade das unidades financiadas por recursos públicos produzidas em todo o período estudado (1967-1996). Além dessa produção expressiva promovida por este agente, o período também conta com a atuação significativa da CDHU na promoção de políticas públicas de habitação, sendo responsável por quase um sexto da produção total no período geral estudado por este trabalho.

No campo do planejamento urbano, o período abordado nesse capítulo também compreende a aprovação de um novo plano diretor, que possui como característica empreender uma visão funcionalista ao especificar seu zoneamento urbano, sendo que, neste aspecto, se aproxima do plano diretor que está revisando, o PDDI de 1973.

Reconstrução do processo de urbanização de Presidente Prudente: origem e constituição regional

Apresentamos uma reconstrução do processo de urbanização de Presidente Prudente, com base na expansão e estruturação do espaço urbano. A história de sua fundação e processo de crescimento possibilita a compreensão da constituição do processo social (em relação a seus agentes, mudanças de regime e de sistema políticos), do processo econômico e sua conformação na formação regional, abrangendo fases relevantes para uma abordagem da urbanização de Presidente Prudente. Tal abordagem explora, de forma estrutural, suas dinâmicas e processos sociais, políticos e econômicos, compreendendo períodos significativos, desde a República Oligárquica (1889-1930), o regime varguista com o Estado Novo (1930-1937-1945), até a institucionalização de uma nova política habitacional no Brasil por meio da criação do BNH em 1964.

Presidente Prudente localiza-se no extremo oeste do estado de São Paulo (Figura 1), numa área denominada Vale do Paranapanema, denominação de caráter geográfico que corresponde à parte meridional do estado, abrangendo toda a bacia do rio Paranapanema, desde Sorocaba e Botucatu até o Rio Paraná, ou Alta Sorocabana, que está relacionada com a Estada de Ferro Sorocabana, cuja expansão propiciou o povoamento e ocupação daquela região (Figura 2) (ABREU, 1972).

Figura 1: Localização de Presidente Prudente

Fonte: Pedro (2009, p. 4).

Figura 2: Mapa esquemático da região da Alta Sorocabana

Fonte: Leite (1998, p. 24)

Considerada como uma cidade média⁸, Presidente Prudente tem como particularidade seu poder polarizador, em função de bens e serviços oferecidos às quase 60 cidades de menor porte demográfico e de menor complexidade funcional que ficam em seu entorno (SPOSITO; GÓES, 2013). Em função desta característica, a cidade foi reconhecida como a '*Capital da Alta Sorocabana*' (ABREU, 2001).

Esse poder polarizador, que foi se desenvolvendo desde a ocupação daquela região, se manteve até os dias atuais, já que Presidente Prudente ainda desempenha um papel regional muito relevante. No estado de São Paulo, a crise do café de 1929 resultou no declínio econômico e político de algumas cidades que eram centros de decisão e representação administrativa, resultando no rebaixamento hierárquico regional de cidades (TAVARES, 2015), no entanto, Presidente Prudente foi umas das cidades que conseguiu manter o *status* de sede regional ou administrativa ao longo do século XX,

⁸ O município de Presidente Prudente possui uma população estimada de 225 mil habitantes (IBGE, 2017). O IBGE define como de "médio porte" os municípios que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes. Além dessa definição demográfica, alguns autores apontam fatores qualitativos importantes que devem ser considerados, como suas características funcionais e seu papel na rede urbana. Castello Branco (2006) estabeleceu um conjunto de critérios para a definição do conceito: porte populacional e econômico, grau de urbanização, centralidade e qualidade de vida, enquanto Amorim Filho e Serra (2001) identificam três fatores para essa definição: desempenhar a função de articuladores de eixos ou corredores de transportes e desenvolvimento; serem pivôs de articulação na estruturação de redes urbanas regionais ou nacionais; e possuir papel relevante na atração e constituição de polos tecnológicos. Neste trabalho utilizaremos como referência o recorte demográfico definido pelo IBGE para a definição de municípios de "médio porte", bem como o entendimento de que a cidade possui um grau de polarização que a qualifica no interior da rede urbana regional.

não seria suficiente para garantir que o município se destacasse, já que nele predominam as mesmas condições físicas do conjunto do Planalto (LEITE, 1972). Os “coronéis” Francisco de Paula Goulart e José Soares Marcondes, responsáveis pelos esforços da criação de Presidente Prudente, tiveram um papel fundamental para garantir o desenvolvimento inicial da cidade, que apresentou um crescimento superior em relação ao conjunto de cidades da Alta Sorocabana. O fato de o Coronel Goulart ter sido o articulador político para a emancipação de Presidente Prudente evidencia a importância que esses fundadores desempenharam no desenvolvimento da cidade.

A emancipação, que fez com que Presidente Prudente englobasse uma grande área de distritos⁹, no contexto de um crescente econômico da produção de café, foi um importante fator para esse papel de polarizador regional da cidade, tornando-se “cabeça política administrativa da região tomando cada vez mais a posição de Capital da Alta Sorocabana” (ABREU, 1972, p. 93).

É importante fazer uma ressalva quanto às circunstâncias que levaram à utilização do termo “coronel” no contexto político e social da época, em meio a condições em âmbito local e estadual que possibilitaram essa configuração. Os coronéis Goulart e Marcondes foram os pioneiros na promoção da ocupação da área rural e também responsáveis pela formação do núcleo urbano inicial de Presidente Prudente, sendo os responsáveis pela fundação dos primeiros loteamentos urbanos – Vila Goulart e Vila Marcondes. Nos municípios ou povoados, os latifundiários detinham o poder político, já que mesmo que numericamente inferiores, possuíam uma maior extensão de área em relação aos pequenos proprietários (ABREU, 1972).

A pequena propriedade possuiu um papel muito relevante no quadro de produção de Presidente Prudente, onde houve um sistema de colonização da terra para a agricultura baseada neste tipo de propriedade. No início de sua ocupação, quando existia um forte predomínio do café na produção, o cultivo era realizado prioritariamente na pequena propriedade, enquanto as grandes propriedades, quando não permaneciam desocupadas à espera da valorização da terra (o que acontecia com a maioria), eram exploradas para a produção nos moldes das pequenas propriedades, na medida em que as terras eram divididas pelos proprietários e a exploração era negociada por meio de empreitadas ou serviços de colonos (ABREU, 1972).

Por outro lado, apesar da importância da pequena propriedade na estrutura agrária, seu conjunto representava uma área inexpressiva em relação ao conjunto formado pelos

⁹ Antes da emancipação, Presidente Prudente era distrito de Conceição do Monte Alegre e Campos Novos do Paranapanema, localizados, ambos, a mais de 100 km de distância.

latifúndios. Isso garantiu aos latifundiários a liderança da sociedade e da política prudentina. Além dessas condições locais, havia uma organização política no estado de São Paulo estruturada a partir da valorização dos chamados “coronéis”, em que o governador contava com o apoio desses chefes políticos do interior do estado, que à época, era governado pelo Partido Republicano Paulista (PRP) (ABREU, 1972, p. 209).

Apesar do importante papel que os “coronéis” Goulart e Marcondes desempenharam quanto ao pioneirismo da urbanização e ocupação de Presidente Prudente, é necessário que haja uma análise mais realista sobre essa visão, que foi construída com base em uma narrativa que atribuiu um enaltecimento aos protagonistas da colonização branca do território. Existia uma visão romantizada que atribuía um caráter heroico ao colonizador branco, que acabou sendo naturalizada em relação à formação histórica do oeste do estado de São Paulo. Para isso, os índios, que foram massacrados no processo de conquista desse território, muitas vezes foram retratados com uma passividade fictícia ou como inimigos desumanizados (ABREU, 1972).

Como buscamos demonstrar ao longo deste trabalho, as terras do Pontal do Paranapanema, em grande parte, foram alvo de diversas disputas de propriedade, que incluíam muitos subterfúgios para driblar a legislação vigente para a obtenção da legitimação da posse, como é o caso da grilagem de terras. Os grileiros, que são falsificadores de títulos de propriedade (MONBEIG, 1984), surgiram na região nos últimos anos do período imperial no Brasil, aproveitando a confusão e as dificuldades nas legitimações (ABREU, 1972). Essa situação foi propícia à sua atuação em função do conflito de propriedades e dificuldade na demarcação de terras.

É importante ressaltar que o estudo da ocupação regional do oeste do estado de São Paulo foi fundamental para a compreensão do processo histórico que levou à configuração social e territorial do período estudado nesta dissertação (1967-1996). Nesse sentido, o trabalho de Monbeig (1984), intitulado “*Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*”, foi importante para a compreensão da relação estabelecida entre o homem e a forma de ocupação do território, especificamente quanto ao estado de São Paulo, na medida em que esse trabalho corresponde à abordagem metodológica que adotamos nesta dissertação, na qual a ocupação é parte do processo da construção social.

Monbeig (1984, p. 145) aponta que a grilagem integrou o processo de regularização das terras de toda a zona pioneira em São Paulo e no Paraná, sendo uma atividade de especulação, sem finalidade de exploração para a produção, na medida em que não havia a intenção de explorar a terra com ocupação produtiva do solo, somente lucrar com a valorização trazida pelo café (ABREU, 1972). Esse aspecto da especulação

expressava um quadro mais geral, no qual “a colonização era uma questão de segundo plano, vindo antes o desejo de especular” (MONBEIG, 1984, 143). Os grileiros procuravam por terras não legitimadas¹⁰ (adquiridas por escrituras e não transcritas), para então falsificar o título de compra e, após registrá-lo em cartório com a conivência do escrivão (mediante suborno), apropriavam-se das terras forjando uma ocupação pré-existente, por meio de simulação de longo uso da terra, utilizando-se de artifícios como cravar pés de café já bastante crescidos ou construir casas mal-acabadas que dessem a impressão de velhas, inclusive com móveis estragados pelo tempo (ABREU, 1972). A intenção de todo esse processo era conseguir a legitimação da terra, para que pudessem vender com os lucros oriundos da valorização proveniente da expansão do café. Nessa conjuntura, muitas pessoas que compravam sítios em boa-fé foram envolvidas nessa disputa de terras, já que além da inconveniência da disputa em si, existia uma maior ignorância em assuntos de leis dos pequenos proprietários, o que dificultava a possibilidade de legitimação nos processos (ABREU, 1972, p. 27).

Além do grileiro, a valorização da terra a partir da expansão do café atraiu também o negociante de terra, que promovia um sistema de venda mais dinâmico: o loteamento (ABREU, 1972). Monbeig (1984, p. 145) ressalta que é necessário analisar as consequências “da ação sistemática dos grileiros sobre a exploração do solo e o povoamento mineiro”, com a “chegada, a partir de 1895 e sobretudo 1900, de especuladores e homens de lei, totalmente estranhos à ocupação produtiva do solo”.

Essas figuras, que promoviam a especulação com a finalidade da posse de terras, contribuíam para a manutenção de reservas de terras desocupadas, o que impunha obstáculos à ocupação do território, indicando a abrangência do movimento de especulação no processo de ocupação do oeste do estado de São Paulo.

A ocupação dessa região, que aconteceu a partir da segunda metade do século XIX, até então compreendia apenas esparsos agrupamentos indígenas, (ABREU, 1972; LEITE, 1998). De fato, os índios são os verdadeiros *pioneiros*, no sentido mais restrito da palavra, pois eles “foram os primeiros a queimar a mata e a aproveitar o solo” (MONBEIG, 1984, p. 129). Na região existiam grupos indígenas de tupis-guraranis (também conhecidos como cainguá ou cayuá), tupiniquins, xavantes e caiagangues (também chamados de coroados) (MONBEIG, 1984). Os indígenas não tiveram reconhecimento histórico adequado de seu povoamento, em função da difusão de uma

¹⁰ “Os grileiros verificavam quais as águas vendidas entre 1856 e 1864 e as adquiridas por escrituras e não transcritas a partir de 1864, quando se instituiu no Brasil o regime hipotecário e com ele a transcrição dos títulos de domínio sobre imóveis” (ABREU, 1972, p. 27).

versão oficial das narrativas histórica que consolidou uma imagem benemerita do pioneirismo branco, composto pelos mineiros e paulistas cafeicultores¹¹.

Os mineiros, precursores do desbravamento dos sertões do Paranapanema, se dirigiram para essa região de terras inexploradas do oeste do estado à procura de terras para a agricultura e a pecuária (principalmente de gado bovino), devido à decadência da mineração a partir de 1850 (Abreu, 1972). Havia um número considerável de mineiros em São Paulo, cuja presença foi significativa para o povoamento do oeste do estado, na medida em que “era o mineiro, e não o paulista, que desbravava a floresta e repelia o índio” (MONBEIG, 1984, p. 133). A boa qualidade das terras no vale do Paranapanema, devido à existência de terra roxa, foi um atrativo. No entanto, houve obstáculos quanto à ocupação do território. A dificuldade de acesso e comunicação atravancava a logística de escoamento da produção, foi superada com a expansão da ferrovia, o que aconteceu na região no início do século XX. O isolamento daquela região dificultava a ocupação do território, na medida em que faltava apoio de núcleos urbanos expressivos¹² e os caminhos existentes eram poucos e precários (ABREU, 1972).

Além disso, a penetração pioneira dos mineiros chocava-se com a presença de grupos indígenas que ocupavam a região de modo esparso. Houve confronto entre brancos e índios, que contava com ataques violentos de ambos os lados. A conquista do território era fundamentada no extermínio dos grupos indígenas, por meio de expedições denominadas *dadas*, empreendidas pelos *brugreiros*, ou caçadores de índios (MONBEIG, 1984). Até o início do século XX, a resistência indígena dificultou o avanço do desbravamento mineiro, sendo “suficientemente forte para frear o início do avanço pioneiro” (MONBEIG, 1984, p. 131). Os mineiros constituíam um povoamento disperso e pouco numeroso para garantir a segurança para a fixação em um território hostil, sem a necessária organização para se proteger dos ataques indígenas (MONBEIG, 1984).

A expansão ferroviária, com destaque para a construção da linha Bauru-Mato Grosso da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (E.F. NoB), assinalou o declínio definitivo dos índios nos sertões do Paranapanema, devido ao aumento do afluxo de pioneiros brancos ter contribuído para a vitória em combates, além das doenças que transmitiam,

¹¹ Essa dicotomia estabelecida entre “mineiros e paulistas” tem relação com o processo de ocupação do oeste do estado de São Paulo, no qual, por um lado, estiveram os mineiros como precursores do povoamento, tendo como atividade principal o cultivo de gado, com ocupação predominante entre 1850-1880 a 1910 (MONBEIG, 1984), sendo sucedida pelos paulistas, que irradiaram-se pela região para o cultivo de café, responsáveis pela consolidação da ocupação, principalmente com o estabelecimento de cidades.

¹² Somente no começo do século XX começa a se formar uma rede urbana do Paranapanema.

que eram letais aos indígenas. Desse modo, “a marcha pioneira moderna acabou a obra de destruição dos índios, encetada na época colonial” (MONBEIG, 1984, p. 132).

Dentre os primeiros desbravadores mineiros dos sertões do Paranapanema, ressaltaram-se nesse movimento de pioneirismo José Teodoro de Souza¹³, João da Silva Oliveira e Francisco de Paula Morais (ABREU, 2001).

Nesse período, a venda de terras obtidas por posses tinha como obstáculo sua falta de valorização em função do isolamento da região em relação a centros urbanos, além da precária infraestrutura de transporte (não possuía estradas ou ferrovia) e baixo contingente populacional - o que significava falta de mão-de-obra suficiente para o cultivo (MONBEIG, 1984). O isolamento da região justifica, inclusive, o tipo de produção agrícola predominante no período do desbravamento mineiro nos sertões do Paranapanema. Inicialmente, os mineiros criavam gado bovino e suíno, em função da precariedade de transportes e distância de centros urbanos, que impossibilitava a cultura cafeeira (MONBEIG, 1984). Além disso, as plantações de café exigiam uma presença maior de mão-de-obra no cultivo, o que era impossibilitado devido aos embates entre mineiros e indígenas (MONBEIG, 1984). Desse modo, o “café que já vinha fazendo a fortuna de São Paulo, era na época, impraticável devido à distância e à dificuldade de transporte” (MONBEIG, 1984, p. 24). O plantio de café só foi possibilitado no oeste do estado de São Paulo a partir da expansão da rede ferroviária, sendo que o início das viagens pelas ferrovias, entre o final do século XIX e início do século XX, consolidou a marcha pioneira.

Para impulsionar a venda de terras e atrair o povoamento, um dos artifícios utilizado pelos mineiros desbravadores, como José Teodoro de Souza, foi a fundação de pequenos centros urbanos (MONBEIG, 1984), em um modelo de urbanização no qual a cidade impulsiona a ocupação da zona rural, sendo o suporte para a expansão rural – modelo este que posteriormente se difundiu com ação urbanizadora café no oeste do estado.

No período do desbravamento mineiro do Pontal do Paranapanema, houve apropriação de grandes porções de terras consideradas devolutas, cujas posses foram documentadas por meio de Registros Paroquiais ou do Vigário, que eram declarações de posse de glebas de terras escrituradas em livros nas paróquias e realizadas pelo próprio vigário, o que dava margem a muitas falsificações. Apesar de não conferir o

¹³ Como será abordado mais adiante, a gleba Montalvão, de onde foi proveniente a colonização de José Soares Marcondes, que constituiu o núcleo urbano inicial de Presidente Prudente, pertencia originalmente ao mineiro José Teodoro de Souza (ABREU, 1972).

domínio definitivo ao interessado, esse registro podia servir para legitimar a posse das terras posteriormente, com base em algumas verificações (LEITE, 1998). O fato desse tipo de registro de posse ser realizado nas paróquias demonstra o poder da Igreja na questão fundiária em todo o período colonial e também no Império. Outro exemplo dessa atuação da Igreja na constituição do espaço urbano era que, no período colonial, o próprio reconhecimento institucional para a ascensão dos povoados pelo Estado se iniciava através da Igreja (MARX, 1991, p. 27).

Esse termo de posse era vigente antes da promulgação da Lei de Terras, que consolidou a criação de uma legislação mais adaptada ao trato da propriedade no Brasil e determinou o fim da posse de terras devolutas¹⁴, prevendo, no entanto, a possibilidade de legitimação de terras ocupadas antes do ano de sua promulgação. A partir da Lei de Terras e suas regulamentações (em 1854, 1895, 1898 e 1900), o Governo estabeleceu uma estrutura legal relativa às posses de terras, que eram permitidas desde que se tratasse de uma ocupação pacífica e com efetiva instalação, com terras cultivadas ou morada permanente (ABREU, 1972, p. 26).

Essa permissão quanto a ocupações anteriores foi utilizada como brecha pelos desbravadores do Pontal do Paranapanema para manobrar a norma vigente e traçar um caminho de legitimação de posses de terras irregulares, caminho este que podia ser iniciado com as propriedades sendo documentadas em Registros Paroquiais, no qual era possível falsificar uma data de ocupação conveniente.

Como a ocupação do Pontal do Paranapanema aconteceu depois da promulgação da Lei de Terras, é possível considerar que a legitimação das propriedades nessa região, em alguma medida, compreendeu subterfúgios para burlar a legislação vigente, que já tinha estabelecido proibições quanto à apropriação de terras devolutas.

O avanço do café e consequente valorização da terra trouxe uma nova configuração para a economia e as relações humanas, conformando a necessidade de obtenção de garantias para a manutenção da propriedade no Paranapanema (ABREU, 1972, p. 25-26). Inicialmente, predominava a informalidade das propriedades na região, na medida em que os 'primitivos posseiros' vendiam as terras mediante um simples documento particular de venda, sem qualquer preocupação de registro da transação em cartório,

¹⁴ A Lei de Terras de 1850 estabeleceu que a venda de terras devolutas somente poderia ser feita através do Governo. Essa medida refletia uma preocupação dos fazendeiros de impedir o acesso dos imigrantes à terra, para que não fossem desviados da função de servirem como mão-de-obra nas fazendas de café (ABREU, 1972).

em um período em que era comum, inclusive, a realização de acordos verbais nos quais era suficiente a “palavra” trocada entre comprador e vendedor (ABREU, 1972, p. 26).

O processo de legitimação de terras no Paranapanema até o final do século XX compreendia muita arbitrariedade na apreciação dos processos de legitimação, na medida em que os requerentes ficavam à mercê do funcionário encarregado pelo serviço (ABREU, 1972). Entre 1880 e 1890 foram legitimados apenas 14 imóveis de 3 pessoas nos Sertões do Paranapanema: oito imóveis na posse de José Teodoro de Souza, cinco imóveis com posse de João da Silva Oliveira e um imóvel com posse de Francisco de Paula Moraes¹⁵ (ABREU, 1972, p. 26-27). Ao considerar isso, é possível observar a concentração fundiária e dificuldade de articulação dos menores proprietários para a obtenção da legalização de terra.

Já o processo de legitimação da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, onde posteriormente seria constituído o núcleo urbano de Presidente Prudente¹⁶, é um caso que exemplifica essa prática de falsificações no processo de legitimação de posses no Pontal do Paranapanema. Registrada inicialmente em 1856, por meio de registro paroquial de posse, a propriedade teve várias tentativas de legitimação, apresentando muitas inconsistências no processo, denotando a existência de fraudes. A legitimação só foi obtida por Manuel Pereira Goulart em 1891, por meio de uma manobra, por meio da qual conseguiu despacho favorável a essa solicitação, que incluía o pedido para a localização de “imigrantes em sua fazenda¹⁷”.

Abreu (1972) aborda a questão da legitimação de posses no Paranapanema, com propriedades que integravam um quadro de disputas, em uma conjuntura de terras conquistadas e mantidas através de embates violentos, bem como legitimadas por meio de fraudes, o que refletia o quadro fundiário do país. Nesse sentido, Monbeig (1984, p. 144) aponta que o “fundamento da propriedade territorial no Brasil era o sistema de sesmarias, isto é, terra outorgada pelo governo português, depois pelo governo imperial”. O autor aponta alguns aspectos desse sistema, como a desordem na fixação dos limites das sesmarias e a ocupação de terras devolutas, que levou à necessidade da contribuição para a promulgação da lei de Terras, que se constituiu como uma norma mais apropriada ao trato da propriedade no Brasil.

¹⁵ O imóvel de Francisco de Paula Moraes em referência é a Fazenda Montalvão, gleba na qual, posteriormente, foi implantado o loteamento da Vila Marcondes, que compôs o núcleo original de Presidente Prudente.

¹⁶ A Vila Goulart, que também compôs o núcleo original de Presidente Prudente, foi oriunda da propriedade da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio.

¹⁷ O termo “sua fazenda” na requisição aprovada pelo Governo foi suficiente para que Manuel Goulart tivesse força de legitimação de sua posse (LEITE, 1998, p. 43).

Os precursores mineiros encontraram dificuldade em comprovação da propriedade, por conta da grande parte dos títulos de posse ser ilegítimos. Além disso, havia dificuldade para a demarcação de terras, em função do tamanho, do relevo do terreno e a cobertura vegetal de mata cerrada (MONBEIG, 1984). Essa informalidade da propriedade no Vale do Paranapanema reflete a forma de organização dos mineiros, caracterizada por possuir uma iniciativa de caráter mais pessoal e menos hierarquizada em comparação com seus sucessores, os paulistas, que chegaram na região para o cultivo do café, caracterizados por possuírem uma organização com poder político muito mais abrangente (MONBEIG, 1984). Mesmo quando alguns poucos mineiros assumiram um papel mais preponderante, isso foi devido unicamente à iniciativa pessoal, em uma organização pouco hierarquizada, sem distinção de familiares e companheiros (MONBEIG, 1984, p. 139). O povoamento dos ‘sertões’ do Paranapanema começou “sob o impulso dos caboclos provenientes de Minas”, atraídos pela oportunidade de terras para a criação de gado (MONBEIG, 1984, p. 135). Dentre estes mineiros, destaca-se a influência de José Teodoro de Souza como agente colonizador, que, ao tomar posse de terras, incentivou o povoamento com o interesse de impulsionar a venda de terras.

Mesmo com a existência de atividades na região, como o povoamento esparsos dos mineiros e a especulação por parte de grileiros, até o início do século XX, as terras do oeste do estado de São Paulo ainda eram referidas nos mapas como “terrenos pouco explorados”, o que demonstrava o desconhecimento do território daquela região (Figura 4) (ABREU, 1972), que se refletia em falhas nos próprios registros de propriedade, cujos limites eram descritos por meio dos acidentes geográficos que apresentavam diversos erros de representação, ocasionando confusões nos processos de vendas de terras (LEITE, 1998; ABREU, 1972).

A partir de 1880, e até 1910, a ocupação dos precursores mineiros foi suplantada pela massa de paulistas cafeicultores no Vale do Paranapanema, sendo a passagem do século XIX para o XX marcada pelo fim da pecuária pioneira dos mineiros para o início do período dos especuladores, ligados à valorização proporcionada pelo café (MONBEIG, 1984).

Figura 4: Mapa geral do estado de São Paulo em 1902.

Fonte: Leite (1998, p. 35).

Nesse ponto é necessário fazer um parêntese sobre a ligação existente entre os fazendeiros paulistas e a especulação. Monbeig (1984, p. 146) aponta que os fazendeiros participavam da especulação “seja como compradores dos grilos, seja vendendo suas próprias terras”. De acordo com o autor, mesmo quando começaram a ser resolvidas as demandas dos grilos, eles continuaram a se envolver com a especulação por meio dos negociantes de terras, que tiveram uma crescente participação na região com a promoção de loteamentos como um sistema de venda mais dinâmica. Esses mercadores de terras, que atuavam na região ao lado dos fazendeiros, agrimensores e advogados, tiveram sua participação nas negociações de terras aumentada principalmente após a crise financeira, desencadeada pelo *crack* de 1929, bem como a revolução de 1930, com a tomada de poder por Vargas, e a de 1932, com as reações paulistas por uma constituição, que levaram os fazendeiros a venderem suas reservas de terras (MONBEIG, 1984). Com isso, os loteamentos foram se tornando cada vez mais negócios de sociedades especializadas, o que demonstra uma dissociação da vida rural, com base na ascensão dos centros urbanos, com fazendeiros e os loteadores formando o enquadramento da sociedade pioneira (MONBEIG, 1984).

A Companhia Marcondes de Colonização, Indústria e Comércio, dirigida pelo Coronel José Soares Marcondes, um dos responsáveis pelos esforços de criação do núcleo urbano original de Presidente Prudente, era uma sociedade especializada na

colonização de terras que atuou diretamente no município, operando a colonização das terras Montalvão, que ficava em frente à estação desse lugar, bem como em outros pontos da Alta Sorocabana, como Presidente Bernardes, Álvares Machado e Anhumas (ABREU, 1972, p. 69-80). Essas empresas comerciais que coordenavam essas atividades, como é o caso da Companhia Marcondes, surgiram nos primeiros 30 anos do século XX na região da Alta Sorocabana (ABREU, 1972).

Coexistiam os dois modos de colonização quanto à negociação de terras: a primitiva, de empreendimento individual, nos moldes da colonização dos mineiros, e a de racionalização administrativa nas vendas, nos moldes dos paulistas cafeicultores (ABREU, 1972). A fórmula primitiva do proprietário individual que vendia suas terras, geralmente oriundas de herança ou posse de terras, caracterizava um empreendimento individual mais sujeito às oscilações dos negócios, enquanto a racionalização administrativa nas vendas era mais organizada, com grandes organizações financeiras poderosas para administrar as vendas, com um novo caráter especulativo no quadro da valorização de terras promovida pela expansão do café (ABREU, 1972).

Ainda sobre a questão da transição entre mineiros e paulistas no Paranapanema, o desbravamento que havia sido desempenhado pelos mineiros abriu caminho para a colonização dos paulistas cafeicultores, na medida em que eles puderam aproveitar os espigões que já haviam sido ocupados, seguir suas estradas e utilizar como ponto de apoio os núcleos de povoamento já fundados (MONBEIG, 1984, p. 137). Além disso, até mesmo a atividade de criação desempenhada pelos mineiros foi conveniente para a ocupação dos paulistas cafeicultores, já que o gado bovino servia como alimentação e fornecia animais de trabalho para a lavoura de café (ABREU, 1972, p. 25).

Apesar dessas vantagens, os precursores mineiros também representavam um obstáculo para a posse de terras aos plantadores de café, já que eram os detentores dos títulos de posse do solo, portanto, para tornar-se proprietário de terras na região era necessário “lutar ou tratar com eles” (MONBEIG, 1984, p. 137). Isso foi superado por meio de negociações, desmandos ou mesmo expulsões (ABREU, 1972). Nesse processo de sucessão na ocupação, apesar da perda de protagonismo, os mineiros continuaram a exercer um papel na conjuntura da ocupação regional por meio de seus descendentes, que acabaram se aproximando dos paulistas cafeicultores, assim como aconteceu na zona pioneira, onde constituíram as famílias tradicionais (MONBEIG, 1984, p. 137).

Os paulistas cafeicultores, encabeçados por grandes fazendeiros, detinham um grande poder político, na medida em que dirigiam importantes organizações bancárias e

ferroviárias, além de possuir postos na administração pública (MONBEIG, 1984). O poder político dos fazendeiros cafeicultores propiciou a marcha pioneira, já que, até a década de 1930, eles foram, “de algum modo, os dirigentes de São Paulo” (MONBEIG, 1984, p. 141). Sua influência na organização social do estado era tamanha que impactava inclusive na própria geografia do movimento pioneiro, na medida em que os fazendeiros eram responsáveis por conduzir todo o movimento de marcha pioneira paulista, com seus interesses orientando o tratamento dos problemas gerais do estado referentes à mão-de-obra e às vias de comunicação (MONBEIG, 1984, p. 141).

É destacável a *ação urbanizadora do café* no estado de São Paulo, na medida em que a cultura se expandia para o oeste (ABREU, 1972). Até meados do século XIX, o café ocupou o Vale do Paraíba paulista e fluminense, assumindo um modelo de urbanização com base em um povoamento predominantemente rural com economia e sociedade parecidas com os moldes do período colonial, modelo no qual a fazenda precedia à cidade (ABREU, 1972). A partir de então, o café começa a se consolidar no oeste do estado de São Paulo - alcançando cidades como Itu, Jaú e Botucatu - iniciando sua *ação urbanizadora*, gerando abertura de novos núcleos urbanos ou mudando a economia e a sociedade, que até então era fortemente ligada à agricultura da cana-de-açúcar ou subsistência (ABREU, 1972). Portanto, verifica-se uma inversão nesse modelo de urbanização: a cidade se torna um *trampolim* para a ocupação da zona rural. “A ação urbanizadora do café alcançou sua plenitude no momento em que ganhou os espigões do planalto ocidental paulista” no final do século XIX (ABREU, 1972, p. 09). O núcleo urbano tinha importância como suporte, para dar credibilidade ao comércio de terrenos das áreas que eram loteadas. A gleba dotada de *recursos* - como armazém, capela e farmácia – era um elemento de segurança aos compradores (ABREU, 1972).

A partir do final do século XIX, o café já possuía um protagonismo na produção agrícola no estado de São Paulo. Essa cultura, correspondente à segunda colonização, foi responsável por valorizar e povoar as terras descobertas pelos povoadores mineiros, que constituíram a primeira colonização (ABREU, 1972, p. 36). A produção de café já estava em alta no estado de São Paulo desde meados do século XIX, no entanto, ainda se mostrava impraticável sua produção no extremo oeste em função do isolamento da região, devido à distância e à dificuldade de transporte. Essa dificuldade só pôde ser superada com a expansão ferroviária, que facilitou o acesso e o transporte, tornando possível o escoamento da produção.

A abertura da Estrada de Ferro Sorocabana foi fundamental para a efetivação do povoamento do oeste do estado, pois a ferrovia era condição fundamental para a

expansão cafeeira (ABREU, 1972) e, ao mesmo tempo, foi também *motivação*, pois a arrancada das estradas de ferro eram impulsionadas pela procura de terras para a plantação de café, verificando-se uma correlação entre ambas.

A ferrovia compôs o pilar da infraestrutura para a economia cafeeira, pois proporcionava o escoamento da produção, com transporte rápido, seguro e barato. Possibilitou comunicação fácil com grandes centros, significando a superação do isolamento da região, permitindo o abastecimento da rede de manufaturas (inclusive de importados); favoreceu o comércio de terras, na medida em que facilitou a ida dos potenciais compradores para conhecerem as glebas a serem vendidas; e favoreceu a penetração no território, a partir da constituição de núcleos urbanos que se multiplicaram ao longo da ferrovia, propiciando, desse modo, a própria ocupação do território (ABREU, 1972).

A ferrovia foi um fator marcante do progresso da região do Paranapanema, considerando que as primeiras ferrovias paulistas foram estradas do café, para os fazendeiros escoarem suas safras (ABREU, 1972). Como constatação disso, é possível verificar uma coincidência cronológica entre a expansão cafeeira e o prolongamento da E.F. Sorocabana no oeste do estado de São Paulo (Figura 5) (ABREU, 1972), na medida em que a criação dos municípios dessa região, até meados da década de 1950, acontecia ao longo do caminho dos trilhos da ferrovia (LEITE, 1998). O crescimento da rede municipal no Pontal do Paranapanema pode ser observado na Figura 6.

Figura 5: A expansão da Estrada de Ferro Sorocabana.

Fonte: Abreu (1972, p. 43).

Figura 6: Evolução da rede municipal no Pontal do Paranapanema.

Fonte: Leite, (1998, p. 37).

No caso de Presidente Prudente, “o aparecimento e desenvolvimento da cidade ligaram-se estritamente à Estrada de Ferro Sorocabana” (ABREU, 1972, p. 38). O avanço da abertura dessa ferrovia pelos sertões do Paranapanema foi fortemente incentivado pelo governo federal, devido a razões militares e políticas.

Tendo a ocupação de Presidente Prudente uma forte marca da relação entre a economia cafeeira e a Estrada de Ferro Sorocabana, Abreu (2001) aponta que o seu crescimento se intensificou com a chegada de migrantes e imigrantes (com destaque para os japoneses). A origem da cidade aconteceu em 1917, ano em que o Coronel Francisco de Paula Goulart iniciou seus esforços para a instauração do núcleo urbano do município, à época da chegada da Estrada de Ferro Sorocabana. De acordo com Leite (1998), o município, que inicialmente possuía uma superfície de aproximadamente 15.600 km², constituiu-se de uma parcela do território de Campos Novos Paulista e Paraguaçu Paulista. Sua fundação aconteceu em 1921 e sua emancipação em 1923.

A compreensão do processo de urbanização no município, desde sua origem até sua fundação e emancipação de fato, passa pela origem da cidade, marcada pela atuação de dois coronéis colonizadores. A Vila Goulart foi o primeiro loteamento da cidade, implantado em 1917, a oeste da linha férrea. Logo em seguida, em 1919, foi implantada a Vila Marcondes, a leste da ferrovia (Figura 7). Ambas possuíam uma regularidade de planta¹⁸, típica da época dos arruamentos projetados pelos agrimensores.

Figura 7: Planta da cidade de 1923.

Fonte: Acervo Museu Municipal Prof. Antônio Sandoval Neto.

¹⁸ Esse tema referente às quadrículas nos municípios paulistas pode ser aprofundado por meio do trabalho de GHIRARDELLO, Nilson. *A formação dos patrimônios religiosos no processo de expansão urbana paulista*. São Paulo: UNESP, 2010

Marx (1991) aborda essa questão da organização em tabuleiro de xadrez. Em seu livro *“Cidade no Brasil: Terra de quem?”*, o autor discute a concepção do espaço urbano para uma melhor compreensão da história da cidade, abordando especialmente a relação entre Estado e Igreja, incluindo uma influência da Igreja no parcelamento do solo, como um aspecto institucional fundamental para a constituição da paisagem urbana no caso brasileiro. Marx (1991) aponta que o traçado de quadricula foi se difundindo no Brasil principalmente a partir de meados do século XIX, devido a falhas nas normas que especificavam o ordenamento espacial das aglomerações urbanas e o afastamento dos agentes do poder. O ordenamento espacial no Brasil era regulado pelas Ordenações do Reino, uma norma que apesar de serem aplicadas nas colônias havia sido formulada para o reino, e que, surpreendentemente, perduraram até a República, na medida em que somente com a promulgação do Código Civil em 1917 os últimos resquícios dessa legislação foram removidos (MARX, 1991).

A Vila Goulart, idealizada pelo Coronel Francisco de Paula Goulart, foi demarcada, inicialmente, pelo Dr João Carlos Fairbanks, engenheiro responsável da obra de prolongamento da E.F. Sorocabana, realizada pela Empresa José Giorgi (ABREU, 1972, p. 60). A localização desse novo loteamento, que deu origem ao núcleo urbano de Presidente Prudente, foi escolhida justamente em função do local onde estava sendo demarcada a próxima estação da E.F. Sorocabana - que apenas seria inaugurada em 1919 (ABREU, 1972). O coronel Goulart procurou especificamente pelo engenheiro responsável pela obra de prolongamento da ferrovia para saber o lugar da seguinte estação para que o núcleo urbano fosse projetado diante dela, na intenção de que a cidade servisse como suporte para a venda de terras de sua fazenda, que confrontaria com a cidade (ABREU, 1972).

O engenheiro Fairbanks, usando o próprio teodolito que estava ali locado para a demarcação da estação, delimitou uma divisão perpendicular a esta, traçado que se tornaria a atual Av. Washington Luís (ABREU, 1972). Esse vínculo entre a locação do núcleo urbano com a localização da ferrovia reflete de modo explícito a relação entre o surgimento da cidade com o caminho da ferrovia. Após essa demarcação, os homens que trabalhavam para o Cel. Goulart iniciaram a derrubada de mato em 14 de setembro de 1917 (ABREU, 1972) – sendo essa data considerada como a da fundação da cidade, quando se comemora seu aniversário.

O histórico de fundação de Presidente Prudente, com dois loteamentos iniciais implantados por “coronéis” que possuíam uma rivalidade política implícita, implicou em certas divergências entre os loteamentos. O núcleo urbano idealizado por Goulart era

A ocupação da Vila Goulart resultou em sua ampliação em 1923, cujo loteamento foi espelhado com a implantação da Vila Nova. Como pôde ser visto na Planta da Cidade de Presidente Prudente de 1923 (Figura 7), na porção oeste da ferrovia já estavam implantadas a Vila Goulart e a Vila Nova, constituindo um crescimento mais pronunciado.

A disputa por terras era pautada pela ação dos “coronéis” no cenário político que, em geral, eram grandes fazendeiros que comumente também eram eleitos para os cargos de prefeito ou deputado. Os coronéis mantinham o poder por meio da sua ação política, já que “à medida que se instalaram os novos municípios frequentemente o poder político passava a pertencer ao coronel fazendeiro” (LEITE, 1998, p. 48). Por meio desse poder político, podiam conseguir a legalização dos títulos das glebas de terras.

O título de coronel era político, relacionado ao prestígio social (MONBEIG, 1984). O coronel, que desempenhava um importante papel no povoamento, era um chefe político local, que desempenhou um papel de maior relevância no estado de São Paulo no período entre o fim do século XIX e o início do século XX, mais especificamente entre 1890 e 1930 (MONBEIG, 1984).

Diferente do fazendeiro, que ocupou a região no período da colonização mineira, essencialmente rural, os coronéis, apesar de estarem diretamente interessados nos problemas da terra, eram em sua maioria citadinos (MONBEIG, 1984). O autor aponta algumas características referentes à importância das relações sociais do coronel que, além do poder econômico, eram fundamentais para que ele exercesse o papel de chefe político da zona. “Era em geral um comerciante endinheirado que, de par com sua profissão, conhecia todo mundo em derredor, e fizeram muitos amigos, sobretudo por entre a gente de poucos recursos, que lhe deviam algumas faturas” (MONBEIG, 1984, p. 143).

O regime do coronelismo compôs o cenário político de Presidente Prudente se estendendo desde sua fundação até o final da década de 1920, coincidindo com a República Oligárquica. Esse período administrativo da municipalidade, com injunções de uma estrutura política vigente apoiada no coronelismo, se encerra com a Revolução de 1930 (ABREU, 1972), promovida por um complexo de agentes e interesses em cuja dianteira esteve Getúlio Vargas.

No período do coronelismo em Presidente Prudente, a rivalidade política entre os prefeitos *goulartistas* e *marcondistas*, que se revezavam no poder, todos estes pertencentes do Partido Republicano Paulista (PRP), gerava prejuízos financeiros, provenientes de uma má arrecadação e de gastos pouco produtivos, muitas vezes de

interesse pessoal, que eram financiados pelo dinheiro público, resultando em um ciclo de poucas realizações em termos de urbanização (ABREU, 1972).

A década de 1930 marca uma mudança significativa no meio urbano de Presidente Prudente, que perde o aspecto de povoado de caráter rural e atrasado para adquirir uma infraestrutura urbanística mais consolidada com melhores condições de habitabilidade, proporcionados por políticas públicas nos âmbitos municipal e estadual.

As melhorias urbanas que foram realizadas no período pós *perrepista*, no entanto, se limitaram, prioritariamente, à região do quadrilátero central da cidade (SILVA, 1994; ABREU, 1972), com melhorias da prática administrativa após o fim do domínio *perrepista*, que geraram como resultado as melhorias no campo da infraestrutura urbana. No entanto, ainda se mostravam vigentes as práticas políticas tradicionais, impregnadas por um comportamento político de caráter essencialmente personalista, com presença de desmandos e incoerências (ABREU, 1972).

Nesse quadro de permanência das ações dos detentores de poder rural, ainda cabe citar a criação das três reservas florestais do Pontal do Paranapanema na década de 1940: a Reserva da Lagoa de São Paulo (10º Perímetro); a Grande Reserva do Pontal (13º Perímetro) e a Reserva do Morro do Diabo. Somadas, as reservas constituíam uma área considerável da região, mas foram sendo sucessivamente destruídas em função dos interesses ruralistas, que tinham grande influência sobre o meio político e pressionavam para a extinção das reservas em razão da “prosperidade e povoamento da região” (LEITE, 1998). Isso contribui para o entendimento que grande parte do território da região do Pontal do Paranapanema se tratava de terra devoluta, que foi apropriada e vendida, na medida em que predominava na área, até meados do século XX, uma “interminável disputa de terras, por causa da confusão de títulos de posse, quase sempre julgados imprestáveis” (LEITE, 1998, p. 56-57).

Na década de 1930, destaca-se a presença de serrarias em Presidente Prudente, a partir da intensificação da derrubada da mata da região (LEITE, 1998), o que fez parte do processo de povoamento na cidade, na medida em que a ocupação partia do desbravamento de terras com matas virgens. Em relação à economia, em função do declínio da economia cafeeira na década de 1930, o algodão e o gado foram ganhando importância, em substituição da cultura do café na economia do município.

Presidente Prudente destacou-se na produção de algodão, que passou a representar uma das mais importantes atividades rurais da região e o município esteve entre os maiores produtores de algodão do estado. O auge dessa cultura corresponde ao período de 1939-1945, justamente durante a segunda guerra mundial e grande parte do Estado

Novo de Vargas. Grandes indústrias de descaroçamento ou moagem do grão em várias cidades se instalaram na região Alta Sorocabana entre o final da década de 1930 e de 1980 (LEITE, 1972; DUNDES, 1998).

Até meados da década de 1930, verifica-se uma paralisação nas vendas de terras no Pontal do Paranapanema, em função da crise do café e dos movimentos de 1930 (que levaram Vargas ao poder) e à Revolução Constitucionalista de 1932. No entanto, após esse período de paralisação, houve um aquecimento do mercado, que ocasionou a intensificação da especulação, bem como o aumento de invasão de terras desocupadas, cuja posse não tivesse sido efetivada.

Desde a origem, Presidente Prudente teve uma ocupação ao longo da ferrovia, que, de certa forma, conduziu seu processo de expansão. Dessa forma, até a década de 1960 verifica-se um crescimento predominantemente no sentido norte-sul, fortemente orientado pelo espigão da ferrovia (ver Mapa A - Apêndice B). Essa orientação do crescimento em função da via férrea pode ser explicada por conta de sua importância para o escoamento da produção econômica local e regional.

Na década de 1950, tem início em Presidente Prudente a utilização do sistema de promoção imobiliária para a implantação de novos loteamentos (SOUSA, 1993). Isso marca uma mudança quanto à ocupação urbana, que antes disso não era mercantil, na medida em que as construções tinham finalidade de uso próprio, sem finalidade de comercialização (SOUSA, 1993). Nesse sistema de promoção imobiliária o parcelamento do solo ou construção do imóvel tem finalidade de comercialização, com uma maior parcela de lucro agregado, permitindo a capitalização com base no mercado imobiliário (SOUSA, 1993). Esse lucro agregado ao valor do imóvel ou lote consequentemente aumenta seu preço, fazendo com que haja uma maior seletividade de público que possa arcar com esses maiores valores praticados.

Somente a partir da década de 1960 a ocupação consegue superar o limite até então imposto pelo Córrego do Veado, que funcionava como uma barreira¹⁹ à expansão da malha urbana. Esse crescimento, com destaque para a implantação do Jardim Bongiovani (em 1962), reforça a tendência de crescimento no sentido oeste, que podemos entender que remete à própria ocupação inicial da cidade. Considerando como divisor a linha férrea, podemos observar essa desigualdade por meio do mapa de crescimento da cidade (Mapa A - Apêndice B), que mostra a ocupação acontecendo predominantemente na porção urbana oeste até a década de 1950, e, somente após

¹⁹ Os conceitos referentes a “acesso” e “barreiras” serão tratados mais detalhadamente na seção 1.2 “BNH na política urbana”

este período, o lado leste apresenta algum crescimento, assim mesmo de forma bem mais tímida. Nesse sentido, a diferença no desenvolvimento de ambas as porções do território continuou orientando o crescimento na cidade, influenciando a constituição urbana atual.

Material e métodos

Nosso trabalho se inscreve nos estudos da urbanização, com vínculos com o campo da história urbana, que foi pavimento para o desenvolvimento da pesquisa foi um aspecto fundamental quanto à metodologia, buscando compreender a relação da produção da cidade com os processos históricos que conformam a compreensão sobre a urbanização. No âmbito do jogo de ações de processos econômicos e políticos, os processos históricos são determinantes, na medida em que se materializam na forma da cidade (LAMAS, 1993).

Os textos de Ginzburg (1989) e Lepetit (2001) foram centrais na definição da metodologia referente ao campo da História. Ginzburg (1989) apresenta um método interpretativo “indiciário” que sugere que o pesquisador deve se atentar a detalhes que podem ser considerados secundários, mas são fundamentais para a compreensão de um determinado quadro social num dado momento, já que “pormenores normalmente considerados sem importância ou até triviais, ‘baixos’, forneciam a chave para aceder aos produtos mais elevados do espírito humano” (GINZBURG, 1989, p. 149-150). Lepetit (2001, p. 141), que aborda a análise hermenêutica, defende que “a cidade é feita de cruzamento”, se assemelhando com a visão de Lamas (1993), ao defender que para a análise urbana é fundamental o cruzamento de diferentes leituras, já que o objeto de estudo, que é a própria cidade, é muito complexo.

Sendo o estudo histórico um dos elementos que compõem a análise urbana, Lefebvre (1975) aponta que a cidade se vincula à relação espaço-tempo, já que o espaço urbano não se esgota na análise dos processos atuais, é necessário ler no presente a carga de tempo passado acumulado. Da mesma forma, Santos (2004, p. 256) introduz a ideia do espaço como acumulação desigual de tempos, em que “(...) a ação de um sistema histórico anterior deixa resíduos, há uma superposição de traços de sistemas diferentes”.

O aprofundamento da pesquisa na investigação histórica do processo de urbanização se aproxima da compreensão do método em relação à própria história como campo e o método do *materialismo histórico* (LEFEBVRE, 2001) como estruturante da abordagem do problema científico definido. O método abordado por Lefebvre (2001) se diferencia do entendimento do estudo do passado como antecedente, uma vez que o passado é entendido como processo.

(...) as questões relativas à cidade aparecem com muita força na formulação do materialismo histórico. Desde as primeiras páginas de *A ideologia alemã*, imediatamente depois das célebres fórmulas (...) começam as considerações sobre a cidade. Essas considerações são sobretudo retrospectivas, o que corresponde ao método que Marx explicitará mais tarde: esclarecer o passado a partir do atual (LEFEBVRE, 2001, p. 12-13, *grifo do autor*).

Nesse sentido, o entendimento quanto ao processo histórico fundamentado no método do *materialismo histórico* abordado por Lefebvre (2001), baseado em Marx, que corresponde à compreensão de que o passado deve ser esclarecido a partir do tempo presente, se aproxima da abordagem de Lepetit (2001, p. 182), que caracteriza uma estrutura analítica com base em um modelo temporal no qual a distinção entre passado e presente “se faz no presente”, a partir de uma análise que “conduz, por apropriação ou negação de pertinência, a dotar o passado de um novo sentido” (*grifo nosso*). Nesse sentido, Lepetit (2001, p. 223), nos coloca que a pesquisa histórica reconstitui os objetos do passado a partir de questões do presente.

Em seu livro ‘*Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*’, Reis Filho (2006) aborda a complexidade das mudanças em relação ao estudo nas novas características do tecido urbano. Mesmo se tratando de um estudo de curta duração (em relação ao tempo recente – presente), o autor ressalta a importância da perspectiva histórica para o estudo das características do espaço urbano.

(...) para melhor compreender a amplitude das mudanças e para observá-las como partes de um processo, procuramos realizar também análises em perspectiva histórica de longa duração, para melhor caracterizá-las como continuidade ou rupturas, nas séries de padrões projetuais. Desse modo, as mudanças em curso, por um lado são examinadas em suas especificidades mais imediatas. De outro, são analisadas em uma perspectiva histórica. (REIS FILHO, 2006, p. 40).

Essa ferramenta metodológica adotada por Reis Filho (2006), na qual os fenômenos atuais são analisados, por um lado, a partir das especificidades mais imediatas e, por

outro, da perspectiva histórica, reconhece a importância da compreensão do processo histórico para a análise dos fenômenos atuais.

Compreender a cidade como processo social é determinante, visto que as dinâmicas sociais presentes no processo histórico constituem a forma da cidade, sendo a estrutura social revelada na cidade (SANTOS, 1985, p. 15). Lamas (1993, p. 26) afirma que, como parte da leitura da cidade, é relevante o estudo da história do processo urbano, a fim de compreender a relação da cidade com o passado, sendo a cidade entendida como produto do jogo de ações de processos econômicos e políticos, sendo necessário analisar seus processos históricos.

Sobre a revisão e delimitação do marco teórico, que aborda a relação entre urbanização, habitação e planejamento, os materiais disponíveis compreendem fontes primárias e secundárias, como livros técnicos, artigos em periódicos especializados, anais de seminários e congressos, dissertações e teses, materiais em arquivos públicos e informações disponíveis em sítios da rede mundial de computadores (*sites da internet*).

O estudo sobre a abordagem historiográfica do processo de urbanização de Presidente Prudente compreende a leitura e análise de trabalhos sobre o crescimento da cidade e seus processos históricos, a fim de verificar as interpretações em relação à forma de produção do espaço urbano no município. Para fundamentar esse estudo, apresentamos uma revisão bibliográfica sobre os temas referentes às políticas públicas de habitação, com base no seu desenvolvimento histórico. Ainda isso, foi de particular importância o aprofundamento da compreensão teórica sobre a relação entre Estado e Planejamento no Brasil no processo de urbanização, com particular interesse no estado de São Paulo. Quanto a essa temática, utilizamos como principais referências os trabalhos de Furtado (1968), Ianni (1986), Fernandes (1960), Reis Filho (1968), Oliveira (2003), Faoro (2007) e Villaça (2001).

O estudo das políticas públicas de habitação instituídas em Presidente Prudente teve como o objetivo a compreensão de suas implicações na constituição e conformação da cidade, com base na articulação entre a produção habitacional, a expansão urbana e os discursos presentes na base técnico-científico dos planos urbanos realizados no período delimitado. Para isso, buscamos um aprofundamento sobre o estudo das políticas urbanas de habitação, constituindo o quadro histórico no país e seus desdobramentos no município de Presidente Prudente. Realizamos, assim, um levantamento dos empreendimentos de habitação social promovidos pelo Estado implantados em Presidente Prudente no período delimitado. A compreensão do papel das políticas públicas de habitação no crescimento urbano como dinâmica do processo

de urbanização nos permitiu o entendimento das suas implicações na constituição da cidade.

Desse modo, reforçamos o posicionamento de que para a compreensão do quadro do crescimento urbano seja importante sua análise enquanto processo, que deve ser fundamentado no estudo da história da constituição da cidade. De acordo com Panerai (2006), a situação atual de qualquer cidade é insuficiente para a realização de qualquer análise, já que a cidade deve ser considerada a partir de sua história, na medida em que entender o processo de crescimento urbano é também compreender, de um modo geral, a própria cidade. Portanto, estudá-la isoladamente, sem considerar todo o conjunto de acontecimentos que levaram até a situação presente, fará com que o produto dessa análise seja incompleto (PANERAI, 2006). Para tanto, faz-se necessário analisar os diversos períodos históricos, partindo do pressuposto de que a cidade estará sujeita a constantes transformações ao longo do tempo (PANERAI, 2006).

Por fim, é necessário fazer um esclarecimento a respeito do plano de organização temporal do trabalho, que apresenta uma sequência cronológica do passado para o presente. A construção baseada em linhas do tempo é criticada por Lepetit, que aponta dois problemas principais nesse modelo: A falsa ideia da evolução positiva da humanidade e a sucessão objetivada sobre o conjunto dessa evolução (sem ponto de vista). Conscientes disso, nos aproximamos de Lencioni (2014, p. 25) na escolha da metodologia quanto a organização do texto, reconhecendo que “embora o texto apresente uma análise em sequência cronológica, é importante esclarecer que o conhecimento não tem uma evolução linear (...) no processo de conhecimento há avanços e retrocessos”.

Periodização

Villaça (1999, p. 176), ao discutir sobre planejamento urbano, nos coloca a questão metodológica sobre a realização do estudo histórico sobre um objeto que se altera ao longo do tempo, entendendo que “a história consiste precisamente no estudo das *mudanças*”. Nesse sentido, definir uma origem fixa, delimitando um período com base em um critério de imutabilidade, significaria impor uma condição de não haver mudança (VILLAÇA, 1999). Portanto, realizamos o estudo histórico, entendido como processo, a partir da definição do percurso real da história, assim como sugere o autor.

Com efeito, só assim é possível fazer história como deve ser feita, ou seja, indo do presente para o passado e só depois de assim definir o

percurso real da história fazê-lo do passado para o presente. Começar do passado e prosseguir em direção ao presente significaria sempre escolher arbitrariamente o *início* do processo e admitir, erroneamente, que a partir desse início o percurso histórico só poderia ter sido aquele que efetivamente ocorreu. No entanto, a partir de um ponto inicial a história poderia ter seguido vários percursos, diferentes daquele que realmente ocorreu.

Assim, não só se inicia o estudo da história do presente para o passado (para só depois partir do passado para o presente) mas também se caracteriza o objeto de estudo no passado. Só assim se resolve a difícil questão de estudar história de uma prática e de um discurso que, tal como existem hoje, não existiam no passado (VILLAÇA, 1999, p. 176).

Desse modo, a periodização foi determinada prioritariamente com base no aprofundamento do estudo referente à reconstrução do processo de urbanização e planejamento de Presidente Prudente, considerando marcos institucionais e de prática local, de modo que a definição do período constituiu um sentido metodológico. A construção do recorte temporal desta dissertação e, portanto, construção do próprio objeto histórico, aconteceu a partir do desenvolvimento da pesquisa, o que se aproxima de um dos pontos defendidos por Lepetit (2001) ao abordar o “sistema dos contextos”. “Se, no conjunto de uma história experimental (ou de uma história-problema, se prefere), o objeto histórico é construído, e não dado de antemão, é o encaminhamento da pesquisa que o dá à luz e o explicita” (LEPETIT, 2001, p. 205).

Portanto, as análises concentram-se no período delimitado por dois marcos relevantes para a política habitacional e urbana no município, tendo início em 1967, com a introdução da política habitacional pública em Presidente Prudente, e marco final em 1996, na aprovação da revisão do PDDI de 1973, que levou à aprovação de um novo Plano Diretor.

Essa periodização compreende referências importantes para o quadro da política habitacional de ordem nacional e local; abrangendo fases relevantes para a concepção do quadro de habitação social no Brasil, como: a política urbana e habitacional do regime militar, que contou com a participação do BNH como financiador de habitação popular inserido no SFH, e a introdução da política urbana na Constituição Brasileira de 1988. Quanto às especificidades de Presidente Prudente, inclui a estruturação da política urbana em Presidente Prudente - que compreende a aprovação do primeiro PDDI da cidade em 1973 e sua revisão em 1996 - e o período de participação de órgãos promotores na produção habitacional (como a COHAB-Bauru, a Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS) e o complexo institucional estadual composto pela Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), posteriormente denominada Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO),

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDH) e Companhia de Desenvolvimento habitacional e Urbano Do Estado de São Paulo (CDHU).

Essa cronologia se constitui como a espinha dorsal do trabalho, no entanto, para dar conta das diferentes temporalidades que se sobrepõem no período compreendido entre esses dois marcos, foi necessário caracterizar os marcos iniciais sobre a urbanização de Presidente Prudente, referentes à sua origem e à sua constituição regional - como já apresentamos nesta introdução, em função da necessidade de delimitação de contexto que é própria da pesquisa (LEPETIT, 2001, p. 123) -, através de um estudo preliminar, compondo uma distensão do período, que foi iniciado em 1889, antecedendo o recorte inicial devido à importância das especificidades da origem da urbanização no município no âmbito da ocupação do oeste do estado de São Paulo, em um contexto posterior à promulgação da Lei de Terras de 1850 (Lei 601/10850), com a instalação da forma republicana de governo e seu desenvolvimento de base oligárquica.

CAPÍTULO 1 INSERÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM PRESIDENTE PRUDENTE (1967-1975)

Este capítulo aborda o período que consideramos de inserção da política urbana em Presidente Prudente, desde meados da década de 1960 até meados da de 1970, no âmbito do planejamento, devido ao estudo e elaboração do primeiro plano diretor e elaboração do plano do distrito industrial, bem como no âmbito da habitação, com a implantação do primeiro conjunto habitacional financiado com recursos públicos. Desse modo, o período reflete o cenário de transformações institucionais relativos à política urbana.

As discussões para a elaboração do primeiro plano diretor de Presidente Prudente, que teve sua metodologia especificada pelo SERFHAU, foram iniciadas em 1960²⁰, sendo concretizado somente na década de 1970, com a aprovação do primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado (PDDI), em 1973 (Lei 1582/73).

O contexto em que foram iniciadas suas discussões coincide com o de transformação institucional da política habitacional, de criação do BNH e do SERFHAU. Nesse período, de mudança da política urbana em âmbito federal, a cidade sofreu alterações sociais, econômicas, políticas e legais significativas, que foram refletidas no processo de estruturação urbana.

Ainda nessa década, houve a implantação do primeiro conjunto de habitação popular, marcando o início da política habitacional pública em Presidente Prudente. Em 1967, o BNH iniciou sua participação na cidade, com o financiamento do Jardim Bongiovani, com 240 Unidades Habitacionais (UHs) (tema que detalharemos na Seção 1.2 deste Capítulo), implantado próximo ao Córrego do Veado, que passou por uma obra de reurbanização, realizada através de recursos do CURA (que tratamos no Capítulo 2).

O último aspecto aqui considerado que integra o quadro de inserção da política urbana em Presidente Prudente, no âmbito do planejamento, é o projeto do Distrito Industrial, que reflete o movimento de interiorização da atividade industrial no estado de São Paulo. A 'atividade industrial' pode ser utilizada para designar a atividade produtiva vinculada

²⁰ O processo de elaboração do plano diretor pôde ser analisado por meio das leis e decretos municipais promulgados com relação a esse tema. A primeira lei que faz menção à elaboração do primeiro Plano Diretor de Presidente Prudente é a Lei 567/1960, de 28 de junho de 1960, que dispõe "sobre autorização ao Prefeito para contratar a elaboração de um plano diretor para a cidade". As leis e decretos municipais de Presidente Prudente estão disponibilizadas na url <http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/leis_decretos.xhtml>.

à indústria, direta ou indiretamente, sem que esteja restrito ao setor secundário da economia (TAVARES, 2015; SCOTT, 1994).

Esses três fatores, discutidos ao longo do capítulo, compõem um quadro de transformação no campo habitacional e do planejamento em nível federal a partir do golpe militar de 1964, com repercussões no território, que podem ser analisados por meio do estudo do crescimento e expansão urbanos no município analisado.

Podemos entender o território como o espaço historicamente produzido pela ação social (SANTOS, 2014, p. 62) e o lugar do exercício do poder e das relações de domínio (FOUCAULT, 2006, p. 157). Essas definições refletem os aspectos que são analisados para estudar o território de Presidente Prudente, cuja problemática foi construída através da interlocução de três vetores principais: habitação, planejamento e expansão urbana. Essa análise, sempre pautada em um ponto de vista histórico, tenta entender a lógica de produção do espaço urbano, ou seja, da organização territorial do espaço urbano compreendida pela atuação de seus agentes.

A produção do espaço, a partir da compreensão da organização sócio-espacial, pode ser entendida “como uma consequência direta das relações entre processos econômicos, políticos e culturais”, não se limitando, portanto, à estrutura conceitual das formas espaciais baseadas na cidade (GOTTDIENER, 1993, p. 196). Nesse sentido, entendemos, em consonância com o autor, que a produção social do espaço tem como marca que “tanto as relações espaciais quanto as temporais são intrínsecas a todo aspecto da organização social” (GOTTDIENER, 1993, p. 196).

1.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

Na reflexão sobre o planejamento destacamos alguns conceitos relevantes para a localização de nossa compreensão. De acordo com Matus (1991, p. 28), o plano é “a mediação entre o conhecimento e a ação”. Tavares (2015, p. 26) considera que o planejamento é “o processo que ocorre dentro do setor público com o objetivo de otimizar recursos aplicados nas suas ações que, no âmbito territorial, objetiva proporcionar desenvolvimento equilibrado”. Villaça (1999) aponta que o planejamento urbano é a organização do espaço intra-urbano, com planos formulados e/ou aplicados para cada cidade individualmente. Rezende (1982, p. 21) indica que o planejamento

possui a tarefa essencial de garantir “a apropriação equilibrada do espaço urbano, organizando o desenvolvimento e reprodução desse espaço”.

De um ponto mais relativo ao direito urbanístico brasileiro, com base em autores que estudam esses aspectos jurídicos do tema, o planejamento pode ser definido como o processo técnico de estabelecer objetivos previamente a partir do estudo da realidade (SILVA; 1998) ou a preparação da tomada de decisões, ou seja, a atividade de tomar decisões antecipadamente (CASTILHO, 1998).

Villaça (1999) aponta que o termo “planejamento urbano”, no conceito atual como é conhecido, passou a ser utilizado a partir da década de 1950, sendo chamado nas décadas de 1930 e 1940 como “urbanismo”.

Souza (2002, p. 75) considera que a ação do planejamento urbano tem como objetivo fundamental o próprio desenvolvimento das cidades, com base na melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social. O processo de planejamento, que deve integrar as fases de levantamento, diretrizes, projeto, execução e reanálise urbana, tem o ordenamento e a articulação racionais do espaço urbano como metas de atuação, auxiliando quanto à orientação do crescimento da cidade, a partir do estabelecimento de diretrizes para o uso e ocupação do solo (PHILIPPI Jr. et al., 2011).

O planejamento pode ser um instrumento para o desenvolvimento sócio-espacial, propiciando igualdade quanto ao direito à cidade, na medida em que possa combater a fragmentação e a desigualdade. Nesse sentido, ele desempenha um importante papel quanto às políticas públicas, na medida em que uma adequada inserção urbana dos empreendimentos deveria ser determinada por um planejamento que considerasse as necessidades da população como prioridade de seu ordenamento. É possível apontar o planejamento como uma solução para os problemas como a má inserção urbana dos empreendimentos habitacionais, considerando as necessidades da população como prioridade em suas propostas de ordenamento, bem como o déficit habitacional, que deveria ser considerado nos planos urbanos, pois o acesso à moradia é um direito básico de cidadania, agregado em 2000 à Constituição Federal de 1988.

No entanto, existem críticas quanto a essas noções ideológicas do planejamento e do urbanismo como componentes técnicos. Em “Caminhos da arquitetura”, Artigas (1985) atribui a criação do urbanismo às necessidades da burguesia de inventar soluções paliativas para o caos da cidade. O urbanismo é apontado como o vilão das classes populares por Lefebvre (2008), na medida em que é um instrumento do Estado e do capital privado, que se constitui e se consolida como uma ideologia do capital, uma

estratégia de dominação, sendo reflexo da organização de quem o realiza de fato: o Estado.

Lefebvre (2008) defende que o urbanismo é uma ciência ideológica e tecnocrática, que parte da necessidade de uma disciplina que seja capaz de organizar esse espaço da produção (capitalista, por excelência). No entanto, também ressalta que o mundo urbano se constrói antes da disciplina do urbanismo, por meio da industrialização, com base na ideia de que industrialização gera urbanização.

Como resposta a essa intermediação do urbanismo como ideologia, Lefebvre (2008) sugere a participação e auto-gestão da população, que deveria se apropriar da cidade e decidir sobre seu espaço de vida.

As críticas ao planejamento também são abundantes. Artigas (1985) caracteriza como opressora a ideia de planejamento, que é vendida como solução para os problemas urbanos. Nesse sentido, aponta o planejamento como uma ilusão para o povo (o proletariado), já que “os ‘planos’ não aspiram realizar muito mais do que convencer o público da inocência da burguesia” (ARTIGAS, 1985, p. 69).

Gottdiener (1993) também critica a noção de planejamento em seu aspecto ideológico. O autor aponta que o Estado usa o planejamento como prática de controle social, na medida em que a “produção do espaço regional envolve o Estado tanto quanto a economia” (GOTTDIENER, 1993, p. 16), com base na existência de uma interseção de processos políticos e econômicos no espaço. O autor ainda discute o papel do Estado na construção e manutenção do crescimento da cidade dispersa. Dessa forma, é fundamental a discussão do papel do Estado na produção do espaço urbano, especialmente ao considerar-se que, no Brasil, houve a naturalização, construída historicamente, pelo menos desde 1930, da produção estatal de habitação popular, com enfoque no trabalhador: naturalizou-se a ideia de que o Estado produz habitação para o pobre, acompanhada intensamente pelo aprofundamento da ideologia do acesso à casa própria. Nesse sentido, é possível notar que capital, governo e ideologia são questões sempre presentes.

O planejamento urbano foi ‘cristalizado’ na figura do *Plano Diretor*, sendo que essa expressão apareceu pela primeira vez no Plano Agache em 1930, que é o plano que tratou da remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro (VILLAÇA, 1999), num período de desenvolvimento de planos gerais para muitas cidades brasileiras (LEME, 1999). Antes disso, pode-se considerar que os conceitos de planejamento não existiam no Brasil (VILLAÇA, 1999). Esse plano foi pioneiro para a época no desenvolvimento de

estudos de abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem e limpeza pública, além da proposição de normas urbanísticas para a regulação de loteamentos, como desapropriações, gabaritos e altura de edifícios, normativas edilícias e estética urbana.

Villaça (1999) aponta a característica discursiva que o planejamento urbano possui, que muitas vezes se afasta da prática, na medida em que muitos planos nem ao menos saíram do papel. Os problemas vinculados à implantação dos planos diretores “são uma questão política e não técnica” (Villaça, 1993, p. 5), por não ocorrerem devido ao desconhecimento técnico dos problemas das cidades ou das posturas adequadas a serem adotadas, mas sim por uma dificuldade de implementação em função de obstáculos de ordem política.

Quando os planos diretores ficam restritos à fase de discussão e aprovação, sem uma implementação adequada, se tornam uma mera carta de boas intenções, o que acaba fazendo com que todo o esforço de discussão fique limitada à esfera teórica e técnica. “Considerar que são Planos, só porque foram elaborados, impressos e distribuídos, só porque são discutidos pelos especialistas, mas ignorados pela sociedade, é um grave equívoco. É pretender dar existência concreta à ideia pura” (VILLAÇA, 1993, p. 4).

A partir da década de 1950 foi se desenvolvendo no Brasil um discurso que buscava a integração dos planos urbanos, centrando-se na figura do Plano Diretor, o que, na década de 1960, fez com que ficasse conhecido como *planejamento urbano integrado* ou *plano diretor típico*, que tinha como objetivo desenvolver princípios para a estratégia da condução integrada do desenvolvimento econômico e social, sendo fundamentado no planejamento racional e apoiando-se no princípio de que os problemas da cidade deveriam ser resolvidos de modo técnico, a partir do conhecimento absoluto do objeto de estudo (a cidade) e tendo como ação sua implantação pelos órgãos executivos (VILLAÇA, 1999). “Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado” (VILLAÇA, 1999, p. 177, *grifos nossos*).

Essas mudanças quanto aos nomes, bem como a metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, refletem um estratagema da classe dominante para renovar sua ideologia, como manutenção no poder e exercício de dominação (VILLAÇA, 1999). Neste período, verificou-se o desenvolvimento dos planos em muitas cidades brasileiras impulsionado pelo financiamento do Governo Federal (VILLAÇA, 1999). Era através do SERFHAU que o governo federal regulamentava a

elaboração dos planos diretores, determinando uma vinculação direta à concessão de empréstimos.

A concepção do debate acerca do urbanismo no período entre 1930 e 1970 configurou a reconstrução das práticas urbanísticas, com inserção de novos conceitos, firmando-se a assistência técnica aos municípios, a criação de órgãos de planejamento nas administrações municipais e a atuação das empresas de engenharia consultiva. (FELDMAN, 2005b).

A década de 1950 foi marcada pela inserção dos urbanistas no campo da assistência técnica, o que se reflete nas instituições criadas que constituem um campo de atuação específico (FELDMAN, 2005b).

É destacável, nesse contexto de reflexão sobre o pensamento urbanístico no Brasil, abordar a atuação do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), dentro da FAU-USP, que foi criado em 1955, sendo, inclusive, dirigido inicialmente por Luiz Ignacio de Anhaia Mello. Sua criação foi reflexo da atenção dirigida para a institucionalização do planejamento na administração municipal quanto à assistência técnica aos municípios nas décadas de 1940 e 1950 (NEGRELOS, et al, 2019).

O órgão foi responsável pela orientação quanto à elaboração de planos diretores, sendo que sua atuação pode ser relacionada à implementação de equipes multidisciplinares no processo de elaboração de planos, por meio da criação de comissões com representantes da sociedade, além de equipe técnica composta por profissionais diversos (FELDMAN, 2005b).

A partir do golpe militar de 1964, a área habitacional foi institucionalizada através do arranjo constituído pelo complexo SFH/BNH/COHABs, que contava com a atuação do SERFHAU, previsto já na Lei 4380, de 21 de agosto de 1964, que cria o BNH e autoriza a criação das COHABs, como organismos públicos promotores de habitação em âmbito regional e local (NEGRELOS, 2019).

O SERFHAU teve sua regulamentação em 1966 e; com isso, foi possível que fosse se estruturando uma linha de pensamento urbanístico no Brasil baseada na elaboração do planejamento municipal no conceito da integração dos setores da administração, conhecido como “planejamento integrado”, cujos instrumentos comumente denominaram-se “planos diretores de planejamento integrado – PDDI”, “planos locais de desenvolvimento integrado – PDLI” ou, mesmo, “planos de desenvolvimento integrado – PDI”. Desse modo, “(...) o SERFHAU centraliza essa atividade envolvendo empresas privadas de consultoria. Com a criação do SERFHAU, a ênfase na formação

de quadros técnicos internos às administrações municipais, que prevalecia desde os anos de 1930, se desvanece” (FELDMAN, 2005a, p. 223).

O órgão teve como atribuição principal a regulamentação da política habitacional e urbana e de apoio ao planejamento urbano e à ordenação territorial das cidades, com elaboração de planos que deveriam ter o apoio e financiamento do órgão (Bonduki, 2014). Apesar de casos de apoio a PDDIs com resultados positivos, o que demonstra que a atividade do órgão não foi inócua em relação ao ordenamento urbano, devido à falta de autonomia, o SERFHAU “não foi capaz de garantir a necessária articulação entre as diretrizes da política urbana e a ação de agentes financeiros e promotores do SFH” (BONDUKI, 2014. p. 69).

Segundo Villaça (1999), “o conceito dominante de planejamento urbano tem como especificidade a organização do espaço urbano e aplica-se à cidade individualmente” (VILLAÇA, 1999, p. 172). Portanto, ao trabalhar os planos de cada cidade individualmente, verifica-se na atuação do SERFHAU esse objetivo de estimular o planejamento urbano no Brasil por meio do incentivo da estruturação do zoneamento municipal. “O planejamento vinculado à elaboração de PDDI está demonstrado pelos vários trabalhos que analisam municípios com planos desse período baseados na centralização de poder no Executivo e na inexistência da participação da sociedade”. (NEGRELOS, et al, 2019, p. 8).

Nesse contexto, exploramos o processo de desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente, o primeiro plano diretor do município, que nos oferece uma série de elementos para a compreensão do tensionamento acima exposto, entre a ideia de planejamento técnico e as críticas ao seu caráter ideológico.

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente

Processo de elaboração e fases de desenvolvimento

As discussões para a elaboração do primeiro plano diretor do município se iniciaram na década de 1960, ou seja, antes do golpe militar de 1964 e do início da promoção de habitação popular na cidade, que se inaugura em Presidente Prudente em 1967, logo em seguida à nova institucionalização da política nacional para a produção da habitação social por meio da criação do BNH, em agosto de 1964. Nessa época, se verifica o início

da atuação dos programas habitacionais na cidade, com a implantação dos primeiros conjuntos promovidos por políticas públicas²¹.

Fazendo-se uma contextualização com a situação demográfica de Presidente Prudente na época, verifica-se um crescimento populacional urbano. A proporção de população rural foi diminuindo conforme aumentava a população urbana. Esse processo ocorre em todo o país, na medida em que a população urbana ultrapassa a rural entre as décadas de 1960 e de 1970. Na cidade, na década de 1970, há um aumento populacional considerável, ultrapassando a marca de 100 mil habitantes, sendo que a população urbana chegou a quase 90% (Tabela 1). O movimento em torno do mercado imobiliário ganhou importância com o aumento do número de moradores.

É possível observar a expansão territorial até esse período no Anexo 01.

Tabela 1: Quadro populacional de Presidente Prudente.

Quadro populacional de Presidente Prudente				
tipo \ ano	1940	1950	1960	1970
População urbana	12.637 (17,92%)	26.790 (45,15%)	54.055 (75,23%)	94.084 (87,66%)
População rural	57.879 (82,08%)	32.551 (54,85%)	17.802 (24,77%)	13.250 (12,34%)
Total	70.516	59.341	71.857	107.334

Fonte dos dados: Leite (1972, p. 40-41). Elaborado pela autora.

Esse quadro, no qual foram iniciadas as discussões do primeiro plano diretor de Presidente Prudente²², coincide com o momento nacional de propostas das reformas de base, sob a presidência de João Goulart, particularmente com os debates sobre a reforma urbana, que teve no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), em 1963, seu ponto alto (BONDUKI; KOURY, 2007).

O SERFHAU, criado na mesma lei do BNH, construiu a metodologia dos planos diretores integrados para todo o Brasil e, especificamente, do de Presidente Prudente.

²¹ Os primeiros conjuntos promovidos por políticas públicas em Presidente Prudente foram as unidades no Jardim Bongiovani e Vila São Jorge, implantados em 1967, com financiamento do BNH. Este tema é apresentado mais detalhadamente na seção subsequente.

²² As discussões para a elaboração do PDDI de Presidente Prudente começaram no início da década de 1960, plano este que foi efetivamente aprovado somente em 1973 (Lei Complementar 1582/73), sendo que houve aprovação da revisão de seu plano diretor em 1996 (Lei Complementar 029/96).

O órgão, que teve um papel de orientação e normatização da ação do planejamento municipal, foi regulamentado pelo Decreto 59.917/1966 e teve seu Regimento Interno determinado pela Resolução Conselho de Administração do BNH 11/67 (VIZIOLI, 1998). Como o planejamento integrado municipal, que tinha como instrumento os planos diretores, era uma condição estabelecida para obtenção de recursos federais para investimentos em saneamento, habitação e infraestrutura geral, a importância do órgão foi acentuada em função desse condicionante para a aplicação desses fundos pelas administrações municipais. Uma das funções do órgão era desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao déficit habitacional e assessorar os municípios na elaboração de seus planos diretores (VIZIOLI, 1998).

Existiu uma relação direta entre a atuação do SERFHAU e uma certa consolidação do planejamento urbano no Brasil. No sentido do entendimento de planejamento urbano como a organização do espaço intra-urbano, com planos formulados para cada cidade individualmente, o SERFHAU pretendeu estimular o planejamento urbano no Brasil, através da orientação normativa geral dos planos (VILLAÇA, 1999).

Nesse sentido, pode-se dizer, por exemplo, que o Serfhau pretendeu (sem conseguir) estimular o planejamento urbano no Brasil, pois quis estimular os planos individuais de cada cidade. (...) Sua atuação insere-se, se não na prática (já que a maioria dos planos não saiu do papel), pelo menos nas idéias referentes ao planejamento urbano (VILLAÇA, 199, p. 172).

O SERFHAU teve sua extinção em 1974 e liquidação em 1975. Isso foi motivado por mudanças políticas e econômicas, bem como pela crise do petróleo e do “milagre brasileiro”. Apesar disso, os ideais de planejamento integrado e dos planos diretores não chegaram ao fim junto com a extinção do órgão, na medida em que continuaram sendo propostos planos com essa orientação (NEGRELOS et al, 2019).

A extinção do SERFHAU foi decretada, principalmente, por meio da promulgação da Lei 6.164/1974, que dispõe sobre a transferência da propriedade de bens imóveis do órgão: os imóveis construídos da FCP (extinta em 1964) passaram para a Caixa Econômica Federal (CEF); os imóveis terrenos vagos da FCP passaram para o BNH e os imóveis/terrenos vagos em Brasília passam para a Companhia de Desenvolvimento de Brasília (CODEBRÁS) (NEGRELOS, 2019, p. 93).

A liquidação do SERFHAU foi formalizada por meio do Decreto nº 76.149/1975; sendo passado ao BNH o restante de seu patrimônio, que incorporou as atribuições dessa autarquia já extinta (NEGRELOS, 2019, p. 93), por meio da pasta de “atribuições técnicas relativas ao Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local

integrado (FIPLAN) e ao Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local (CIDUL)” (art. 3.º do Decreto 76.149/1975).

Dessa forma, após sua liquidação, houve a atuação direta do BNH quanto aos assuntos que antes eram coordenados pelo SERFHAU, configurando um cenário no qual a “ação de planejamento integrado e de orientação para a elaboração de projetos urbanos, inclusive através do Projeto CURA, tenha periodização possível até a extinção do BNH em 1986, apesar da redução de sua orientação ao planejamento municipal” (NEGRELOS, 2019, p. 117).

As discussões para a elaboração do plano em Presidente Prudente, que começaram no início no início da década de 1960 - correspondendo ao período de introdução da política urbana no município - só foi concretizada com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), em 1973 (Lei 1582/73).

Dessa forma, desde o início das discussões (1960-1963) até a efetiva aprovação e implementação do plano (1973-1977), transcorreu um período considerável de tempo, perpassando quatro gestões municipais. Isso pode indicar a possibilidade de envolvimento do poder público com interesses externos, direcionando as políticas de desenvolvimento urbano, contando, sobretudo, com importante inflexão política após o golpe de 1964. (MARISCO, 2003). Esse processo de elaboração do plano será detalhado a seguir a partir de suas fases de desenvolvimento – discussões; contratação e elaboração; e implantação.

Os principais fatores que motivaram a elaboração do Plano Diretor foi o atendimento de dois objetivos principais: a implantação do Distrito Industrial, relacionado à política de planejamento regional de criação de polos de desenvolvimento e a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores estabelecida na nova lei orgânica dos Municípios de 1967 (Lei nº 9.842, de 19 de setembro de 1967), que trazia uma vinculação direta para a concessão de empréstimos, através do SERFHAU e do governo estadual (MARISCO, 1997).

A necessidade da existência de um plano diretor para a regulamentação da implantação do Distrito Industrial merece um especial destaque, já que foi o que motivou inclusive as pressões para que o processo de elaboração do plano retomasse seu andamento, como iremos detalhar adiante.

Cabe ressaltar que o interesse da elaboração do Plano Diretor, neste período, refletiu as políticas de desenvolvimento empreendidas pelo governo federal e estadual, que se acentuaram nas próximas décadas, destacando-se a descentralização industrial e que repercutiu

diretamente para o município de Presidente Prudente (MARISCO, 1997, p. 83).

O propósito da “instalação do Distrito Industrial no município e seu posicionamento no contexto do Estado de São Paulo como sede da capital regional da Alta Sorocabana”, orientou, inclusive, toda a proposta de concepção urbanística e de políticas de desenvolvimento que constam no plano (MARISCO, 1997, p. 123).

Além disso, outra característica destacável do plano, que podemos observar nas suas fases de desenvolvimento, foi a participação da comunidade local, mesmo que de forma elitista, priorizando a classe média, que configurou uma diferença metodológica dos outros planos diretores produzidos no período.

O processo de elaboração do plano diretor pôde ser analisado por meio das leis e decretos municipais promulgados com relação a esse tema²³.

A primeira fase de elaboração do plano aconteceu entre 1960-63, quando ocorreram as primeiras discussões. Ainda em 1960, foi publicada uma Lei (nº 567/1960) dispondo sobre o orçamento para contratação para a elaboração do primeiro plano diretor da cidade, marcando assim o início da mobilização para sua elaboração. Nessa lei consta uma autorização para a abertura de crédito de 500 mil cruzeiros para as despesas da contratação para a elaboração do plano diretor. É interessante ressaltar como, desde o início do processo de elaboração, o plano enfrentou resistências. O projeto de lei nº 40/4 do vereador Silvio Roncador, que deu origem à essa Lei, quando foi aprovado, teve que enfrentar a tentativa de veto do prefeito da época²⁴, Luiz Ferraz Sampaio (do PSD, com mandato entre janeiro de 1960 e dezembro de 1963), que alegava que não existiam recursos suficientes para a sua implementação (MARISCO, 1997).

O trâmite seguinte nesse processo de discussão do plano aconteceu somente no ano seguinte, com a aprovação da lei nº 621, de 20 de março de 1961, que dispunha sobre a instituição de uma Comissão do Plano Diretor da cidade. Esta lei determinava que a competência de instituir medidas de caráter urbanístico fosse atribuição exclusiva dessa Comissão, sinalizando uma tentativa de vinculação da política urbana ao planejamento urbano, baseada em um plano diretor (MARISCO, 1997, p. 83). Ainda, esta lei já

²³ As leis e decretos municipais de Presidente Prudente estão disponibilizadas na url < http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/leis_decretos.xhtml >.

²⁴ O veto do prefeito Luiz Ferraz Sampaio ao projeto de lei nº 40/4, que dispunha sobre uma autorização de contratação para a elaboração do Plano diretor para a cidade foi derrotado em votação da Câmara Municipal, com 17 votos contra e um a favor (MARISCO, 1997). A aprovação do projeto de lei correspondeu à promulgação da Lei nº 567 de 28 de junho de 1960.

determina a participação do CPEU da FAU USP na elaboração do Plano Diretor, que aconteceu mediante convênio (art. 9º da Lei 621/1961).

A segunda fase desse processo corresponde à sua contratação e elaboração. Essa fase perpassa três administrações municipais (1965-69): o final da administração do prefeito Florivaldo Leal (ARENA – de janeiro 1964 a dezembro de 1965), toda a administração do prefeito Watal Ishibashi (ARENA - de dezembro de 1965 a janeiro de 1969), até o início da administração de Antônio Sandoval Netto (ARENA – de fevereiro 1969 a janeiro de 1973). Esse longo período de contratação e elaboração do plano reflete as dificuldades no processo de elaboração.

A elaboração do plano diretor de Presidente Prudente foi resultado de um convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente (PMPP), a Associação de Arquitetos da Alta Sorocabana e o CPEU – FAU USP (PDDI Presidente Prudente, 1968/1969). Os estudos realizados tiveram metodologia especificada pelo SERFHAU.

O roteiro do SERFHAU para elaboração de PDDIs ressaltava a importância da pesquisa e da realização do diagnóstico sobre o município para fundamentar os planos. Assim como preconizava o roteiro do SERFHAU, o plano de Presidente Prudente possui uma vasta pesquisa sobre as especificidades do município, abordando seus aspectos geográficos, demográficos, de urbanização e uso do solo, como veremos ao abordar sua caracterização.

É importante ressaltar que houve uma lacuna considerável de tempo desde a instituição da Comissão do Plano Diretor, em março de 1961, até que o convênio tenha sido, de fato, firmado, em 1966. Além disso, outro ponto destacável é que, até a aprovação do plano diretor (que, na peça de lei, foi chamado de PDDI), o planejamento urbano não integrou a regulação das atividades urbanas em Presidente Prudente.

O planejamento, como instrumento de regulação das atividades urbanas, que subsidiaria a administração municipal em Presidente Prudente, em nenhum momento da história administrativa do município, se constituiu em um importante elemento da política de desenvolvimento urbano (MARISCO, 1997, p. 71).

Houve dois planos de caráter setorial aprovados durante a gestão de Watal Ishibashi, que configuraram tentativas pioneiras de elaboração de planos com a função de subsidiar as atividades administrativas no município: O PLAME (Plano Mínimo de Educação, aprovado pela Lei nº 1153/1966) que definia uma política educacional para o município, e o Plano Sanitário e de Promoção Social (aprovado pela Lei 1340/1968), que pretendia promover políticas públicas municipais no atendimento da área de saúde

e assistência social. Ambos os planos não tiveram uma implantação efetiva, sendo somente colocadas em prática algumas propostas durante a gestão de Watal Ishibashi, que, a partir da mudança de administração municipal, não houve continuidade de implementação dos planos.

Na própria publicação que compõe os estudos do PDDI encontramos uma menção ao plano como marco de início do processo de planejamento no município:

Tais projetos, uma vez aprovados pela Câmara Municipal, criarão as condições para a implantação do Plano Diretor, **dando início ao processo de Planejamento** como atividade permanente a estimular e favorecer o desenvolvimento do Município (PDDI Presidente Prudente, 1968/1969, p. 02, *grifo nosso*).

Isso demonstra e reforça a ausência de instrumentos que fundamentassem a atividade de planejamento antes do início da elaboração do primeiro plano diretor do município, ou seja, ausência do planejamento urbano em si.

Retomando o andamento do processo de elaboração do plano, ainda em 1966, verifica-se a abertura de crédito de 10 milhões de cruzeiros para esses trabalhos, que foi viabilizado através da promulgação da lei 1.109/1966²⁵.

No ano seguinte, houve a instituição da comissão do Plano Diretor, através da Lei 1.203/1967²⁶. A Comissão criada através da promulgação dessa lei atribui uma característica participativa ao processo de elaboração do plano, na medida em que integrava a sociedade local e o poder público. Essa organização, composta por quinze membros indicados por entidades de classe e associações cívicas ou culturais do município (art. 2º da Lei 1203/1967), foi uma recomendação apresentada pelo CPEU, que propunha uma composição de 9 a 15 membros indicados pela Câmara Municipal, Associação Cívica e de classes (MARISCO, 1997, p. 86).

Nessa mesma lei, verifica-se outro fator integrante desse quadro participativo na elaboração do plano: a criação de um Escritório Técnico, que era responsável pela realização de trabalhos relacionados à elaboração e implantação do Plano diretor, sendo coordenados por um arquiteto ou engenheiro (art. 7 da Lei 1203/1967). Havia uma mobilização da comunidade local quanto ao processo de elaboração do Plano Diretor por meio do estabelecimento, na lei, que os trabalhos do Escritório Técnico

²⁵ A promulgação da lei 1.109/1966 resultou da aprovação do projeto de lei nº 284/5, que dispunha sobre a abertura de crédito especial de 10 milhões de cruzeiros para os trabalhos de elaboração do Plano Diretor de Presidente Prudente.

²⁶ A Lei 1.203/1967 correspondia à Lei Municipal 621/1961, que a revogava, ambas determinando a instituição de uma Comissão do Plano Diretor.

deveriam ser “desenvolvidos com a colaboração de pessoal residente no município, especializado em problemas relacionados com o planejamento municipal”, recomendando-se, especialmente, a escolha de assessores técnicos que fossem agrônomos, sociólogos, advogados e economistas, dentre outros especialistas disponíveis e convenientes ao processo (art. 7 da Lei 1203/1967).

Apesar da efetividade dessa esfera participativa, através da criação da Comissão e do Escritório Técnico, Marisco (1997) nos lembra uma importante ressalva, quanto à limitação da esfera participativa na elaboração do plano a uma parcela específica da sociedade: a classe média. Portanto, a mobilização da sociedade local se restringiu à classe média, sem que houvesse uma mobilização de todas as parcelas da sociedade (MARISCO, 1997, p. 88).

A classe média, enquanto classe dominante, dispunha de estratégias de atuação nos processos de elaboração dos planos diretores, com o propósito de renovar e reforçar sua ideologia de exercício de dominação e manutenção no poder (VILLAÇA, 1999).

De qualquer forma, a criação do Escritório Técnico possibilitou a existência de uma equipe multidisciplinar que contava, inclusive, com integrantes da sociedade local, o que diferia da prática usual de elaboração de Planos Diretores nesse período, usualmente composta por pessoal técnico que não possuía vivência com as especificidades do município, sem integrar processos participativos da sociedade (MARISCO, 1997, p. 88).

Ainda nesse ano, através da promulgação da Lei 1257/1967, que trata da criação de secretarias municipais, houve a criação do Setor Técnico de Plano Diretor, subordinado ao Departamento de Obras e Viação, que, por sua vez, compunha a Secretaria de Obras e Serviços Públicos (art. 11 da Lei 1257//1967).

A última lei aprovada referente a esse processo dos estudos para a elaboração do plano diretor foi a promulgação da lei 1299/1968, que concedia um crédito especial para os trabalhos, no valor de 35 mil cruzeiros novos. Esse valor complementava o orçamento previsto inicialmente por meio da Lei 1.109/1966, que concedeu 10 milhões de cruzeiros para as despesas iniciais do plano.

Entre o final de 1968 e o início de 1969 foram concluídos os estudos necessários para o PDDI de Presidente Prudente. A partir do convênio firmado, o trabalho apresentado pelo CPEU resultou em um documento com estudos que compunham um diagnóstico sobre o município e a proposição de diretrizes.

O presente documento abrange a totalidade dos aspectos analisados no decorrer dos trabalhos do Plano, assim como suas conclusões e

recomendações. Constitui-se, portanto, na peça de apoio essencial para a compreensão e a justificação do conteúdo dos projetos de lei encaminhados ao Executivo denominados Lei do Plano Diretor e Lei de Zoneamento de Presidente Prudente (PLANO DIRETOR, 1968/1969, p. 2)

Essa publicação, intitulada “Plano Diretor de Presidente Prudente”, é composta por 5 volumes, que abordam: apresentação, introdução e inserção do município no contexto regional; aspectos específicos do município; análise da cidade nos aspectos físico-territoriais, sociais e econômicos, bem como aspectos referentes à Política de Desenvolvimento do Município e Proposições e Diretrizes Básicas; e, por fim, os estudos apresentados por meio de mapas, plantas e gráficos do município e da cidade. A estrutura da publicação dos estudos do Plano Diretor elaborado pelo CPEU será detalhada mais adiante.

Esse trabalho, porém, enfrentaria uma nova paralização até ser entregue ao Poder Executivo Municipal, o que ocorreria somente na administração municipal seguinte. A nova paralização no seu andamento entre a contratação e a elaboração dos estudos e a efetiva aprovação do plano aconteceu em função dos seguintes aspectos administrativos: inexistência de órgão específico para tratar de assuntos específicos do planejamento municipal, que ficou subordinado à Secretaria de Obras e Serviços Públicos (Lei 1257/67), e a alteração na base administrativa - entre Watal Ishibashi (1965-69) e Antônio Sandoval Netto (1969-73) – em função das eleições municipais, que geraram mudanças políticas (MARISCO, 1997, p. 90-91).

A partir da posse de Antônio Sandoval Netto em 1969, inicia-se o período de ações para a aprovação do plano, que só aconteceria, efetivamente, na administração seguinte. O início dessa administração trouxe novos problemas ao andamento do plano, em função de alguns entraves, como a demora do Poder Executivo em enviar o plano ao Poder Legislativo, para sua apreciação e aprovação, bem como a tentativa do prefeito de fazer a devolução do plano para uma melhor “apreciação” por parte do CPEU (MARISCO, 1997, p. 92).

Essa paralização no andamento gerou pressão para a aprovação (Anexos 02 e 03), devido, principalmente, ao interesse de implementação do Distrito Industrial, que foi o principal fator que motivou a elaboração do plano (MARISCO, 1997). A implantação do Distrito Industrial é destacável dentre os benefícios que a aprovação do plano traria para o município, pois esta foi o fator que mais impactou para que os prudentinos fizessem pressão popular para que fosse dado prosseguimento nos trâmites para sua aprovação (MARISCO, 1997. p. 90).

A entrega do plano elaborado pela equipe do CPEU ao prefeito aconteceu somente em junho de 1970 (Anexo 04). Ainda nesse ano, foi instituído o Grupo de Estudos responsável para emitir parecer sobre o plano (Decreto 1292/1970), em dezembro de 1970 e, em 1971, efetivou-se a autorização para a efetiva contratação para a elaboração da lei do PDDI (Lei 1.456/1971).

Verificou-se um novo “engavetamento”²⁷ do plano até o fim do mandato de Antônio Sandoval Netto, tendo sido aprovado somente em 1973. Abreu (1982) nos fornece elementos para entender o estilo de administração do prefeito Antônio Sandoval Netto, com práticas populistas, que contribuíram ao atraso da aprovação do plano. Sandoval governou a cidade por três vezes, sendo que em seus dois mandatos anteriores (1946-47 e 1956-59), houve hegemonia do poder local favorecido pela aliança política com o governo do Estado (Jânio Quadros e Carvalho Pinto, respectivamente), com realização de grandes obras com dinamismo na administração municipal.

A falta de dinamismo em seu último mandato reflete a perda de hegemonia política a partir da década de 1960, sobretudo em função do aumento da população urbana nas décadas de 1960-80 em Presidente Prudente, na medida em que a população rural representava, para Sandoval, a base de uma “massa de manobra do assistencialismo-paternalista”, com “transformações econômicas e sociais locais (...) e das transformações políticas nacional e estadual de após 1964” (ABREU, 1982, p. 305). Essas transformações levaram a uma “redefinição do poder político local em Presidente Prudente” (ABREU, 1982, p. 305).

Em 1973 se inicia a gestão do prefeito Walter Soares Lemes (ARENA – fevereiro de 1973 a janeiro de 1977) e, somente no final do primeiro ano dessa administração seria aprovado o plano diretor de Presidente Prudente, por meio da promulgação da Lei 1582 de 05 de dezembro de 1973 (Anexo 05).

Outra motivação para a implementação do Plano Diretor foi devido a ser condição necessária para a solicitação de recursos para a reurbanização do fundo de vale do Parque do Povo (MARISCO, 1997, p. 111-112), recursos estes que seriam fomentados pelo Programa CURA – os projetos do CURA em Presidente Prudente são abordados no capítulo subsequente, na seção 2.1.

A quinta fase constitui a pós implementação do plano, que compreendeu a administração do prefeito Paulo Constantino (1978-82). Houve a criação de órgão

²⁷ O termo “engavetamento” foi utilizado em reprodução às críticas empreendidas por jornais locais, que refletia a insatisfação da população com a morosidade do processo de elaboração do plano diretor.

específico para tratar de assuntos específicos do planejamento municipal, pela Lei 1858/1977, que estabelece o Sistema de Planejamento, Coordenação e Controle.

Caracterização do Plano

A partir da análise do processo de elaboração e das fases de desenvolvimento do plano diretor de Presidente Prudente - que envolveu sua discussão, contratação dos estudos, aprovação e implementação -, inserida em um quadro mais geral de elaboração de planos com metodologia e execução coordenadas pelo governo federal por meio do modelo de planejamento do SERFHAU, que era o principal órgão gestor de planejamento urbano no período (MARISCO, 1997, p. 124), será apresentada uma caracterização do plano, a fim de compreender os elementos de sua composição, como as políticas adotadas, especialmente quanto à concepção urbanística proposta e suas orientações quanto ao crescimento urbano, relacionadas à habitação social.

A estrutura do plano foi apresentada a partir de sua peça técnica, que consiste na monografia intitulada “Plano Diretor de Presidente Prudente” elaborada pelo CPEU a partir da metodologia do SERFHAU que serviu como base técnica para o texto de lei aprovada e da peça legal, correspondente à lei aprovada (nº 1.582/1973) – intitulada Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

No que se refere à denominação, ele se constitui como um plano de desenvolvimento, pois traça políticas de desenvolvimento econômico, social e físico-territorial – sendo essa última sua maior ênfase – e é integrado porque tem a característica de ser um plano racional, em função da ênfase dada aos diagnósticos, análises e prognósticos envolvendo o objetivo de integração dos diversos setores vinculados à administração municipal (MARISCO, 1997).

1. Estrutura da peça técnica do plano: estudo elaborado pelo CPEU

O documento final elaborado pelo CPEU-FAU USP, compondo os estudos e as diretrizes para o PDDI de Presidente Prudente, é apresentado em 5 volumes (Anexo 07). Os três primeiros volumes apresentam os estudos referentes à região, ao município e à cidade e os dois últimos volumes contém, respectivamente, gráficos e pranchas.

O Volume I tem como tema a *região*, apresentando a inserção do município no contexto regional. Os estudos do capítulo são subdivididos nos seguintes itens principais, que transcrevemos literalmente:

1. REGIÃO

- 1.1 Critério para a definição da Região de influência de Presidente Prudente – pertinência do Município aos vários agrupamentos regionais segundo as propostas de regionalização existente
- 1.2 Definição da Região de influência direta de Presidente Prudente segundo a proposta do CPEU
- 1.3 Condições físicas e naturais
- 1.4 Economia
- 1.5 Demografia
- 1.6 Equipamentos
- 1.7 Uso do Solo
- 1.8 Obras, projetos e estudos de alcance regional propostos ou em elaboração

O Volume II tem como tema o *município*, sendo composto pelos estudos específicos dos seus aspectos, quanto às condições físico-territoriais, demografia e estrutura. Os estudos do capítulo são subdivididos nos seguintes itens principais, que transcrevemos literalmente:

2. MUNICÍPIO

- 2.1. Situação – dados gerais
- 2.2. Condições físicas e naturais
- 2.3. Demografia
- 2.4. Equipamentos
- 2.5. Organização e funcionamento da Prefeitura Municipal
- 2.6. Obras, projetos e estudos de alcance municipal propostos ou em elaboração

O Volume III tem como tema a *cidade*, sendo composto por: um estudo abrangente dos seus aspectos, quanto à urbanização e uso do solo e demografia; apresentação da política de desenvolvimento do município, que compreende uma abordagem sobre a inserção do Distrito Industrial e da capital regional da alta Sorocabana; as proposições e diretrizes básicas de desenvolvimento econômico, social e espacial; e as diretrizes específicas de implantação. Os estudos abordados subdivididos nos seguintes itens principais, que transcrevemos literalmente:

3. CIDADE

- 3.1. Considerações gerais
- 3.2. Metodologia e pesquisa
- 3.3. Sítio urbano e condições naturais
- 3.4. Urbanização
- 3.5. Uso do solo
- 3.6. Valor dos terrenos urbanos
- 3.7. Distribuição espacial da população
- 3.8. Redes de serviços públicos
- 3.9. Sistema viário
- 3.10. Transporte urbano
- 3.11. Distribuição espacial dos equipamentos

4. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO

- 4.1. Fatores externos pré-existent

- 4.2. Participação das esferas de governo e da comunidade prudentina nos programas ligados à implantação do Distrito Industrial e da Capital Regional
- 4.3. Caráter da atuação Municipalidade e da comunidade prudentinas da condução dos problemas do desenvolvimento local em face dos fatores pré-existentes: princípios gerais de orientação do PDDI
- 4.4. Política de desenvolvimento econômico
- 4.5. Política de desenvolvimento social
- 4.6. Política de desenvolvimento físico-territorial
- 5. PROPOSIÇÕES E DIRETRIZES BÁSICAS
 - 5.1. Diretrizes desenvolvimento econômico
 - 5.2. Diretrizes de desenvolvimento social
 - 5.3. Diretrizes de organização espacial
- 6. DIRETRIZES ESPECÍFICAS DE IMPLANTAÇÃO

Os volumes IV e V apresentam os mapas, plantas e gráficos (incluindo organogramas) do município e da cidade. Destaca-se nesses volumes o organograma das etapas de desenvolvimento – “Esquema operacional” e “Etapas desenvolvidas para Presidente Prudente” (Anexos 08 e 09), o mapa com as “Hipóteses de expansão urbana – prioridades” (Anexo 10), o mapa com o “Plano de massa (1968-1980)” (Anexo 11), o mapa do “Sistema viário proposto – rede urbana” (Anexo 12), mapa do “Zoneamento urbano” (Anexo 13), e mapa da “Forma Urbana prevista” (Anexo 14), que serão analisados mais detalhadamente.

O mapa com as hipóteses de expansão urbana (Anexo 10), com sua explicação às páginas 393 e 394 (volume III) do Plano Diretor de 1969, previa uma expansão em direção às porções oeste, noroeste, sudoeste e sudeste (indicadas nesta ordem de prioridade no mapa).

Quanto à expansão urbana, havia diretrizes preconizando o favorecimento do crescimento quanto ao sentido oeste, noroeste e sudoeste, além da ocupação dos fundos de vales do Córregos do Veado e Ferreirinha. Essas recomendações, especialmente quanto às porções 1 e 2, indicadas como expansão “prioritária”, tinham a finalidade de promover o crescimento compacto da cidade, de modo que “a integração do espaço de crescimento à área urbana atual, sem uma distinção proporcionada do perímetro, conservando, o mais possível o caráter compacto da cidade” (PLANO DIRETOR, 1968/1969, p. 393).

A hipótese de expansão oeste (indicada pelo número 1 no mapa do Anexo 10), com ocupação da área entre a rodovia Raposo Tavares e Avenida Manoel Goulart, se realizou de fato, principalmente a partir da década de 1970, o que destacamos ter acontecido como reflexo da infraestrutura promovida por meio de recursos do Programa CURA, que além de impulsionar a ocupação promoveu a transformação da área do

entorno do Parque do Povo. O Córrego do Veado, antes de sua reurbanização promovida pelo CURA, se constituía como um obstáculo à ocupação da área, que, mesmo já possuindo alguns loteamentos implantados desde o início da década de 1960, como o Jardim Bongiovani, essa porção não alcançava uma ocupação de fato em função da situação de isolamento, sem infraestrutura urbana (o que inclui até mesmo a inexistência de comércio local, por exemplo).

A segunda área de expansão indicada, na porção noroeste, é limitada pelo “distrito industrial especializado”, que também é proposto no Projeto do Distrito Industrial proposto pelo CIPU/ CPEU em período coincidente ao plano diretor do CPEU – como se verá adiante na seção 1.3. Destaca-se que nessa direção houve uma extensão da malha, ultrapassando essa limitação prevista, crescimento este que aconteceu principalmente a partir do final da década de 1970, tendo como vetor a implantação de grandes conjuntos habitacionais públicos (Bartholomeu Bueno de Miranda, e Parque CECAP), que tiveram como característica a consolidação de crescimentos aos saltos, na medida em que foram implantados fora da malha consolidada.

A terceira área de expansão indicada, na porção sudoeste da cidade definida como “complementar” quanto ao crescimento no plano, configura uma ocupação que ultrapassaria a rodovia Raposo Tavares. É importante lembrar que rodovias geralmente se constituem como barreiras para a expansão urbana. Essa porção foi ocupada a partir da década de 1990, tendo como vetor a implantação de grandes conjuntos públicos, com destaque para Mário Amato e Ana Jacinta, entre 1990 e 1992, que somavam 3 mil moradias, que, à época da implantação desses conjuntos, estavam fora da malha urbana consolidada. Essa área intersticial ainda não foi ocupada inteiramente até os dias atuais.

A quarta área indicada para expansão, na porção sudeste da cidade, indicada como expansão “alternativa” no plano, não se consolidou em ocupação de fato, refletindo a dificuldade de crescimento que Presidente Prudente apresenta quanto ao lado leste da linha férrea. A ocupação dessa porção até o final do período estudado (até 1996) não chegou nem perto da extensão de área prevista para crescimento pelo Mapa de Hipóteses de expansão (Anexo 10).

O Plano de Massa (1968-1980) (Anexo 11), constante do item de “diretrizes de organização espacial” (5.3), se relaciona com “os princípios, dados e determinantes urbanísticos expostos nos itens antecedentes...[apresentando] opções e decisões principais que, abrangendo os vários setores do desenvolvimento urbano, definem a proposição” (PLANO DIRETOR, 1968/1969, p. 393) O Plano de Massa (item 5.3.3.4.)

envolve proposições e diretrizes básicas para o sentido de expansão; a estrutura urbana; o sistema viário; e para as áreas de uso residencial, de polarização, verdes, industriais, de uso especial e de distribuição espacial de equipamentos.

Para tanto, ele apresenta duas funções à cidade: a função política-administrativa, a partir da definição de Presidente Prudente como capital regional, desempenhando sua função polarizadora; e a função econômica, com base na implantação do Distrito Industrial, em um contexto de descentralização industrial que era aspirada como política estadual (MARISCO, 1997, p. 140).

Quanto à estrutura urbana, com base na distribuição urbana existente naquele momento, a proposta é constituída com base nos eixos de polarização, que são áreas que concentrem atividades de comércio e serviço de caráter central e vicinal. Isso se baseia em uma tendência de ocupação identificada, na qual “os usos urbanos tais como comércio, instituições e atividades culturais se alinham indiferenciadamente ao longo de algumas vias preferenciais do reticulado predominante, dando origem a um sistema contínuo de área de polarização” (PLANO DIRETOR, 1968/1969, p. 389).

As áreas de polarização principais indicadas pelo Plano de Massas são constituídas pelo quadrilátero central (entre avenidas Manoel Goulart, Marcondes, Brasil e Washington Luís) e por toda a extensão da avenida Manoel Goulart, sendo esta última considerada como um eixo de polarização.

Esses eixos de polarização, concentradores de atividades comerciais, estruturam a organização espacial urbana, o que pode ser observado no Mapa da Forma Urbana Prevista (Anexo 14).

Quanto ao uso e ocupação, o mapa de Zoneamento (Anexo 13) indica áreas residenciais de alta densidade de ocupação nas adjacências das áreas de polarização, de modo que se percebe um gradiente no sentido do centro para a periferia quanto às densidades determinadas. Deste modo, as áreas entre o quadrilátero central e a avenida Manoel Goulart (definidas como áreas de alta polarização no plano de massas – Anexo 11), são definidas como de alta densidade, sendo que ao se deslocar às regiões mais periféricas, a densidade vai se tornando média e de baixa densidade, respectivamente nesta ordem gradual.

Outro ponto destacável no mapa de zoneamento proposto é a delimitação da área para implantação do Distrito Industrial definida no mapa como “Z13-zonas industriais urbanas”. A definição do zoneamento no plano diretor, definindo áreas de caráter industrial era essencial para tornar possível a implementação do Distrito Industrial, o

que se mostrou como uma questão que motivou a elaboração de um plano diretor da cidade, como já foi mencionado.

Ainda, a definição das áreas de uso paisagístico (ZE3 – Zona de Uso Especial 3 – proteção paisagística), que integram as áreas de proteção ambiental, como as faixas no entorno de córregos, demonstra como o espaço urbano de Presidente Prudente se localiza sobre uma grande quantidade de córregos. Os córregos urbanos podem ser vistos como problemas urbanos, caso não exista uma integração paisagística e no desenho urbano. O plano diretor foi elaborado em época posterior à promulgação do Código Florestal de 1965 (Lei n.º 4.771 de 15 de setembro de 1965), quando foi estabelecida a proteção das áreas lindeiras aos córregos (que estabelecia 5 metros de APP para córregos de até 10 metros de largura). Antes disso, somente o corpo d'água era protegido por meio do Código de Águas (Lei 24.643/34), sem haver qualquer proteção das áreas adjacentes aos córregos.

Em relação às áreas próximas ao perímetro, formando um arco superior sudoeste-sudeste, verifica-se a existência de um “cinturão verde”, com base na definição de áreas de proteção paisagística (ZE3) que circundam todo esse perímetro.

Estrutura da peça legal do plano: PDDI (Lei 1.582/73)

A lei do plano aprovado, denominado PDDI, foi promulgada com a seguinte estrutura:

- Capítulo I – das disposições preliminares
- Capítulo III – do desenvolvimento econômico
- Capítulo IV – do desenvolvimento social
- Capítulo V – da organização administrativa
- Capítulo VI – da implantação física
 - Seção I – do uso do solo
 - Seção II – do sistema viário
 - Seção III – dos equipamentos urbanos
- Capítulo VII – das disposições financeiras
- Capítulo VIII – das disposições gerais e transitórias

A seguir, destacamos alguns pontos abordados na lei.

No Capítulo I, que trata das disposições preliminares, os objetivos e diretrizes do desenvolvimento comunitário integral estão fundamentadas nos setores básicos social, econômico, administrativo e físico-territorial, divisão esta que coincide com a classificação determinada na Lei Orgânica dos Municípios (art. 79 da Lei nº 9.842/1967); e a previsão de tempo de implementação do plano, que visa atingir os “objetivos da comunidade nos próximos 15 anos” (art. 2º da Lei 1.582/1973).

No Capítulo II, que trata dos objetivos e das diretrizes básicas, destaca-se como objetivo: a definição de objetivos para o plano, como a consolidação da posição do Município como centro polarizador (inciso I do art. 5º - Lei 1.582/1973), o que reflete, inclusive, um dos fatores que motivaram a elaboração desse plano, a preocupação em “proporcionar uma estrutura urbana capaz de atender plenamente as funções de *habitar, trabalhar, circular e recrear*” (inciso II do art. 5º - Lei 1.582/1973, *grifos nossos*), sendo estas as funções sociais da cidade estabelecidas na Carta de Atenas

Combinada a essa lei, foi aprovada uma de uso do solo que, sem indicar o termo ocupação, determina densidades em zonas e estabelece, em sua cartografia, o zoneamento - Lei 1583/1973 (Anexo 06).

A lei do Uso do Solo foi aprovada com a seguinte estrutura:

- Capítulo I – das disposições preliminares
- Capítulo II- das zonas residenciais
- Capítulo III-
 - Seção I – das zonas comerciais centrais
 - Seção II – das zonas comerciais secundárias
 - Seção III – da zona comercial e atacadista
 - Seção IV – das zonas industriais
- Capítulo V – das zonas de uso especial
- Capítulo VI – disposições gerais

A lei estabelece uma classificação funcional das áreas urbanas e de expansão urbanas subdivididas nas seguintes categorias.

- I – Zonas de uso predominante residencial;
- II – Zonas de uso predominantemente comercial;
- III – Zonas de uso predominantemente industrial;
- IV – Zonas de uso especial (Lei 1.583/1973, p. 01, art. 3º).

O zoneamento definido na lei apresenta uma classificação funcional fundamentada nas funções sociais da cidade estabelecidas na Carta de Atenas (trabalhar, habitar, circular e recrear).

A cidade é dividida por setores, onde cada um constitui uma zona, e para cada zona têm-se estabelecidos os usos ou funções, encontrando-se nessa proposta os princípios do zoneamento funcionalista, preconizado na Carta de Atenas (trabalhar, habitar, circular e recrear) (MARISCO, 2003, p. 70).

A lei apresenta a seguinte subdivisão para a classificação desses setores.

- Zona de uso predominantemente residencial (art. 4)
 - zonas residenciais de alta densidade (ZR1);
 - zonas residenciais de média densidade (ZR2);
 - zonas residenciais de alta densidade (ZR3)
- Zona de uso predominantemente comercial (art. 5)
 - zona comercial central (ZC1);
 - zonas comerciais secundárias (ZC2);
 - zonas comercial atacadista (ZC3)
- Zona de uso predominantemente industrial (art. 6)
 - zona do Distrito Industrial Diversificada (ZI1);
 - zonas do Distrito Industrial especializado (ZI2);
 - zonas industriais localizadas na área urbana (ZI3)
 - zona de uso especial (art. 7)
 - zona destinada ao Centro Educacional (ZE1);
 - zona destinada ao Parque Municipal (ZE2);
 - zonas de proteção paisagística (ZE3)
 - zona de uso proibido para a construção de indústrias (ZE5)
 - zona de exposição agropecuária (ZE4);

Desse modo, nesse quadro de introdução do planejamento urbano em Presidente Prudente, configurado pela discussão e aprovação do primeiro plano diretor da cidade, também verificou-se a introdução de políticas públicas de habitação, ensejada pelo contexto nacional de institucionalização da política habitacional empreendida pelo governo militar. A seguir, discutiremos a implantação de dois conjuntos financiados pelo BNH em Presidente Prudente, ambos em 1967, que apesar de não possuírem expressividade quantitativa, representam o início de atuação da política habitacional na cidade.

1.2 BNH na política urbana: início das políticas habitacionais públicas em Presidente Prudente (1967)

Nas condições das políticas da ação estatal no período pós 1930, Ianni (1986) aponta que a evolução do sistema político-econômico brasileiro possuía duas tendências: a

crescente participação estatal na economia e a presença de uma política econômica planificada, na medida em que essas tendências compõem o tipo de capitalismo monopolista então vigente no Brasil.

Após o golpe militar de 1964, houve uma participação mais marcante e centralizada por parte do Estado na política urbana, como resposta às “necessidades de desenvolvimento do capitalismo na sua etapa monopolista que exigiu a utilização de investimentos maciços em infraestrutura necessária para dar fluidez ao capital” (FRANCISCO, 2012, p. 6). Nesse período, houve a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) no bojo do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), de modo que ocorreu uma nova institucionalização de uma política de habitação de financiamento da construção civil no contexto do capitalismo monopolista, como “resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente” (BONDUKI, 2008, p.72). Com isso, alterou-se o padrão de produção das cidades brasileiras com base no estabelecimento de uma política habitacional pública inteiramente direcionada para esse fim, diferindo da política anterior, com base nos IAPs (de base previdenciária) e na FCP, com intenção de centralização da orientação da produção, que, no entanto, não se efetivou. O Governo também pôde intervir na área habitacional em articulação com o planejamento urbano através da criação do SERFHAU, que ocorreu na mesma lei de criação do BNH em 1964, apesar de que o serviço só tenha sido regulamentado dois anos depois, por meio do Decreto nº 59.917/66.

Esta seção aborda esse período da política habitacional, que tem como marco o golpe militar de 1964, discutindo especialmente seus desdobramentos em relação ao nosso objeto empírico, a cidade de Presidente Prudente. Consideramos que o início das políticas públicas na cidade aconteceu a partir da implantação do primeiro conjunto habitacional público financiado pelo BNH em 1967. Portanto, o início efetivo da política pública na cidade aconteceu claramente em sucessão ao período de institucionalização da política em âmbito nacional. Dessa forma, esses fatos se cruzam em função da repercussão do quadro institucional nacional na realidade local. Um dos objetivos do nosso trabalho é justamente investigar as políticas públicas de habitação em uma cidade média, como é o caso de Presidente Prudente, a fim de compreender quais as implicações advindas em função do porte da cidade, o que é particularmente importante em se tratando do financiamento ao planejamento aplicado no período através do SERFHAU.

Como o período estudado nesta dissertação é composto em grande parte pelo período de atuação do BNH, é fundamental apresentar uma análise da trajetória histórica deste órgão, que, além da importância de institucionalização nacional da política, teve papel central no início da política habitacional em Presidente Prudente, que só teve seus primeiros conjuntos públicos implantados com financiamentos promovidos pelo órgão.

O período da política habitacional e urbana implementadas pelo regime militar compreende desde a institucionalização do BNH em 1964 até a sua extinção em novembro de 1986, no ano seguinte ao fim do fim da ditadura militar no Brasil.

Logo no primeiro governo militar, o do marechal Castelo Branco, que presidiu o país de 1964 a 1967, foram extintos os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e houve a unificação da previdência no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). A criação do BNH aconteceu por meio da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 – mesma lei que criou o SERFHAU, ao mesmo tempo que instituía o SFH (Sistema Financeiro da Habitação), as sociedades de crédito bancário, as letras imobiliárias e

(...) uma rede de organismos autárquicos de atuação local e regional, vinculados ao regime jurídico de sociedades de economia mista, para operar e promover a política urbana e habitacional no âmbito dos municípios e regiões de governo, as Companhias de Habitação (COHABs), contanto, necessariamente, com aporte econômico majoritário advindo do poder público” (NEGRELOS, 2019, p. 75).

Logo após o golpe militar, o SERFHAU foi criado a partir da transformação da Fundação da Casa Popular (FCP), na medida em que herdou sua estrutura. O órgão era voltado para “a formulação da política urbana e habitacional, além de difundir uma mentalidade de planejamento urbano nas administrações municipais” (BONDUKI, 2014, p. 63).

A partir dessas iniciativas de criação do BNH e do SERFHAU, estabeleceu-se a estruturação de uma política de habitação em âmbito nacional, fundamentada em um novo Sistema Financeiro de Habitação. A criação do SFH foi o grande legado do período, que se constituiu como um sistema financeiro sustentável com fontes estáveis de recursos. A produção financiada pelo SFH representou cerca de 25% das novas unidades construídas no país no período (BONDUKI, 2014). O SFH empregou recursos de contas de poupança ou repassados pelo FGTS para o financiamento de aquisição e construção de imóveis residenciais.

A maior parte dos recursos do SFH durante o regime militar foi destinada à classe média e classe média baixa, na medida em que a ausência de um subsídio direto e regras de obtenção do financiamento, restritas aos trabalhadores formais que pudessem

comprovar um rendimento estável compatível com as condições de acesso ao crédito, limitaram o acesso das pessoas de baixa renda aos recursos do SFH (BONDUKI, 2014).

As faixas de financiamento correspondiam a três tipos de mercado: o “popular”, para o atendimento através das COHABs, com unidades em conjuntos habitacionais; o “econômico”, que envolvia o atendimento através de cooperativas, hipotecas e sociedades de assistência social; e o “médio”, cujo financiamento se dava pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e FIMACO (Programa de Financiamento de Material de Construção) (NEGRELOS, 2019). A autora, a partir dos dados de Azevedo e Andrade (1982) e de Azevedo (1988), consolida as porcentagens de atendimento em termos de financiamentos realizados pelo BNH de 1964 até julho de 1986, um pouco antes de sua extinção:

- O mercado popular, que chegara em 1980 com 35% dos financiamentos, alcança 1986 com um número menor (33,6%).
- O mercado econômico, por sua vez, e da mesma forma, os 21,8% de financiamentos até 1980, caem para todo o período (17,6%).
- Já o mercado médio, que atingira 43,2% dos financiamentos até 1980, aumenta a proporção para 48,8% em 1986. (NEGRELOS, 2019, p. 98-99)

A ideia de criação de um banco que operasse recursos no setor habitacional em nível nacional já vinha sendo estudada pelo Estado desde o segundo governo Vargas (BONDUKI, 2014). O novo quadro da política urbana e habitacional era, de fato, necessário, devido à importância de se realizar a institucionalização de uma política nacional para os setores urbano e habitacional, e já vinha sendo discutido desde antes do golpe militar – com “propostas que já estavam presentes no processo de criação da FCP, nos grupos de trabalhos criados no segundo governo Vargas e no documento final do SHRU” (BONDUKI, 2014, p. 63) -, o que demonstra que essa questão já era uma demanda necessária para o enfrentamento do problema da habitação. No entanto, o fato de ter sido concebido dentro de um regime autoritário ditatorial trouxe implicações negativas, devido ao “momento de cerceamento das liberdades democráticas e fortalecimento dos setores conservadores” (BONDUKI, 2014, p. 63).

Bonduki (2014) aponta que as ações empreendidas pelo governo no novo regime ditatorial no setor habitacional possuíam os objetivos de conseguir apoio popular, especialmente das camadas mais pobres, base de sustentação do populismo que estava afastado do poder, e a estruturação do setor da construção civil aos moldes capitalistas, com base na criação de uma política permanente de financiamento – e este

objetivo de caráter econômico acabou prevalecendo perante a tentativa de caráter populista de conseguir apoio da população mais pobre.

A política habitacional do período militar foi um instrumento de combate às ideias que o regime considerava como comunistas e progressistas, inclusive utilizando o fortalecimento do conceito da casa própria, aprofundando a difusão da ideologia da propriedade privada, como um dos objetivos dos programas implementados pelo BNH, em função do conservadorismo do novo arranjo de poder que afastava quaisquer propostas relacionadas com a reforma urbana (BONDUKI, 2014, p. 63).

(...) a difusão da propriedade privada passou a ser um objetivo a ser seguido pelo BNH, que baseou seus programas no financiamento da casa própria. É desse período a famosa frase “A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidenta do BNH, expressando a preocupação de fazer da política habitacional um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas, em tempos de Guerra Fria e de intensa polarização política e ideológica em todo continente latino-americano (BONDUKI, 2014, p. 63).

Dessa forma, as diretrizes da política habitacional do período militar não incorporaram mecanismos mais flexíveis para seu enfrentamento, baseada em princípios como centralização, inexistência de participação na concepção dos programas e projetos, falta de controle social, ausência de subsídios para a baixa renda, opção exclusiva para a casa própria e resistência para incorporar processos alternativos. Por outro lado, Negrelos (2019) defende que, principalmente a questão do aprofundamento da ideologia da propriedade privada presente na política financiada pelo BNH não é um dispositivo aplicado a partir de sua instituição, uma vez que a atuação dos IAPs já operava com planos de financiamento aos seus associados que ampliavam a ideia da obtenção da casa própria. Nesse sentido,

(...) é possível compreender as justificativas de Roberto Campos e Sandra Cavalcanti sobre o perfil da política baseada no quadro institucional do complexo SFH-BNH-COHABs, bem como na produção de conjuntos extensivos buscando a ampliação da fórmula massiva do atendimento à demanda por habitação popular. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; FREIRE; OLIVEIRA, 2000)²⁸, intensamente fundado

²⁸ Os trabalhos aos quais a autora faz referência no trecho são: “AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e Poder**. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982” e “FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (orgs.) **Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca**: depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2000”.

na ampliação da promoção habitacional com base na propriedade privada, difundida desde 1930. (NEGRELOS, 2019, p. 29)

A questão da diminuição do déficit sempre esteve entre os objetivos dos programas governamentais de financiamento à construção, no entanto, sem o enfrentamento da questão urbana e fundiária, demonstrou-se a dificuldade de resolver o problema da moradia. Investigamos como o processo de produção habitacional contribui para a produção da cidade em si. A partir do entendimento da estrutura fundiária e do reconhecimento da influência da economia e do Estado como agentes de produção da cidade, foi importante compreender a ação desses agentes no processo de planejamento e de promoção de políticas públicas habitacionais, no âmbito dos programas estatais de produção da moradia, particularmente em Presidente Prudente.

Neste trabalho foi necessário enfrentar a relação existente entre a especulação imobiliária e o déficit habitacional, inclusive quanto à localização e até mesmo as tipologias dos conjuntos habitacionais de interesse social, já que a carência habitacional é determinante do sistema capitalista (MARICATO, 2009; NEGRELOS; FERRARI, 2013); nesse sentido, pudemos observar como no universo estudado, foi de fundamental importância, o papel da terra nessa dinâmica especulativa que contribui para o déficit habitacional.

(...) [o] atendimento ao “déficit”, permanentemente presente nos diferentes programas e políticas de habitação após 1964 (uma vez que, a partir daí, a demanda torna-se universal, diferentemente do período do sistema IAP), é abordado por Maricato como um sistemático e recorrente quadro de carências que interessa produzir o tempo todo (NEGRELOS, 2019, p. 277).²⁹

O sistema latifundiário, que surgiu a partir da promulgação da Lei de Terras de 1850, repercute até a atualidade no processo de urbanização, condicionando os “processos de valorização fundiária e imobiliária que iriam constituir uma matriz de exclusão que perdura até hoje, sobrevivendo e fortalecendo-se em cada nova fase do nosso desenvolvimento” (FERREIRA, 2005, p. 7). Este quadro, no qual o acesso à terra é restrito e elitizado, apesar de ser referente ao meio rural, “teve forte influência nas dinâmicas de apropriação da terra urbana” (FERREIRA, 2005, p. 4). Geralmente, o acesso da população pobre à terra é limitado a localizações periféricas, muitas vezes sem infraestrutura, já que o preço diferencial da terra e do solo urbano tem seu valor determinado por sua localização (FERREIRA, 2005). De acordo com Singer (1987), o

²⁹ O trabalho de Maricato ao qual a autora faz referência é “Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação”. In: Cadernos Metrópole, n.º 21, 2009, 1.º semestre, pp. 33-52.

preço da terra é inversamente proporcional à distância do centro, de modo que a renda pela terra é maior para ter custos menores ou benefícios maiores no centro - com a exceção das novas periferias ricas, como condomínios fechados, que, com base no prestígio social da vizinhança, decorre da tendência de grupos mais ricos se segregarem do resto da sociedade.

De acordo com Singer (1987), a origem da renda da terra acontece no capitalismo, mais especificamente na propriedade privada do solo. Com base em um ponto de vista marxista, essa origem é consequência da existência da propriedade privada, reflexo da promulgação da Lei de Terras. Ainda, a manifestação dessa renda depende da disposição de alguém que se disponha a pagar para usá-la. A natureza da renda da terra se caracteriza por sua demanda ou uso e se constitui como uma disputa entre o lucro e a renda, ou uma disputa entre o direito de habitar e o direito de propriedade terra: uso para habitar *versus* uso para especular. O autor aponta que a terra adquiriu um papel negociável no mercado e se tornou, fundamentalmente, um título financeiro. Entretanto, o fato de ser título financeiro não apagou os outros dois papéis de caráter histórico que possui: ser título de poder e reserva de valor³⁰.

A garantia desse direito por habitação esbarra na questão fundiária, com base na propriedade privada do solo urbano. Singer (1978) aponta que a parcela de custo que deveria ser dirigida para a habitação não está prevista no salário mínimo e é justamente dessa lacuna que surge a necessidade de subsidiar a habitação popular. Nesse sentido, é possível concordar com o autor quando afirma que *a cidade capitalista não tem lugar para os pobres*, na medida em que a “propriedade privada do solo faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura o mínimo de renda a todos” (SINGER, 1978, p. 33).

Além disso, o funcionamento normal da economia capitalista tende a manter uma parcela da força de trabalho em reserva (SINGER 1978). Consequentemente, essa parcela da população que compõe o exército de reserva não terá meios de acesso à propriedade do solo urbano, com base na dinâmica fundiária do solo. Desse modo, são excluídos e acabam morando em lugares nos quais a propriedade privada não vigora. Esses lugares se constituem como uma alternativa possível, como as invasões, favelas e mocambos (SINGER, 1978). No entanto, quando o direito da propriedade privada volta a vigorar, “os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a

³⁰ A terra é reserva de valor devido ao fato de que é usual a aplicação de capital sobressalente na compra de terras.

contradição entre marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo” (SINGER, 1978, p. 33-34). Essa dinâmica configura processos de valorização de zonas que se elitizam, conhecidos como de *gentrificação urbana*, em função da relação existente entre o uso e o valor do solo urbano.

A localização periférica dos empreendimentos de programas habitacionais de políticas públicas é condicionada por essa dimensão econômica, em função do preço da terra. Rolnik (2015) aborda a conexão entre os processos de produção massiva de moradia como mercadoria e a política urbana, ou seja, os processos propriamente urbanos. De acordo com a autora, do ponto de vista do capital, não é interessante que os pobres residam em lugares bem localizados, porque o melhor uso da terra urbana é aquele que se mostra mais rentável para o capital investido. Dessa forma, há uma desconsideração das necessidades das pessoas ou da própria cidade, em função da rentabilidade máxima, que do ponto de vista econômico, é o melhor uso da terra urbana. As áreas centrais ficam reservadas ao uso mais rentável e adequado ao capital financeiro e, aos pobres, sobram as localizações periféricas.

A localização da terra nas franjas urbanas é uma forma de os empreendimentos habitacionais de políticas públicas serem mais rentáveis ao setor privado, que lucrará mais com um investimento menor na compra de terras mal localizadas, sem infraestrutura e, até mesmo, contaminadas ou em áreas de preservação. Portanto, a disputa de usos do solo urbano determinará seu valor, na medida em que essa disputa é pautada “pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, (...) ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem a detém” (SINGER, 1978, p. 21).

Singer (1978) aponta que existe um ‘gradiente’ decrescente de valor do solo urbano, com seu máximo correspondente no centro e diminuição de valor conforme se dirige aos limites do perímetro da cidade. Esse gradiente de valores, que se verifica em função da irradiação dos serviços urbanos, no sentido do centro em direção à periferia, pode ser alterado em função da criação de centros secundários, que vão surgindo na medida em que a cidade vai crescendo.

A deterioração das áreas centrais, em função da tendência de mudança do tipo de uso do solo, pode gerar um movimento de abandono da população rica dessas áreas para longe dos centros de serviço, o que demonstra a “rápida obsolescência ‘moral’ das construções” (SINGER, 1978, p. 30). No entanto, as edificações que são abandonadas, em geral, não são aproveitadas por grupos de menor renda, porque o funcionamento do

mercado imobiliário impede que isso aconteça, já que “a cidade capitalista não apresenta um tipo de demanda intermediária que permita o aproveitamento racional dos investimentos, não só em edificações, mas também em serviços de infraestrutura, realizada no passado” (SINGER, 1978, p. 31).

De acordo com o autor, uma das formas do Estado intervir no mercado imobiliário é através da desapropriação de zonas deterioradas e realização nessas áreas dos programas de renovação urbana. Esse processo de renovação se torna essencialmente especulativo e gera lucro ao capital imobiliário privado, que geralmente não toma a iniciativa dessa operação devido à sua magnitude - em função da quantidade de desapropriações, tempo de valorização e riscos mercadológicos – mas comumente participa desse processo por meio de parcerias público-privado (SINGER, 1978).

Os programas de renovação urbana de áreas deterioradas podem gerar um processo de expulsão dos antigos moradores, que não ganham nada com a renovação e são compelidos a se mudar, devido à ausência de poder aquisitivo para permanecer na zona renovada. Como consequência da mudança dessa população, tem-se o distanciamento ou perda do trabalho, elevação do pagamento de aluguel e perda das relações de vizinhança (SINGER, 1978). Nesse contexto é possível lembrar da questão da periferização de conjuntos habitacionais populares, que raramente ocupam os interstícios da cidade consolidada, sendo, na maioria dos casos relegados às periferias.

Singer (1978) aponta que o capital imobiliário é um falso capital, na medida em que, mesmo o espaço sendo condição necessária para a realização da produção, ele não constitui o meio de produção. De acordo com o autor, a origem da valorização do capital imobiliário é a monopolização do acesso a propriedade privada do solo, que é uma condição indispensável da atividade produtiva, na medida em que a existência do capitalismo depende da propriedade privada dos meios de produção.

No âmbito do mercado imobiliário, o processo de produção do espaço urbano através da incorporação de terras rurais também pode ser intrinsecamente especulativo. Singer (1978) discorre sobre essa questão referente ao espraiamento especulativo da cidade:

Como a demanda por solo urbano muda frequentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano, o preço de determinada área deste espaço está sujeito a oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo. Quando um promotor imobiliário resolve agregar determinada área ao espaço urbano, ele visa a um preço que pouco ou nada tem a ver com o custo imediato da operação. A ‘valorização’ da gleba é antecipada em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e por isso o especulador se dispõe a esperar um certo período, que pode ser

bastante longo, até que as condições propícias se tenham realizado (SINGER, 1978, p. 23-24).

A incorporação de terras rurais à cidade constitui uma atividade comum nos programas habitacionais. Geralmente esses empreendimentos são localizados fora da malha urbana consolidada, já que essas “políticas de solo voltadas para dar suporte a programas de promoção habitacional raramente escaparam do binômio desapropriação/localização periférica, muitas vezes através de operações de conversão de solo rural em urbano” (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 124)

A aquisição de terras fora ou não contíguas à malha urbana consolidada propicia um crescimento em saltos, com formação de vazios urbanos. Isso é o avesso do conceito da cidade compacta, com base na função social da propriedade. A otimização da infraestrutura da cidade favorecerá a diversidade de usos bem como a compacidade do território e densidade qualificada. Com isso, se propiciaria a interação social, que é desejável para a qualidade da cidade, já que traz a noção de comunidade.

A urbanização aos saltos propicia um espraiamento desordenado. Quando um loteamento é implantado em área periférica não contígua à malha urbana consolidada, que possuem menor valor de mercado devido à ausência de benfeitorias e infraestrutura urbana, são formados vazios urbanos. Essas terras não loteadas localizadas aquém do novo loteamento implantado desconexo à cidade participam do processo especulativo e se valorizam, devido até mesmo a extensão dos serviços públicos em relação ao novo loteamento implantado. Singer (1978, p. 35) também aborda a promoção da especulação em função da expansão de serviços públicos, que acontece por meio da aquisição, “a preço baixo, de glebas adjacentes ao perímetro urbano, desprovidas de qualquer serviço e promover seu loteamento, mas de modo que a parte mais distante da área já urbanizada seja ocupada”. A partir disso, a população pobre atraída pelos promotores com vantagens específicas que se instala nesses novos loteamentos, pressionará o poder público para a obtenção de serviços urbanos, que passará pelas terras não ocupadas e, assim, serão valorizadas.

Bonduki e Rolnik (1979) alertam que para haver essa premeditação intencional quanto a valorização imobiliária é necessário que o loteador também possua a gleba intersticial passível de valorização. De acordo com os autores, essa especulação programada não se configura tão facilmente fora do interior do loteamento e ela só seria possível se houvesse um monopólio de regiões e, na realidade, cada região da cidade geralmente pertence a proprietários diferentes. Mas mesmo que não seja programada, a valorização

destas áreas intersticiais configura uma falha do planejamento, em função da subutilização dos serviços urbanos, que não otimiza a compacidade da malha urbana.

Esses procedimentos acarretam a subutilização dos serviços urbanos, ao manter vagos, à espera de valorização, lotes que dão acesso a pelo menos parte deles (...). Para esta população, que vegeta em favelas ou em vilas operárias, os sistemas de transportes, de comunicações, de saneamento, etc., são inacessíveis em maior ou menor grau, ao passo que áreas vagas, que facilitariam este acesso, lhe são vedadas pelas barreiras da propriedade privada do solo (SINGER, 1978, p. 35).

É necessário fazer a ressalva de que essa valorização nem sempre acontece em função da passagem de serviços públicos. De acordo com Singer (1978), no geral, as propriedades imobiliárias urbanas não aparecem em sua forma pura, porque são dotadas de benfeitorias, que nem sempre reflete no seu valor, porque “a influência de tais inversões sobre o ‘valor’ do imóvel muitas vezes é negligenciável” (SINGER, 1978, p. 22) – a localização, por exemplo, é uma variável que pode ser mais determinante no preço, na medida em que imóveis com mesmas benfeitorias podem ter preços diferentes em função dessa variável.

Singer (1978) aponta que a especulação imobiliária tenta influenciar o Estado na escolha das áreas beneficiadas com a expansão de serviços urbanos, já que a previsão sobre o investimento público nem sempre é possível ou, ainda, pode não ser uma informação exclusiva de um especulador, o que levaria à concorrência que ocasionaria a elevação do preço dos terrenos antes do melhoramento, reduzindo os preços futuros da operação.

Muitos desses serviços urbanos - como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, telefone, ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública e coleta de lixo – são investimentos públicos, portanto, o Estado, que é responsável pelo provimento desses serviços, determina o preço do solo urbano, com base no valor diferencial da terra que é condicionado por esses investimentos (SINGER, 1978).

Sendo o montante de serviços urbanos escasso em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores(...) acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu ‘preço’ incluído na renda do solo que dá acesso a eles (SINGER, 1978, p. 36).

Singer (1978) aponta que a responsabilidade do Estado na determinação locacional dos serviços urbanos apenas reforça o privilégio daqueles que já são dotados dessa infraestrutura, em detrimento das parcelas mais pobres da população, que se mantém

excluído da obtenção desses serviços. Oliveira (1982) aponta a existência de uma gravitação das classes médias dentro das cidades, visto que a ação do Estado está voltada para atender suas demandas, na medida em que “do ponto de vista de sua relação com o urbano (...), [o Estado] é em grande medida determinado pela demanda das classes médias dentro das cidades” (OLIVEIRA, 1982, p. 50-51). As classes mais altas possuem muito mais poder de pressão e influência sobre o Estado.

Lojkine (1981) aponta como o Estado, prioritariamente em sua fase monopolista, pode reforçar contradições por meio de suas políticas urbanas, na medida em que intervém para garantir a reprodução do capital, ou seja, privilegiando o interesse privado – representado pela classe dominante, que beneficiária do modo de distribuição social e espacial dos meios de consumo coletivo (LOJKINE, 1981b)

Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. Contradição reforçada no estágio monopolista pelo fracionamento da classe capitalista e refletida no nível estatal pela constituição do que chamamos uma política “monopolista”, ou seja, a instauração de instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros a serviço da fração monopolista do capital. Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classes, o Estado monopolista vai portanto refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. Longe de unificar o aparelho de Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, pelo contrário, agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias (LOJKINE, 1981, p. 193).

A própria atuação do BNH expressa o tratamento do Estado quanto à reprodução da força de trabalho, na medida em que o órgão foi criado para combater o déficit habitacional do país, mas funcionou como dinamizador do processo de acumulação de capital, concentrando e elitizando os destinos de seus financiamentos (MARICATO, 1982).

Já tendo indicado que após 1964 o Estado brasileiro atua de forma centralizada na política urbana num quadro de aprofundamento do modo de acumulação capitalista em sua fase monopolista, é pertinente retomar a questão da ação do Estado estar voltada para atender à demanda que as novas classes médias criaram dentro das cidades, a partir de “uma tentativa constante de atender a demanda dessa nova estrutura de classes (...), determinada por um padrão de estruturação e de acumulação que é nitidamente monopolista” (OLIVEIRA, 1982, p. 51).

Em relação ao capitalismo monopolista, uma característica central é a atuação do Estado de forma invisível na articulação da economia. Na década de 1930, o capitalismo monopolista no Brasil já nasce sob a égide da regulamentação das relações capital-trabalho (OLIVEIRA, 1982). O capitalismo convencional é diferente do capitalismo monopolista na medida em que nesse último existem

(...) várias barreiras à entrada de novos concorrenciais, isto é, o capitalismo monopolista politiza as relações econômicas ao máximo, no sentido de que o Estado passa a ser, de certa forma, o lugar onde a determinação da taxa de lucro, a quota que cada conjunto oligopolístico tem na massa do excedente social produzido no país, se dá pelo seu acesso aos aparelhos de Estado (OLIVEIRA, 1982, p. 52)

De acordo com Oliveira (1982), no capitalismo monopolista no Brasil, o distanciamento entre Estado e economia encurtou-se ao ponto que as crises econômicas se refletem imediatamente numa crise de Estado também, tornando-se, simultaneamente, crise econômica e política. O autor aponta que esse caráter do Estado no capitalismo monopolista transfere ao Estado uma relação de poder e não mais uma relação de arbitragem.

Há um fortalecimento ainda maior do atendimento das demandas das classes médias pelo Estado no período pós-64, em que o desmantelamento da organização econômica e política das classes trabalhadoras faz com que as classes mais populares se transformem em “agentes sem voz dentro da estrutura política brasileira, excluídas do aparelho do Estado” (OLIVEIRA, 1982, p. 51). Dessa forma, o Estado captura o excedente social para atender a demanda da classe média e, em contraste, desatende as demandas das classes populares, na medida em que, em relação à estrutura política e ao aparelho de Estado, há uma oposição entre o peso das classes médias e a falta de voz das classes populares (OLIVEIRA, 1982). Nesse sentido, o urbano pode ser entendido como “a criação e reprodução do espaço das classes médias no Brasil, em primeiro lugar, e, pela sua negação, evidentemente, da ausência das classes populares enquanto agentes políticos na estrutura política do país e no aparelho de Estado” (OLIVEIRA, 1982, p. 52).

É importante lembrar o papel que a classe média desempenhou de apoio ideológico às forças armadas, que foram se intensificando desde 1954, ano de suicídio de Getúlio Vargas, suscitando o que entendiam como modernização da sociedade (NEGRELOS, 2019). A classe média atuou dando um apoio histórico ao regime, sendo os responsáveis, inicialmente, pela solicitação da intervenção militar e, após o golpe, sendo a parcela da sociedade civil que amplamente sustentou o regime (FURTADO, 1977).

A criação do BNH e do SFH, além do cunho populista, tinha a intenção de formular uma política de habitação com financiamento ao setor da construção civil, no contexto da cidade capitalista. Com isso, alterou-se o padrão de produção das cidades brasileiras, com base no estabelecimento de uma política habitacional inteiramente pública.

Segundo Bonduki (2014), a produção financiada pelo BNH é caracterizada pela produção massiva, homogeneidade de projetos, desrespeito às diferenças regionais e culturais, despreocupação com a inserção urbana e predomínio dos aspectos financeiros sobre a qualidade do projeto. Essa produção massiva e com baixa qualidade do BNH criou uma falsa ideia de que habitação popular não podia ter uma boa arquitetura, tendo, essas críticas, confundido a instituição como agente financeiro com a produção que ele financiou, em decorrência de problemas quanto à qualidade de execução, falta de infraestrutura e afastamento em relação aos centros urbanos (BONDUKI, 2014).

Uma das consequências da produção habitacional desse período foi uma acelerada urbanização e consolidação das periferias urbanas (BONDUKI, 2014). A perceptível desconsideração com a inserção na malha urbana consolidada, o que foi uma característica comum da produção habitacional desse período, teve como consequência uma acelerada urbanização e consolidação das periferias urbanas.

A ideia de periferia também está ligada com a urbanização em “salto”, com base na extensão da implantação do modelo de loteamentos periféricos, que são inseridos distantes da malha urbana consolidada. Negrelos (1998) descreve esse movimento de expansão horizontalizada como “salto para a periferia” (NEGRELOS, 1998, p. 87), que faz parte da expansão do capital imobiliário, na medida em que cria terras intersticiais passíveis de valorização. Mautner (1999) aponta que a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora fundamentou-se no trinômio ‘loteamento popular – casa própria – autoconstrução’, com base na extensão do assalariamento, no acesso por ônibus à terra barata da periferia e na industrialização dos materiais básicos de construção (MAUTNER, 1999).

A consolidação das periferias urbanas tem como um dos motivos as regras que o BNH impunha aos financiamentos, que influenciaram a localização dos empreendimentos, em função do preço da terra.

Como o BNH estabeleceu uma porcentagem máxima para o valor da terra no orçamento total dos empreendimentos, com o objetivo de direcionar recursos para a construção civil e estimular a geração de empregos, os conjuntos foram localizados onde a terra era mais barata, ou seja, na zona rural ou nas franjas da área urbanizada, muitas vezes

gerando problemas urbanos e ambientais. Não houve uma preocupação efetiva de fazer dos investimentos em habitação um instrumento de qualificação do processo de expansão urbana das cidades (BONDUKI, 2014, p. 67).

A disputa de usos do solo urbano na cidade capitalista determinará o valor do solo e, nessa disputa, os interesses do capital geralmente são privilegiados. Nesse contexto, é pertinente investigar qual o papel do capital na determinação do valor do solo urbano, na medida em que a existência do capitalismo depende da propriedade privada dos meios de produção e, sem ela, o capitalismo desapareceria (SINGER, 1978).

De acordo com o Singer (1978), a incorporação de terras rurais à cidade determina a produção do espaço urbano, no âmbito do mercado imobiliário e esse processo, que é intrinsecamente especulativo, propicia o espraiamento da cidade. A urbanização aos saltos, que gera espraiamento das cidades, produz terras intersticiais passíveis de valorização, que fazem parte da expansão do capital imobiliário. Nesse sentido, o mercado imobiliário é agente da urbanização, na medida em que a cidade é fundamental para as relações de produção (LOJKINE, 1981). Harvey (2006, p. 165) aponta para o fato de que “o processo urbano sob o capitalismo seja moldado pela lógica de circulação e acumulação do capital”.

A partir do entendimento da terra como mercadoria e do reconhecimento da ação da economia como componente na produção da cidade, é necessário investigar o alcance do capital privado no processo de planejamento e de promoção de políticas públicas habitacionais, no âmbito dos programas estatais de produção da moradia.

Nesse contexto é pertinente o seguinte questionamento: quem produz o espaço urbano? Corrêa (1989) aponta como agentes de produção da cidade os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando na dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem (CORRÊA, 1989, p. 10).

Singer (1978, p. 28) aponta que o BNH acabou gerando aumento do preço do solo urbano, produzindo processos especulativos, na medida em que a política por ele

fomentada aumentou a demanda solvável por moradia sem que houvesse um aumento proporcional da oferta de serviços urbanos, o que constitui uma perversão dos seus objetivos. Dessa forma, assistiu-se a resultados como o aumento dos processos de especulação, fazendo com que a maior parte da parcela da população mais carente de moradia em condições adequadas continuasse não sendo atendida.

Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) também abordam o caráter que o BNH incorporou quanto à intensificação da especulação, já que sua atuação propiciou o aumento do preço das terras. De acordo com os autores, o aumento da demanda por terra provocada pela política do BNH gerou aumento no preço dos terrenos, em função do controle de custos de produção praticado pelos agentes financeiros, bem como as limitações dos tetos de financiamento nos programas habitacionais voltados à população de baixa renda. Esses mecanismos, baseados inteiramente na aquisição da casa própria, enquanto propriedade privada e individual, “transformaram o preço dos terrenos no principal elemento de sobrelucro para os promotores imobiliários do sistema” (ROLNIK, CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 125).

Nesse sentido, Bolaffi (1975) aborda o fenômeno da elevação sistemática dos valores imobiliários, que geralmente sobem com índices superiores aos da inflação, e a responsabilização da (não) atuação do Estado no controle desse processo.

O fenômeno só encontra explicação no fato de que uma parte considerável da riqueza criada no país transfere-se continuamente dos cofres públicos para aqueles dos proprietários de imóveis, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de ação empresarial, nenhum investimento produtivo, nenhuma espécie de risco. O mecanismo que opera esta ilusória partenogênese da riqueza é criado e alimentado pelo próprio poder público, quando deixa de cobrar, por meio de impostos adequados, os investimentos que realiza nos serviços públicos, responsáveis pela valorização imobiliária. (...) As consequências dessa prática governamental não se limitam a uma flagrante iniquidade tributária, mas transformam a propriedade imobiliária no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. A demanda de terrenos urbanos adquire uma dimensão especulativa, parcelas consideráveis de terrenos urbanizados são retidas ociosas, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de serviços públicos se elevam e, sobretudo, se elevam os custos de habitação. (...) A política fundiária no Brasil, cuja principal característica é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, se transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos aos proprietários de casas e terrenos (BOLAFFI, 1975, p. 66-67).

A intensificação da especulação ocasionada pela implementação da política urbana e habitacional pilotada pelo BNH, em função do aumento do preço dos terrenos,

demonstra o ângulo de favorecimento aos interesses do mercado imobiliário que é possível identificar na referida política, sendo essa relação derivada da sua própria criação. De acordo com Arretche (1990), no período da democracia populista, anterior ao golpe militar, o Estado já controlava grande parte do processo de provisão habitacional, já que, além da produção habitacional popular, atuava por meio de leis de controle sobre o fluxo de crédito para a indústria da construção civil, bem como sobre a forma de consumo no parque locativo privado. Como antecedentes imediatos ao golpe de 1964, tem-se o reformismo institucional, a autonomia dos movimentos de massa e o pânico da classe dirigente, que culminou na eliminação da democracia formal. (FURTADO, 1977)

No entanto, a crise econômica da década de 1960 suscitou uma certa paralisia do setor da construção civil. Nesse contexto, a autora aponta que os grupos de interesse do setor habitacional e o capital imobiliário se alinharam e pressionaram o Estado, com propostas que possuíam como base ideológica comum a necessidade de intervenção estatal nos mercados fundiários e imobiliários. Empresários que estavam articulados em torno do Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado da Guanabara (SICGEB) e da Câmara Brasileira da Indústria de Construção (CBIC) constituíam segmentos organizados que queriam uma participação estatal mais incisiva no mercado (ARRETCHÉ, 1990). Essa interferência iria “reiterar o papel de relativa autonomia conferido à burocracia na formulação das políticas e, portanto, organização do mercado habitacional” (ARRETCHÉ, 1990, p. 24).

Arretche (1990) aponta que a criação do BNH surgiu com base nas propostas desses empresários da indústria de construção quanto à intervenção estatal no mercado imobiliário, no contexto da crise da década de 1960. Além disso, de acordo com a autora, esses segmentos organizados originários do mercado imobiliário ocuparam importantes cargos executivos na instituição que foi criada. Nesse sentido, a própria instituição era composta por uma parcela representativa do mercado imobiliário, portanto, reproduziriam os interesses capitalistas mercadológicos na instituição, que deveria ter caráter social predominante. Isso demonstra a magnitude da influência do capital imobiliário nas políticas públicas de habitação, na medida em que o programa foi criado a partir de uma pressão empresarial e, portanto, provavelmente teria um caráter para satisfazer questões de mercado, se sobrepondo ao âmbito social.

O cálculo do déficit habitacional parte do princípio do respeito à propriedade privada, já que o número relativo do déficit é produzido na medida que existe uma ausência de políticas que efetivamente garantam a função social da propriedade. A propriedade

privada é um dos princípios do capitalismo. Fundamentalmente, a reivindicação de moradia no Brasil foi construída como a reivindicação por propriedade privada. Nesse sentido, se constitui como uma perversidade do sistema, pois a ideologia da reivindicação social da moradia, que sempre acontece na figura da casa própria, caracteriza um investimento público para financiar habitação privada, com base na propriedade privada e individual do solo.

O conceito de casa própria se tornou uma ideologia e uma subjetivação, no contexto da cidade capitalista e, particularmente, na história da habitação no Brasil, a partir de 1930 (NEGRELOS, 2019). Verifica-se uma naturalização da ideia da casa própria, sendo a que propriedade privada e individual está na raiz dos programas habitacionais no país. Houve uma construção historiográfica que consolidou esse conceito no âmbito habitacional. Outra naturalização construída historicamente no país é a produção estatal de habitação popular.

De acordo com Harvey (1982), na luta pela apropriação do valor nas sociedades capitalistas, a casa própria coloca o comprometimento de uma fração da classe trabalhadora do lado do princípio da propriedade privada. O autor aponta que o capital permite que o trabalhador entre no sistema fundiário como proprietário parcial de terras, para que ele também defenda o princípio da propriedade privada e, desse modo, enfraqueça a luta de classes. Isso acontece, geralmente, por meio de hipotecas e financiamentos extremamente longos, que o aprisionarão nessa dívida por quase toda a vida. Esse trabalhador, que contrai hipotecas para se inserir no sistema, é a base de sustentação da estabilidade social e dos esquemas para promover a casa própria para a classe trabalhadora (HARVEY, 1982).

(...) a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um individualismo possessivo, bem como fragmentação dessa 'classe de habitação' constituídas de inquilinos e proprietários. (...) É como se o capital, tendo confiado na propriedade fundiária para divorciar o trabalho de uma das condições básicas de produção, preservasse intacto o princípio da propriedade privada face à luta de classes, permitindo que o trabalhador retorne ao mundo como um proprietário parcial de terras e de propriedades, como uma condição para o consumo (HARVEY, 1982, p. 13-14).

A relação entre capital e a forma de produção urbana é verificada na medida em que programas de habitação de políticas públicas, como a financiada pelo BNH, tiveram, desde sua criação, um cunho de satisfação do mercado imobiliário e do setor da construção civil. É possível deduzir que o aspecto mais marcante para a existência

desses programas habitacionais pode não ser propriamente o aspecto social, de sanar do déficit habitacional, mas sim o cunho econômico de salvar o setor da construção civil, em um contexto de crise econômica – no caso do BNH, em relação à crise da década de 1960.

Os aspectos econômicos continuam a permear outras dimensões dessa política, como a precariedade da qualidade do projeto dos empreendimentos e ausência de adequada inserção urbana dos conjuntos habitacionais. Alguns desses aspectos relacionados à qualidade arquitetônica e inserção urbanística, que eram preteridos em face de aspectos econômicos, puderam ser observados em Presidente Prudente, como veremos adiante. Isso se verifica na medida em que “as formas de segregação determinadas pelas regras do mercado de terras se mostram soberanas para não dizer incontornáveis” (RIZEK; AMORE; CAMARGO, 2014, p. 544).

A localização periférica dos conjuntos habitacionais de interesse social pode ser relacionada com o preço da terra em meio urbano. Isso demonstra a influência da “lógica fundiária na qual o interesse privado, em terra privada, adota as tipologias que permitem a racionalização da produção no sentido da economia dos recursos econômicos” (NEGRELOS; FERRARI, 2013, p. 17).

É comum a implantação de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas de forma descontínua em relação à malha urbana consolidada. Esse é um elemento que permite compreender que, no Brasil, a habitação social pode ser relacionada com localização periférica, condicionando o espraiamento da cidade e a expansão territorial urbana. Desde o modelo introduzido pelos conjuntos financiados pelo BNH, que utilizavam um tipo de gleba disponibilizada nas periferias das cidades, foi viabilizado uma produção de grandes conjuntos habitacionais com projetos-padrão (NEGRELOS, 2010). Como consequência, as cidades adotam um “modelo geográfico de crescimento espraiado, com um tamanho desmesurado que é causa e é efeito da especulação” (SANTOS, 2009, p. 09).

Em relação ao crescimento urbano, Oliveira (2003) alerta que não se deve confundir *caos* com *anarquia*. O autor aponta que o processo de crescimento das cidades brasileiras deve ser entendido dentro do marco teórico das necessidades de acumulação que impõem um crescimento de serviços horizontalizado, cuja forma *aparente* é o caos das cidades. No entanto, “o anárquico do crescimento urbano não é caótico em relação às necessidades da acumulação” (OLIVEIRA, 2003, p. 59).

Em Presidente Prudente, é possível notar que o quadro nacional da estruturação de política pública foi tão significativo que foi o responsável por inaugurar a habitação

pública na cidade, na medida em que o primeiro conjunto de habitação social foi financiado pelo BNH em 1967. Com isso, é importante analisar o contexto político local no período, para compreender a conjuntura que levou a que na cidade não tenha acontecido nenhuma ação do sistema varguista de promoção habitacional, como é o caso dos IAPs e, após 1946, da FCP.

A segunda metade da década de 1960 foi caracterizada por uma “transição de um poder político local populista para um poder gerencial com ênfase aos aspectos administrativos” (SOUSA, 1993, p. 30). Como consequência, houve a regularização de loteamentos e lotes, que acabou por conferir um caráter de irregularidade à estrutura urbana (SOUSA, 1993).

Em 1963, a eleição de Florivaldo Leal representou uma quebra do predomínio de práticas associadas ao coronelismo. O coronelismo, que em teoria havia acabado em 1930 em Presidente Prudente, ainda se mostrava vigente em relação às práticas políticas características desse regime, de caráter essencialmente personalista.

Como exemplo da influência que o coronelismo ainda exercia na política, mesmo após 1930, verificava-se no município um histórico de sucessão política com prefeitos como Antônio Sandoval Netto e Domingos Leonardo Cerávolo. Esses dois prefeitos eram herdeiros políticos dos coronéis do antigo Partido Republicano Paulista e cada um deles já havia exercido mandato por três vezes até a década de 1960 (PAULA, 2012).

A vitória de Florivaldo Leal, do Partido Social Progressista (PSP), nas eleições para prefeito em 1963, até então pouco conhecido na vida política, foi possibilitada devido ao apoio partidário, que se mostrou oportuno devido ao então governador de estado de São Paulo, Adhemar de Barros, que à época também era membro do PSP, partido que ajudou a criar. Desta forma, venceu as eleições mesmo concorrendo com Antônio Sandoval Neto, que era um candidato mais experiente na vida político-partidária.

Em seu curto mandato, assumido em 1964, Florivaldo Leal desempenhou uma administração que estava sendo bem vista pela população, com boas avaliações noticiadas na imprensa local (PAULA, 2012). Em uma edição do jornal “A Voz do Povo”, em 1965, sua administração foi caracterizada pela representação de uma “visão de moderno homem público”. Devido ao apoio que possuía do governador do estado, o prefeito pôde contar com uma maior demanda de recursos, o que proporcionou que uma série de obras fossem iniciadas (PAULA, 2012). Dentre as obras, é destacável a construção do novo paço municipal, que possui um grande valor arquitetônico devido à linguagem moderna adotada no projeto.

É nesse contexto de uma administração progressista que chega à cidade o primeiro projeto de habitação de interesse social, durante o mandato de Watal Ishibashi (1965-1969), que assumiu a prefeitura por ser vice de Florivaldo Leal, após seu assassinato em 1965. À época, após o golpe militar de 1964, o prefeito já compunha o partido ARENA (Aliança Renovadora Nacional).

No período militar, com a implementação da política urbana em âmbito federal, a cidade sofreu transformações sociais, econômicas, políticas e jurídico-legais significativas, que repercutiram no processo de estruturação urbana. Nessa época, se verifica o início da atuação dos programas habitacionais na cidade, com a implantação dos primeiros conjuntos.

O primeiro projeto habitacional público de Presidente Prudente aconteceu em 1967, por meio do promotor privado Poupança Continental, em que o BNH financiou parte do Jardim Bongiovani³¹, com 240 Unidades Habitacionais (UHs), implantado próximo ao Córrego do Veado (Figura 9). Associado a esse empreendimento, foi realizada a reurbanização do Córrego do Veado com a implantação do Parque do Povo, ações financiadas através do programa CURA - tema que será abordado no Capítulo 2. Esse empreendimento promoveu uma transformação profunda na configuração urbana de Presidente Prudente.

Figura 9: Vista aérea da implantação do Jardim Bongiovani em 1967, com a construção das unidades financiadas pelo BNH

Fonte: MEMORIAL Prudentino (2011).

³¹ A aprovação do loteamento Jardim Bongiovani é de 1965, anterior ao financiamento dessas unidades pelo BNH, construídas na tipologia unifamiliar horizontal.

Como pode ser visto nos mapas do Apêndice B, que relacionam crescimento urbano de Presidente Prudente com os conjuntos habitacionais públicos, uma característica destacável desse empreendimento é quanto à localização urbana, uma vez que foi implantado no interior da malha urbana consolidada.

No entanto, mesmo que essas unidades financiadas pelo BNH tenham sido implantadas em um loteamento existente desde 1962, à época, a área ainda era isolada da cidade consolidada em função do bloqueio representado pelo Córrego do Veado, ainda não urbanizado (FERNANDES, 1998, p. 13). Sposito (1983) aborda essa situação de isolamento que mesmo com as unidades financiadas pelo BNH sendo implantadas em um bairro existente, ou seja, o que poderia significar uma boa inserção urbana, não possuía infraestrutura nem comércio local básico que servisse de apoio aos moradores, como reflexo da barreira (física e psicológica) imposta pelo córrego.

O bairro era então afastado da cidade nem tanto pela distância, mas muito mais pelas dificuldades de acesso impostas pelo Córrego do Veado. Não havia quaisquer estabelecimentos comerciais e de serviços (como padaria, açougue, sapateiro, bar, por exemplo) que servissem então ao núcleo habitacional. Aos poucos as casas foram sendo abandonadas, passando novamente às mãos do BNH. Em 1973, o conjunto foi adquirido do BNH pela imobiliária Roque & Seabra. A esse tempo a proximidade do Jardim Bongiovani, já com construções de padrão elevado e a notícia de que o vale seria beneficiado, representaram externalidades, que promoveram em bem pouco tempo a valorização das casas, antes ocupadas por classes de baixa renda, eram adquiridas depois pela classe média, tanto assim que a maior parte das construções sofreu reformas (ampliações, modernizações, transformações na fachada, etc) (SPOSITO, 1983, p. 100).

A dificuldade de acesso imposta pelo Córrego do Veado, reflete a situação comum no qual os corpos d'água urbanos, geralmente, são vistos como barreiras ao desenvolvimento. É interessante considerar que córregos, rios, ferrovias ou estradas, além de sua implicação física, devido à dificuldade que impõem à circulação e à acessibilidade, constituem-se em barreiras psicológicas ao crescimento da cidade, devido ao modelo de ocupação que estabelece uma relação negativa com os corpos d'água em meio à cidade, na medida em que não são incorporados ao desenho urbano como elementos paisagísticos, sendo vistos, deste modo, como espaços residuais, sem valor de urbanidade, onde ocorre depósito de lixo e formação de matas que tem um efeito de repelir as pessoas, devido à sensação de insegurança.

Carr et al. (1995) classificam três tipos de acesso ao espaço público: físico, visual e simbólico ou social, relacionando aos tipos de barreiras que são impostas³². Analisamos a configuração de barreiras em córregos urbanos da bacia do Córrego do Veado a partir do trabalho de Scatalon (2015), constatando que as barreiras físicas, mesmo quando não impedem o contato visual com o corpo d'água, podem impossibilitar o acesso simbólico ou social - que são constituídos pelos “sinais que sugiram quem é e quem não é bem-vindo” (ALEX, 2008, p. 25) -, resultando na desconexão entre a cidade e o córrego.

Essa dificuldade de acesso ocasionada pelo Córrego do Veado só foi superada quando foi implementada sua reurbanização, com implantação do Parque do Povo, representando as externalidades que beneficiaram a área, causando a valorização das moradias, sendo promovidos por meio de recursos do Programa CURA – que analisamos mais detalhadamente no próximo capítulo. Essa valorização, que ocorreu a partir da década de 1970, se mantém até os dias atuais, na medida em que essa região, na qual foram alocadas as unidades habitacionais do Jardim Bongionavi, ainda possui um alto preço imobiliário.

Fernandes (1998) levanta a possibilidade de leitura de alocação dessas unidades financiadas pelo BNH no Jardim Bongiovani em função de uma influência do interesse do capital imobiliário, que teria o propósito de valorizar essa área que já havia recebido investimentos privados para a implantação do loteamento, mas que se mantinha pouco ocupada em função da escassez de atrativos, relacionados à infraestrutura urbana.

Hoje, neste bairro, as unidades habitacionais estão entre as áreas de maior preço da cidade. A escolha da área onde se localizaria o primeiro conjunto habitacional de Presidente Prudente, pode ter se dado pelo interesse do capital imobiliário em valorizar uma área então com poucos atrativos, porém que já havia recebido investimentos privados para a realização do loteamento. Talvez a pouca procura ou baixo preço na comercialização dos terrenos do loteamento Jardim Bongiovani possa ter levado o empreendedor privado a solicitar a participação do poder público na realização de infra-estruturas e mesmo locar um conjunto habitacional na área, a fim de, servindo como externalidade positiva, promover valorização do loteamento como um todo (FERNANDES, 1998, p. 178-179).

³² O acesso físico acontece quando não existem barreiras espaciais, como cercas, o acesso visual tem relação quando não existem barreiras que impeçam a possibilidade de observação, enquanto o acesso simbólico ou social tem relação com os sinais que sugerem o grau de receptividade ao lugar, como porteiros e guardas, que podem indicar segurança ou até mesmo intimidação (CARR et al., 1995).

Entendemos que o interesse privado do mercado imobiliário possui, de fato, o poder de influenciar as decisões locacionais de investimentos públicos, no entanto, é necessário considerar que a implementação de moradia popular pública, apesar da atração de infraestrutura, geralmente produz uma limitação dessa valorização em função da ocupação de pessoas de baixa renda. Portanto, não se exclui a possibilidade de que houve um interesse privado para implantação das unidades financiadas pelo BNH para promover valorização do loteamento, que estava com pouca procura ou baixo preço na comercialização dos terrenos do Jardim Bongiovani, pressupondo que “a existência de um conjunto habitacional poderia significar de imediato a possibilidade de ocupação da área, exigindo mais investimentos do poder público em infra-estrutura” (FERNANDES, 1998, p. 179). De fato, a alocação de unidades financiadas pelo BNH não gerou uma valorização ou ocupação imediatos, na medida em que as próprias unidades financiadas foram abandonadas pelos mutuários, sendo necessário um novo investimento na área, na década de 1970, promovido pelo poder público, para que essa valorização fosse alcançada.

Quanto aos conjuntos públicos do período 1967-1975, além do Jardim Bongiovani, o BNH financiou 16 unidades na Vila São Jorge, conjunto igualmente implantado em 1967. Esse subperíodo só contou com esses dois conjuntos, configurando uma produção habitacional pouco expressiva quantitativamente (Tabela 2 e Quadro 4 – Apêndice A). As 256 UH totalizadas no período representam apenas 3,17% da produção total verificada no período geral deste trabalho (1967-1996).

Tabela 2: Produção habitacional pública no período (1967-1975)

	Nome	Ano de implantação	Unidades habitacionais	Agente Promotor	Agente financiador
	Jardim Bongiovani	1967	240	Poupança Continental	BNH
	Vila São Jorge	1967	16		BNH
TOTAL	2 conjuntos	1967-1975	256		

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração: A autora.

Essa pouca expressividade no aspecto quantitativo teve a contribuição de uma lacuna de 10 anos sem produção habitacional nesse período, na medida em que após a implantação desses dois conjuntos em 1967, a cidade somente voltaria a ter outro conjunto produzido por política pública em 1980. Disso depreende-se que houve duas

administrações municipais inteiras - Antônio Sandoval Netto (ARENA, com mandato de fev/1969 a jan/1973) e Walter Lemes Soares (ARENA, com mandato de fev/1973 a jan/1977) - que não empreenderam políticas efetivas para a implementação de moradias na cidade.

Apesar da pouca expressividade quantitativa do período, a inserção urbana desses conjuntos é um aspecto importante a ser abordado. Ao contrário do que começa a acontecer nos períodos posteriores, esses conjuntos foram implantados em áreas já ocupadas, até porque ambos os conjuntos foram fruto de financiamento de algumas unidades em loteamentos pré-existent (APÊNDICE B – mapa A), garantindo, assim, a inserção urbana com maior qualidade em função da localização em área urbana.

Foi nessa conjuntura abordada de inserção na política urbana em Presidente Prudente, no setor da habitação, a partir da implementação dos primeiros conjuntos financiados por políticas públicas em 1967, e no setor do planejamento, a partir do desenvolvimento do primeiro plano diretor, com discussões iniciadas em 1960, que também foi desenvolvido os estudos para projeto do distrito industrial, que estava na base na ideia do desenvolvimento regional a partir da expansão da indústria para o interior.

1.3 Projeto do Distrito Industrial

O projeto do distrito industrial de Presidente Prudente, elaborado em 1968, reflete o movimento de interiorização da atividade industrial no estado de São Paulo. Tavares (2015) aponta os seguintes aspectos como fatores que estão na base desses fenômenos do processo de urbanização paulista, com permanência de estratégias que organizam territorialmente o estado de São Paulo: a atual expansão para o oeste paulista, de troncos rodoviários e estradas vicinais previstas desde 1913 nos planos rodoviários estaduais; e os esforços na constituição de polos urbanos no interior para receberem atividades industriais, previstos desde 1954, como é o caso do Polo Industrial de Presidente Prudente. Esse aspecto referente à interiorização do desenvolvimento representa a transferência de investimentos públicos aprovados para o interior do estado (TAVARES, 2015).

É claro o papel representado pela industrialização no processo de urbanização; no entanto, Oliveira (1982) chama a atenção para o fato de que é comum, apesar de equivocado, entender que o fenômeno da urbanização na sociedade e na economia

brasileira tenha se deflagrado apenas a partir da industrialização. A industrialização redefiniu o urbano, porque “ele passa a ser a sede não só de aparelhos burocráticos do Estado quanto do capital comercial, passando a ser a sede do novo aparelho produtivo que é a indústria” (OLIVEIRA, 1982, p. 38).

Oliveira (1982; 2003) nos traz uma importante reflexão sobre o processo de industrialização no Brasil, abordando suas implicações no espaço urbano, nos processos de exploração do trabalho e nas próprias relações sociais, na medida em que a classe média é responsável pela transformação do padrão da estrutura de classes no período de transição do capitalismo monopolista (OLIVEIRA, 1982).

Oliveira (1982) aborda as relações entre o Estado e o urbano com base em três ângulos de análise: *divisão social do trabalho*, no sentido amplo da relação cidade-campo, em que o Estado utiliza mecanismos de criação e reprodução do urbano (neste ângulo as relações se tornam mais perceptíveis); *as relações sociais de produção*; e *as relações entre Estado e espaço urbano*.

O autor afirma que, do ponto de vista das relações de produção, um dos aspectos mais importantes que compõem a relação entre Estado e urbano no Brasil se refere à regulação das relações capital-trabalho, “criando, pela primeira vez, um mercado de trabalho – ou um mercado de força de trabalho” (OLIVEIRA, 1982, p. 45).

Oliveira (2003) destaca que a industrialização visa em primeiro lugar a acumulação, não o consumo, para manter baixo o custo de reprodução da força de trabalho. Nesse sentido, compreende-se o papel do escravismo no Brasil como elemento estrutural do modo de produção e as oposições tanto à sua manutenção quanto à sua extinção. A industrialização teria que externalizar o custo de reprodução da força de trabalho, em oposição ao que acontecia com o escravismo, que era um obstáculo à industrialização pois esse custo do escravo era interno da produção ou, ainda, o padrão de industrialização anterior, em que as empresas também internalizavam parte desse custo, produzindo até mesmo as vilas operárias (OLIVEIRA, 2003).

A fixação do salário mínimo é um mecanismo de regulação do Estado sobre a relação ‘Estado-urbano’, particularmente no aspecto da relação capital-trabalho, na medida em que ele fixa o preço da força de trabalho. Dessa forma, o papel do Estado é ‘institucionalizar’ as regras do jogo (OLIVEIRA, 1982). A institucionalização do salário mínimo foi um dos meios que garantiu a externalização do custo de reprodução da força de trabalho do custo de produção. Isso foi equacionado por meio do papel fundamental da legislação trabalhista pós-30, que fez parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação (OLIVEIRA, 2003). Oliveira (2003) aponta

que a legislação trabalhista igualava pela base – ou seja, reduzindo - o preço da força de trabalho, o que favorecia a formação de um exército de reserva no mercado de trabalho. Dentre essas medidas de regulação do Estado está a institucionalização do salário mínimo como a obrigação máxima da empresa, que, dessa forma, poderia dedicar toda a sua potencialidade de acumulação às tarefas de seu próprio crescimento econômico (OLIVEIRA, 2003). O papel da legislação trabalhista é um dos aspectos da regulamentação dos fatores da demanda, com base nessa nova articulação da passagem da base agrária para a urbana industrial (OLIVEIRA, 2003).

A questão da habitação também está relacionada com o salário mínimo, já que, como já foi abordado, a parcela de custo que deveria ser dirigida para a habitação não está prevista no salário mínimo, surgindo, a partir dessa lacuna, a necessidade de subsidiar a habitação popular.

Essas reflexões nos são fundamentais para compreender as implicações da estrutura fundiária na questão urbana, já que investigar a consolidação da propriedade privada na cidade capitalista pode permitir a compreensão da concepção do próprio espaço urbano, com base em sua forma e constituição. No âmbito da economia política da urbanização, o estudo do modo de produção capitalista da cidade é fundamental para entender o próprio processo de urbanização, com base na produção habitacional e os respectivos processos produtivos.

Como pressupostos históricos da formação do urbano na economia brasileira, Oliveira (1982) aponta que o sistema produtivo do Brasil, derivado da formação da economia colonial, se inseriu na divisão internacional do trabalho à época da expansão do mercantilismo e fundou-se, sobretudo, no campo. No entanto, o autor salienta que o campo nunca controlou o Estado no Brasil.

Até a década de 1920, tinha-se no Brasil o padrão de urbanização referente à autarquia do campo “que determinava um caráter pobre de urbanização no conjunto do país” (OLIVEIRA, 1982, p. 41). Em contraposição, a partir da década de 1930, as novas cidades autárquicas a partir da industrialização inseriram um novo padrão de urbanização, em que as cidades se tornam o centro do aparelho produtivo, na medida em que “o caráter autárquico da economia monocultora no Brasil é (...) no sentido da finalidade exclusiva da produção de agroexportação” (OLIVEIRA, 1982, p. 42).

No entanto, Oliveira (2003) aponta para uma junção entre o *arcaico* e o *novo* nesse momento de passagem da base agrária exportadora para a urbana industrial, processo esse que é equacionado pelo populismo e propiciado pela legislação trabalhista. São fundadas novas formas de relacionamento entre o capital e o trabalho, para criar fontes

internas de acumulação (OLIVEIRA, 2003). Esse processo é caracterizado pelo autor como *desigual e combinado*, cuja desigualdade “é produto antes de uma base capitalística de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial e a conversão da economia pós-1930, que da existência de setores ‘atrasado’ e ‘moderno’” (OLIVEIRA, 2003, p. 60). O autor ressalta que essa combinação de desigualdade não é original, mas que no Brasil possui como singularidade a expansão do capitalismo por meio da introdução de “relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo”. Houve uma transição radical entre acumulação que dependia quase totalmente do setor externo para uma situação de gravitação do setor interno e, nesse sentido, o desenvolvimento desigual e combinado é necessário a esse sistema de transição radical, que caminhou para uma concentração de renda, de propriedade e de poder (OLIVEIRA, 2003).

No contexto da autarquização das cidades, Oliveira (1982) aponta que as indústrias que surgiram também deviam ser autarquizadas, já que não havia nenhuma divisão social do trabalho anterior que as ligasse ao campo como apoio, sendo que “nas condições concretas da expansão do capitalismo no Brasil, o crescimento industrial teve que se produzir sobre uma base de acumulação capitalista razoavelmente pobre, já que a agricultura fundava-se (...) sobre uma ‘acumulação primitiva’ ” (OLIVEIRA, 2003, p. 55)

(...) quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana, e tem que ser fundamentalmente urbana, porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas. (...) a industrialização, ao repousar-se ou ao sediar-se em cidades que eram apenas sede tanto do aparelho burocrático quanto do capital comercial, também não vai encontrar nas cidades uma divisão social do trabalho que desse lugar a unidades produtivas de pequeno porte. (...) a industrialização teve que ser no Brasil, a partir dos anos 30 – que é o marco realmente de aceleração do processo de industrialização – uma industrialização inteiramente urbana e requerendo taxas de urbanização muito acima das que seriam as necessidades de preenchimento dos postos de trabalho nas novas fábricas (OLIVEIRA, 1982, p. 42-44).

A industrialização no Brasil teve necessariamente que ter um caráter urbano para que pudesse ter condições de nascer e, em função desse caráter fundamentalmente urbano da industrialização no Brasil, além de conduzir a um processo de capitalização e acumulação industrial que tivesse que acontecer a taxas excepcionalmente elevadas, ela “vai gerar taxas de urbanização muito acima do próprio crescimento da força de trabalho empregada nas atividades industriais” (OLIVEIRA, 1982, p. 42). Isso pode ser relacionada com a ideia de *inchaço* (do terciário), que comumente é atribuído como características das cidades latino-americanas.

Há uma proporção da participação do setor secundário e terciário na estrutura de emprego, na medida em que o incremento de serviços no setor terciário - suposta *inchação* – acontece exatamente quando o incremento no setor secundário se acelera, resultando em um incremento conjuntural (OLIVEIRA, 2003). No mesmo texto, o autor refuta a ideia do fenômeno de '*inchação*' do setor terciário, defendendo que essa suposta *inchação* faz parte do modo de acumulação com base urbana, adequado para a expansão do sistema capitalista no Brasil. Esse processo, baseado na abundância de mão-de-obra, propicia a formação de um exército de reserva, que também torna propícia a acumulação capitalista.

A expansão industrial brasileira, caracterizada pela ausência de acumulação capitalista prévia para financiar a implantação de serviços, gerou um crescimento horizontal das cidades extensivo e de baixíssimos coeficientes de capitalização, em que a produção se sustenta basicamente na abundância de mão de obra - que caracteriza a necessidade da constituição de um exército de reserva para a expansão da produção capitalista (OLIVEIRA, 2003)

Esse novo padrão de urbanização brasileiro a partir das cidades autárquicas, gerou uma nova estrutura de classes, no contexto do capitalismo monopolista, que surge a partir da industrialização e o estilo de organização das empresas trazidos pelos países capitalistas centrais, trouxe uma complexa divisão social do trabalho, que tem como destaque a enorme gravitação do *trabalho improdutivo* - que é composto pela classe de executivos e gestores que defendem os interesses do capitalista para gerir o trabalho produtivo propriamente dito (OLIVEIRA, 1982). Ainda de acordo com o autor, o crescimento no Brasil do trabalho improdutivo está relacionado com a classe média, que assume um enorme peso político e social nessa nova estrutura de classes da sociedade brasileira que é configurada.

A nova estrutura de classes é composta pelo exército industrial de reserva, que é fruto desse tipo de industrialização e da concentração de capitais; pela fração operária (exército em ativa), relativamente pequeno do ponto de vista do conjunto da força de trabalho ou da população; e pela classe média, que é a fração que de fato transformou o padrão da estrutura de classes no período de transição do capitalismo monopolista (OLIVEIRA, 1982).

Como repercussão do ponto de vista da organização urbana, essa nova estrutura de classes provocou a ampliação do setor terciário. Em um primeiro momento da industrialização, houve um crescimento horizontal, devido à falta de aparelhamento das cidades e ao próprio processo autárquico da industrialização, mas, agora, o crescimento

acontece por meio de empresas ligadas ao processo de circulação de mercadorias do capital e são sedes por excelência das classes médias (OLIVEIRA, 1982). As cidades representam o meio dessa nova estrutura de classes na sociedade brasileira, com base na terceirização e na força das classes médias – que ganharam peso social e político (OLIVEIRA, 1982).

Quanto ao processo de industrialização brasileiro, Tavares (2015) aborda a relação entre polos e eixos com a atividade industrial, de forma associada ao desenvolvimento. A ideologia do desenvolvimento, tratada como desenvolvimentismo, é explorada por Negrelos (2019) para a compreensão da consolidação dos conjuntos habitacionais como tipologia para a habitação popular no Brasil. A autora segue a periodização de Bielschowsky (2000) para a compreensão do desenvolvimentismo, que indica que entre 1930 e 1964 ocorreu o “primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo” e, no período 1964-1980, correspondente a praticamente todo o período militar, ocorreu o “segundo ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, quando “o caráter extensivo dos conjuntos das COHABs torna-se a marca indelével na expansão urbana do período (...)” (NEGRELOS, 2019, p. 3).

Essa periodização do desenvolvimentismo é importante para articular com as reflexões de Tavares (2015), que indica dois períodos coincidentes com os ciclos desenvolvimentistas que Negrelos (2019) destaca, que são relevantes para a compreensão das ações planejadoras da atividade industrial no Brasil, considerando que os “polos e eixos estiveram submetidos ao principal objetivo de criar condições propícias à decisão locacional da atividade industrial por compreendê-la como sinônimo de desenvolvimento” (TAVARES, 2015, p. 30): período 1940-1950, “em que as concepções das ações planejadoras buscaram promover o equilíbrio territorial do desenvolvimento pela compreensão da economia de aglomeração” (TAVARES, 2015, 30); e o período 1960-1980: em que as ações buscaram desafogar a metrópole paulistana através da criação de novos polos e de unidades territoriais (TAVARES, 2015). Esse último período, correspondente à interiorização industrial, teve como reflexo o desenvolvimento do projeto do distrito industrial em Presidente Prudente.

A ideia de desenvolvimento pela industrialização no período do 1950 a 1970 se fundamenta na noção de organizar o território a partir da atividade industrial. Essa ideia de desenvolvimento atrelado à industrialização foi difundida por Geiger (1963), que também colaborou na consolidação da interpretação da rede urbana pelas redes de hierarquização (TAVARES, 2015).

Foi comum, sobretudo no período dos anos 1950 a 1970, a crença de que o desenvolvimento ocorreria pela industrialização e, portanto, o território deveria estar organizado pela atividade industrial. Esse pensamento influenciou o conjunto de ações planejadoras que incidiram sobre a organização territorial paulista e essas matrizes predominaram em duas instâncias: nas instituições administrativas e nas formulações de planos e propostas (TAVARES, 2015, p. 28).

Negrelos (2005) aponta a diferença metodológica configurada entre as características sobre o processo de urbanização paulista defendidas por Sandra Lencioni (2002) e Cano (1992). Atualizando esse debate, compreendemos que, na ideia de descentralização produtiva nacional defendida por Cano (2008), as cidades médias possuem uma importância significativa na estrutura econômica nacional em contraponto a Lencioni (2002; 2004), que aborda a expansão da metropolização para o interior do estado, defendendo a importância central da capital e da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) quanto à indústria para todo o país, em relação à concentração e centralização (metropolitana) de investimentos e decisões sobre eles.

A partir da década de 1970, as cidades médias têm desempenhado um papel relevante na dinâmica econômica e espacial brasileira, na medida em que o país apresentou um período de desconcentração produtiva regional que vai alterar significativamente sua estrutura econômica (CANO, 2008). Este autor define o período de 1970-80 como de desconcentração virtuosa, com o PIB de São Paulo crescendo menos que outras regiões brasileiras (8,1% a.a. contra 10,2% a.a.). Ainda de acordo com o autor, essa desconcentração apresentava dois movimentos: do estado de São Paulo em direção às outras regiões do país, e da Grande São Paulo e, logo, Região Metropolitana de São Paulo, em direção ao interior paulista.

Estudos de urbanização recentes indicam que as cidades médias devem ser caracterizadas como importantes pontos na rede urbana e não centros isolados, o que resulta na necessidade de uma análise que considere a constituição da rede urbana, ou seja, as relações entre a cidade e a região e entre as cidades de diferentes níveis hierárquicos (OLIVEIRA, SOARES, 2014).

(...) o que define uma cidade média é sua função, seu grau de polarização, seus equipamentos de serviços e de lazer e o papel que sua estrutura urbana exerce na região recebendo e emitindo externalidades, ou seja, a cidade média nada mais é que uma cidade com uma população acima da média regional, que exerce uma influência em uma determinada sub-região, com funções que a fazem assumir o papel de polo regional na hierarquia urbana, provendo o consumo produtivo e coletivo da sub-região onde está inserida (DEUS, 2004, p. 89-90).

Presidente Prudente, considerada como uma cidade média, teve seu poder polarizador como um dos grandes motivadores para sua escolha como a sede do primeiro projeto do distrito industrial no estado de São Paulo. A cidade tem uma relevante participação do setor secundário na constituição de seu PIB, representando mais de 15% desse valor total³³ (IBGE, 2016).

Caracterização do projeto do Distrito Industrial

A escolha para a implementação do primeiro distrito industrial foi baseada no diagnóstico da CIBPU (Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai), instituída em 1952 como resultado dos debates levados a cabo um ano antes na 1.^a Conferência dos Governadores do Centro-Sul, reunindo os sete estados que compunham a Bacia do Paraná (São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais). O estudo apontou cidades com potencial de crescimento.

Entre os contratos e convênios com universidades e centros e pesquisas estão: o Instituto Agrônomo de Campinas, o Instituto Agrônomo do Estado de São Paulo e o Departamento de Botânica da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP que desenvolveu estudos relativos ao desenvolvimento da agricultura, a conservação de solos e a industrialização de vegetais nos anos 1950; Instituto Mauá de Tecnologia (IMT) que forneceu bolsas de pesquisa para estudantes; e **o CPEU da FAUUSP que em 1968 desenvolveu um estudo para um distrito industrial no município de Presidente Prudente-SP**. O forte papel do Estado de São Paulo no desenvolvimento da região e a articulação do governo de Lucas Garcez com a SAGMACS se desdobram na realização do estudo “Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo” entregue para a CIBPU em 1954, ano que se iniciam as dotações orçamentárias dos Estados e o trabalho se amplia para os Estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Tal estudo não foi realizado para os estados de Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais (CHIKUITO, 2010, p. 13, grifos nossos)

O distrito industrial estava na base na ideia do desenvolvimento regional a partir da expansão da indústria para o interior, com o objetivo de “proporcionar a ampliação dos rendimentos crescentes da indústria e promover o transbordamento do desenvolvimento regional” (TAVARES, 2015, p. 131).

³³ De acordo com dados do IBGE (2016), Presidente Prudente teve um PIB total de R\$ 6.772.246,91, sendo o setor da Indústria responsável por R\$ 1.142.642,37 da constituição do PIB – sendo a 73.^a colocada no ranking de cidades no estado de São Paulo quanto ao PIB arrecadado com a Indústria.

O desenvolvimento da proposta de distrito industrial para Presidente Prudente partiu de um estudo interestadual elaborado pela CIBPU (no seu Departamento de Planejamento Econômico e Social – DPES), intitulado de Plano de Industrialização Regional, de 1963 (CHIQUITO, 2010), que resultou na escolha de um polo urbano com potencial de desenvolvimento que pudesse atender ao mercado da região metropolitana de São Paulo e às regiões subsidiárias de desenvolvimento do estado de São Paulo e imediações. Além disso, o plano atribui importância aos polos e eixos regionais (Anexo 15).

A idéia de se elaborar um projeto de um distrito industrial surgiu com o Plano de Industrialização Regional, desenvolvido pela CIBPU, com base nas técnicas de polarização da atividade econômica.

Uma vez que a localidade haja sido escolhida como centro polarizador das atividades econômicas regionais, um dos fatores básicos para o seu desenvolvimento é a escolha de fatores capazes de dinamizar toda a área (CIBPU; CPEU, 1968, p. 11)

A partir da orientação geral dada pela CIPBU, a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente firma convênio com o CPEU/FAU USP e com a própria Comissão, de 1966 a 1968, para elaborar os estudos do Distrito Industrial no município, o que foi seguido pelo PDDI de Presidente Prudente, elaborado pelo CPEU entre 1968 e 1969, fato considerado “paradigmático” por Baron; Silva e Carmo (2016), uma vez que o projeto de um setor de uso e ocupação industrial precede à própria concepção do planejamento urbano e municipal.

O aumento vertiginoso das populações urbanas obriga a implantação de distritos industriais que facilitem a incentivem a formação de novas indústrias, propiciando novas oportunidades de trabalho. (p. 93).

(...) A ação do governo introduzindo incentivos capazes de atrair indústrias para a região, não apenas contribuirá para estabelecer um maior equilíbrio na ocupação territorial, como poderá manter ou elevar a taxa de crescimento do produto regional, com efeitos sobre toda a economia (CIBPU; CPEU, 1968, p. 103)

A alocação proposta para a área do Distrito Industrial pelo CPEU (Anexo 16) levou em consideração a direção das massas de vento, preocupando-se para se evitar a poluição do ar com odores provenientes das instalações indústrias poluentes. Além disso, o projeto proposto foi detalhado em plantas que apresentavam a situação geral e de setorização de atividades (Anexos 16, 17 e 18)

O distrito proposto tinha como característica ser “diversificado”, em cujo programa estavam incluídas as funções: industrial, de todos os setores e portes; comercial,

incluindo várias modalidades de comércio; e de prestação de serviços, incluindo várias atividades (CIBPU; CPEU, 1968, p. 122-123).

Além, deste “Distrito Industrial Diversificado” (D.I. Diversificado) foi proposto o “Distrito Industrial Especializado” (D.I. Especializado), cujo programa atendia as atividades industriais vinculadas a setor pecuária, particularmente os frigoríficos (CIBPU; CPEU, 1968, p. 128-129). Efetivamente, a área proposta é ocupada por indústrias de caráter diversificado, como frigoríficos, que apesar de ser área de concentração industrial, não se constitui como um distrito industrial, como os demais que são regulamentados por lei (Lei nº 6251/2004).

A localização do distrito industrial em Presidente Prudente se constitui como exceção, por ser o único no extremo oeste do estado, fora da área de influência direta da capital. Essa proposta de organização regional, além de ser o primeiro, também foi o mais fiel projeto do modelo *marshalliano* de Distrito Industrial (TAVARES, 2015).

O distrito industrial *marshalliano*, que possui origem no caso inglês do século XIX, “refere-se à concentração de indústrias especializadas em uma determinada localidade demonstrando que essa aglomeração proporciona vantagens econômicas” (TAVARES, 2015, p. 128). Aponta-se na proposta elaborada pelo CPEU e CIBPU que a implantação de distrito industrial é vista como uma técnica eficiente para atingir essa concentração da atividade industrial, fundamentada na polarização da atividade econômica.

Uma das técnicas utilizadas com mais sucesso, para concentrar e fixar a atividade econômica em uma determinada área geográfica, tem sido a implantação de distritos industriais dotados de todos os serviços capazes de atrair industriais, em cidades que já possuam uma infraestrutura mínima, baseado no princípio de “desenvolver primeiro o já desenvolvido. (CIBPU; CPEU, 1968, p. 11).

Ainda sobre o modelo *marshalliano* de distrito industrial, Tavares (2015) aborda as principais características desse tipo de projeto.

(...) deve ser considerado como um modelo de organização espacial definido por aglomerações de atividades industriais propostas para atender um mercado de escala metropolitana a partir da predisposição cultural, tecnológica, etc. Sua produtividade relaciona-se com as características sociais locais e depende da integração entre as firmas. Trata-se de um padrão de organização industrial baseado na divisão do trabalho e especialização das atividades; presença de mão-de-obra qualificada; integração de cadeia produtiva; e, em alguns casos, da existência de experiências históricas e de recursos naturais significativos. Esses benefícios deveriam gerar as economias externas

e beneficiar a atividade industrial pela possibilidade de aumento da rentabilidade (TAVARES, 2015, p. 130).

Ainda, outro ponto destacável, já abordado anteriormente, foi a importância verificada para a implantação de um distrito industrial na cidade, que foi uma das grandes motivações para a elaboração do primeiro plano diretor de Presidente Prudente, sendo inclusive o que fundamentou as pressões exercidas ao longo do processo para dar andamento ao plano nas várias vezes que ficou paralisado – o que aconteceu por motivos de ordem política, em grande parte das vezes.

Além da intenção do município se consolidar como Capital Regional, a instalação do Distrito Industrial condicionou as políticas e diretrizes de Desenvolvimento Social, Econômico e Físico-Territorial do estudo, também elaborado pelo CPEU, para o Plano Diretor de Presidente Prudente (MARISCO, 1997, p. 136).

O fato do plano diretor ter sido elaborado para atender o objetivo da implantação do Distrito Industrial relaciona-se à política de planejamento regional de “criação de pólos de desenvolvimento”, na medida em que a “concepção urbanística proposta, bem como as políticas de desenvolvimento recomendadas, visaram sempre à instalação de um Distrito Industrial para o município e seu posicionamento no contexto do Estado de São Paulo como sede da capital regional da Alta Sorocabana” (MARISCO, 1997, p. 123)

Essa motivação para a implantação do distrito industrial está, inclusive, explicitada no próprio estudo do plano. Era necessária uma política norteadora para o crescimento em função da aspiração de se manter a função polarizadora desempenhada pelo município, que seria fundamentada pela instalação do Distrito Industrial e a definição de Presidente Prudente como capital regional da Alta Sorocabana.

É dessa forma, alicerçadas nas características da economia local e na função polarizadora desempenhada pelo Município que a implantação do Distrito Industrial e a definição de Presidente Prudente como capital Regional motivam e orientam toda a estratégia básica da Política de Desenvolvimento, seja no aspecto econômico, seja no social ou territorial (PLANO DIRETOR, 1968/1969, p 347).

Estrutura do Projeto do Distrito Industrial

O já citado convênio realizado entre a CIBPU, o CPEU-FAU/USP e a PMPP resultou em estudos para a implantação do Projeto do Distrito Industrial, que foram publicados por meio da monografia “Projeto de um Distrito Industrial – Presidente Prudente”,

compreendendo análises e a proposta para implantação do Distrito Industrial no município. O trabalho não possui uma data especificada na publicação (não possui ficha catalográfica), mas estima-se que a data provável de publicação seja em 1968 (ou antes), com base na data registrada no carimbo de aquisição da biblioteca do exemplar consultado³⁴.

A presente monografia, procura mostrar a experiência (*sic*) internacional em distritos industriais e os casos em que esta técnica foi empregada no Brasil. Como aplicação dos conceitos contidos no estudo, realizou-se um estudo piloto para a implantação de um distrito industrial na cidade de Presidente Prudente, iniciativa esta que contou não só com a colaboração da Prefeitura e da Câmara Municipal, como de tôdas as forças representadas daquela comunidade. (PLANO DIRETOR, 1968/1969, p. 11)

O trabalho é estruturado em oito partes, contendo estudos de caso de distritos industriais no país e no exterior, um estudo sobre a interiorização industrial, uma apresentação do município de Presidente Prudente e o contexto regional e, por fim, a apresentação do distrito industrial proposto, contendo, inclusive, um detalhamento quanto a aspectos construtivos referente à pré-fabricação, relacionados à industrialização da construção.

A seguir, expõe-se a organização na qual os temas são apresentados.

I – Introdução

II – A experiência internacional

Vários países

A experiência inglesa

Seminário de Madras

III – A experiência brasileira

Regiões Industriais

Planejamento de Áreas Industriais no Brasil

Iniciativas dos Governos Estaduais

Iniciativas do Governo Federal

Iniciativas Municipais

Iniciativas Particulares

³⁴ Um dos exemplares consultados faz parte do acervo da Biblioteca da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FCT-UNESP), *campus* de Presidente Prudente. O carimbo de registro marcado pela biblioteca compreende as seguintes informações: “Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Presidente Prudente/ Biblioteca/ Adquirido de: / Oferta de: Prefeitura Municipal/ 10/10/1968”. O outro, do acervo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, tem doação à biblioteca registrada em 1969.

IV – Razões indutoras do surgimento de distritos industriais no interior de estado de São Paulo

- Demografia e urbanização
- Modificações no Setor Agrícola
- O Fenômeno Paulistano
- O Processo de Industrialização
- Navegação Fluvial
- Energia
- Conclusões

V - O Oeste Paulista

- Mercado Consumidor
- Mercado de Trabalho
- Matéria Prima
- Dados Gerais sobre o Oeste Paulista
- A escolha de Presidente Prudente

VI - Presidente Prudente

- Município e a Cidade
- Planejamento Urbano e Ambiental
- Método de Trabalho
- Estudos e Levantamentos Básicos
- Diretrizes de Organização Urbana

VII - Os Distritos Industriais Propostos

- Orientações Básicas
- O Distrito Industrial Diversificado
- O Distrito Industrial Especializado
- A Execução e a operação dos Distritos Industriais

VIII – Pré-Fabricação

- Introdução
- Justificação da industrialização das construções
- Pré-fabricação: dados e conceitos
- Alguns métodos internacionais de pré-fabricação pesada
- Concreto armado: breve análise de sua utilização e propriedades
- Técnicas utilizadas atualmente no Brasil
- Análise do Distrito Industrial de Presidente Prudente quanto à pré-fabricação
- Diretrizes sobre a política de pré-fabricação

IX - Bibliografia

- Experiência Internacional
- Experiência nacional
- Pré-fabricação

Implementação do Distrito Industrial em Presidente Prudente

Mesmo sem que tenha ocorrido a implementação do Distrito Industrial aos moldes *marshallianos*, como havia sido proposto na monografia elaborada pelo CIBPU e CPEU (proposta de implantação, planta geral e setorização do Distrito Industrial constam nos Anexos 16, 17 e 18, respectivamente), de fato o primeiro distrito industrial de Presidente Prudente foi implantado na área determinada pela proposta (Anexo 16), até porque essa área coincide com o que foi determinado no mapa de zoneamento urbano do PDDI do município (Anexo 13).

O Núcleo Industrial de Presidente Prudente “Antônio Crepaldi” (NIPP-I) e Núcleo Industrial de Presidente Prudente II (NIPP-II) ficam localizados às margens da rodovia Raposo Tavares³⁵.

Em 1966, ou seja, antes mesmo da publicação do “Projeto de um Distrito Industrial”, elaborado pelo CIBPU e CPEU, foi constituída uma comissão municipal com o objetivo de implantar o Distrito Industrial (Lei 752/1966). Podemos considerar que essa lei foi o marco de início da discussão da implantação do distrito industrial na cidade.

No mesmo ano, houve a determinação de terreno de 419,40 hectares destinado para a sua implantação (Lei 753/1966). Em 1968 foi instituída a Comissão Executiva do Distrito Industrial (Lei 877/1968) e, já em 1969, foi determinada a abertura de crédito para a sua implantação (Lei 1369/1969).

Todas essas fases analisadas por meio da promulgação de leis se referem à implantação do NIPP-I, que é a primeira área de distrito industrial determinada na cidade. O NIPP I (Núcleo Industrial de Presidente Prudente Antônio Crepaldi) foi alocado na zona sudeste, ocupando uma área de 445.385,50 m² (PULIDO; RIZK, 2011). Neste distrito foram implantadas indústrias importantes, compreendendo mais de 30 empreendimentos de diversos setores, como da construção civil, alimentícia,

³⁵ No total, Presidente Prudente possui atualmente quatro núcleos industriais, que são descritos na Lei nº 6251/2004, que “Dispõe sobre os Núcleos Industriais de Presidente Prudente” (NIPP). De acordo com a lei, os NIPPs, que possuem como finalidade a instalação de indústrias e empresas no município em suas áreas, são os seguintes: NIPP-I – Núcleo Industrial de Presidente Prudente “Antônio Crepaldi”, localizado no km 562 da rodovia Raposo Tavares, com área de 20 alqueires; NIPP-II – localizado atrás no NIPP-I, com áreas de 20 alqueires; NIPP-III – Núcleo Industrial de Presidente Prudente “Belmiro Maganini”, localizado às margens da Avenida Cidade Fukuyana (no conjunto Mário Amato), possuindo uma área de 04 alqueires; NIPP-IV – Núcleo Industrial de Presidente Prudente “Antônio Onofre Gerbasi”, localizado às margens da Rodovia Raimundo Maiolini (conj habit. Brasil Novo), possuem uma área aproximada de 03 alqueires. Um quinto núcleo industrial foi inaugurado em 2015 na zona oeste, denominado ‘Achiles Ligabo’, às margens da Ângelo Rena, estando atualmente em processo de venda de lotes

agropecuário, etc. (Figura 10) (PULIDO; RIZK, 2011). Além das indústrias, esse distrito industrial possui áreas destinadas a usos institucionais (como áreas de lazer e de preservação permanente - APP).

Figura 10: Mapa de localização dos empreendimentos industriais do NIPP I

Fonte: PULIDO; RIZK, 2011, p. 65.

A implantação do distrito industrial configurou um problema de ordem ambiental devido à sua inserção, em função da desconsideração quanto à rede hidrográfica existente na área. Como concluem Pulido e Rizk (2011), mais de 10% dos empreendimentos possuem parte de suas áreas localizadas no interior dos limites de áreas de proteção ambiental (tais como APP – Área de Preservação Permanente).

Além desse problema ambiental, em função da área possuir uma grande quantidade de corpos d'água, implica em uma grande declividade do terreno, propiciando uma susceptibilidade a processos erosivos. Ainda, as autoras apontam que o tipo de solo existente na área, por ser arenoso ou arenoso/argiloso, drenados ou moderadamente drenados, facilita a infiltração, "possibilitando a contaminação do solo e das águas subterrâneas, caso haja disposição inadequada de resíduos sólidos ou efluentes líquidos industriais" (PULIDO; RIZEK, 2011, p. 75-76).

Em relação ainda ao NIPP-I, apesar deste não possuir a mesma setorização proposta no projeto elaborado pelo CIBPU e CPEU, o fato de ter sido implantado no mesmo lugar proposto pelo projeto nos leva a concluir que esses problemas verificados no NIPP-I não foram previstos ou considerados nos estudos realizados para a proposta

.

CAPÍTULO 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXPANSÃO DO TERRITÓRIO DE PRESIDENTE PRUDENTE (1976-1986)

O período abordado neste capítulo, de 1976 até 1986, ou seja, até a extinção do BNH, abrange: a implementação dos projetos do programa CURA na cidade, com destaque para a reurbanização do Córrego do Veado e construção do Parque do Povo, promovendo transformação do padrão de ocupação; a atuação da Cohab-Bauru, que apesar de ter promovido somente um conjunto na cidade, foi significativo devido a mudança que suscitou na produção habitacional devido a inserção periférica extensiva; e, por fim, a atuação de programas estaduais na produção habitacional, composto na cidade pelo Programa Nosso Teto e pela CECAP/CODESPAULO.

O capítulo aborda, inicialmente, a reurbanização da área do Córrego do Veado, com localização central na cidade de Presidente Prudente, através da construção do Parque do Povo, o parque linear que constitui, até o presente, o espaço de lazer mais significativo da cidade, sobre o córrego que foi canalizado, resultando na transformação do padrão de ocupação da área.

2.1 Os projetos do CURA em Presidente Prudente

O programa federal Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA), foi criado em 1973 por resolução do Conselho de Administração do BNH (RC 07/73 – de 30 de março de 1973), (sendo Instituído pela Resolução do Conselho 7/73, de 30 de março de 1973), e regulamentado por resolução de sua Diretoria (RD 38/73 – de 06 de junho de 1973), que deu lugar à construção da construção da normativa do Programa constando em seu primeiro “Manual Cura” (LUCCHESE, 2004, p. 110). A execução de infraestrutura e equipamentos prevista no programa tinha a finalidade de complementar os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH (HORA, 1997) e, no entanto, resultaram em um processo de elitização com a saída da população original, em função da valorização que ocorreu na área.

O Programa CURA foi criado como uma nova linha de financiamento urbano para a complementação de infraestrutura urbana em áreas consolidadas, a fim de promover o adensamento populacional. De acordo com a norma do BNH que dispõe sobre o

programa (RN nº 07/73), os projetos do CURA deveriam representar “uma verdadeira melhoria habitacional, pela extensão, às populações beneficiadas, dos elementos de infra-estrutura urbana e comunitária de que sejam carentes”. Principalmente após 1975, o BNH apoiou programas desse tipo com esse intuito de reabilitar áreas de urbanização precária.

A ideia inicial de criar uma linha de financiamento com tal objetivo surgiu a partir da preocupação de racionalizar o uso dos recursos públicos e melhorar, do ponto de estético, a paisagem da cidade industrial brasileira, solucionando os problemas que afetam o espaço urbano do país desenvolvidas nas conversas entre o arquiteto urbanista Harry James e o engenheiro José Eduardo de Oliveira Penna (LUCCHESE, 2004, p.11). De acordo com a autora, este último foi responsável por avançar com a ideia, apresentando-a em reuniões de diretorias do BNH, que desencadearam na criação de fato da linha de financiamento. Esses financiamentos tiveram uma abrangência de cerca de 200 municípios, no período no qual esteve ativa, que perdurou desde sua criação em 1973 até a extinção do banco em 1986.

O enfoque do programa era “a cidade criada pelo desenvolvimento industrial, que tinha um crescimento populacional e territorial vertiginoso, fruto das modificações econômicas que o país sofrera naquelas décadas” (LUCCHESE, 2004, p. 11). Essa cidade industrial da década de 1970 no Brasil estava inserida em um contexto demográfico de um expressivo crescimento urbano.

Na década de 1960, apesar do crescimento da população urbana já ter sido maior do que o crescimento da população geral do país (41% e 27% de crescimento em 10 anos, respectivamente), a população rural ainda era maior do que a população urbana (REIS FILHO, 1996). No entanto, na década de 1970 ocorre uma inversão entre campo e cidade: a população urbana (55,9%) supera a rural (44%), sendo que entre 1960 e 1970 a população urbana cresceu 39,5%, enquanto o crescimento da população geral do país foi bem menor, de 25% (REIS FILHO, 1996).

Esse crescimento populacional urbano acelerado, que aconteceu até a década de 1970, foi provocado pelas mudanças do pós-guerra, verificadas a partir da década de 1940, que “correspondeu a um momento de intenso crescimento da economia mundial, cujo dinamismo atingiu os países em industrialização” (LUCCHESE, 2004, p. 11).

Desse modo, esse crescimento industrial ocasionou o aumento da população urbana. Entre o final da década de 1960 e a década de 1970, houve um grande desenvolvimento industrial no Brasil, na fase monopolista do capitalismo. Nas economias dependentes,

a fase monopolista do capitalismo é caracterizada “pela implantação de plantas industriais desenvolvidas nas economias centrais, ou seja, pela abertura de ‘filiais’ de indústrias já consolidados em outros países” (LUCCHESE, 2004, p. 12). Dessa forma, implantava-se todo um setor industrial de uma única vez, sem um desenvolvimento gradual das atividades industriais de um determinado ramo. Isso atraía outras indústrias complementares em centros urbanos melhor equipados, o que levou a um movimento de concentração territorial da indústria – dinamizando o setor terciário nesses lugares e aumentou postos de trabalhos (LUCCHESE, 2004, p. 12-13).

Verifica-se um processo de desconcentração industrial, a partir do final da década de 1960 e década de 1970, incentivada a partir de uma política desenvolvida pelo Estado no âmbito federal, que teve como consequência o crescimento das cidades médias e a formação de polos regionais, como já observamos no Capítulo 1.

Como motivos para isso, podemos citar o atendimento ao capital industrial paulista, que controlava essa descentralização, na medida em que possibilitava o aumento da acumulação intensiva e possibilitava o enfraquecimento do poder dos sindicatos da capital - que estavam se fortalecendo progressivamente, principalmente a partir de meados da década de 1970 (LUCCHESE, 2004). Portanto, durante a década de 1970, o crescimento da industrialização foi ensejado pela continuidade da política econômica, que contou “com financiamento público de infra-estrutura de energia e transporte e o desenvolvimento de uma série de subsídios à atividade industrial” (LUCCHESE, 2004, p. 14).

Dessa forma, esse modelo de industrialização no país propiciou a concentração das populações urbanas em poucas cidades, principalmente na região sudeste, em função da concentração de investimentos em infraestrutura no sul e sudeste e a implementação de uma política agrícola que privilegiava a grande propriedade com produção monocultora para exportação (LUCCHESE, 2004).

O crescimento populacional urbano entre as décadas de 1960 e 1980, que teve a industrialização como um dos fatores que o motivaram, resultou no crescimento das grandes cidades brasileiras (como Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), com uma notável emergência de cidades de médio porte.

Porém, o fato mais notável na evolução do sistema urbano brasileiro foi a emergência das cidades de porte médio. Já na década de 50 surgiam os centros médios localizados na periferia das grandes cidades, que posteriormente formariam com estas as atuais áreas metropolitanas. Fenômeno ainda mais recente, da década de 60, é o destaque dos centros médios distantes dos grandes núcleos

metropolitanos. Assim, por exemplo, o número de cidades pertencentes ao estrato de tamanho entre 100 e 250 mil habitantes passou de 14 em 1960 para 32 em 1970 (TOLOSA, 1978, p. 22).

Esse crescimento populacional aconteceu em paralelo à concentração de renda nas cidades, “com a consolidação de uma burguesia nacional industrial e o surgimento de uma classe média de alta renda, renda que seria paulatinamente concentrada na população de maior escolaridade” (LUCCHESI, 2004, p. 14).

A partir da concentração do capital e renda, as cidades brasileiras passaram a refletir uma acentuada contradição do desenvolvimento, tendo como consequência a expansão das periferias urbanas. O estímulo à concentração do capital era um dos objetivos básicos verificados a partir da análise da política econômica ao longo dos governos militares (IANNI, 1986, p. 276).

De acordo com os dados apresentados por Cavalcanti (1978, p. 185) sobre a distribuição por classe de renda entre as décadas de 1960 e 1970, houve concentração de renda, com crescimento da parcela de pessoas que compunham uma classe de renda mais baixa - ou seja, aumento da pobreza -, diminuição da parcela composta pela classe de pessoas com renda média baixa e um pequeno aumento (quase que manutenção) da população que obtém maiores rendas (média alta e alta)³⁶. Essa concentração de renda, principalmente ao considerarmos que a classe de renda mais alta teve sua porcentagem dobrada, caracteriza a formação de uma classe assalariada de média e alta rendas, em contraposição a um aumento da pobreza. Além disso, o entendimento da concentração de renda urbana no período entre a década de 1960 e 1970 também é apontado por Tolosa (1978), fundamentando-se em indicadores de pobreza relativa, destacando-se o aumento do coeficiente de Geni, que é uma escala de 0 a 1 representando uma gradação de igualdade à desigualdade máxima, respectivamente.

Em termos agregados, o Coeficiente Geni, utilizado como medida da pobreza relativa no setor urbano, elevou-se de 0,48 em 1960 para 0,55 em 1970, significando um acréscimo de quase 15% na década. Outros indicadores de pobreza relativa parecem confirmar a tendência no sentido da concentração de renda urbana (TOLOSA, 1978, p. 28).

³⁶ De acordo com Cavalcanti (1978, p. 185), entre 1960 e 1970 a parcela de pessoas de renda baixa (até 45 dólares) passou de 55,3% para 68,4%, as de renda média (entre 45 e 100 dólares) passou de 31,9% para 18,2% e a de maior renda (acima de 100 dólares) passou de 12,5% para 13,3%.

A especialização do trabalho, na atividade industrial e de serviço, gerou um trabalhador altamente remunerado, devido às habilidades técnicas. Isso refletiu na própria estruturação das classes sociais, a partir da formação de uma classe média urbana nestes centros. Houve concentração do desenvolvimento econômico nos centros urbanos que internamente espelhavam um “modelo de forte concentração de capital e renda; com a rápida expansão espacial dos locais de moradia das classes de menor renda, formando as ‘periferias’ urbanas que reproduziam – em sua função – a pouca capacidade aquisitiva desta classe” (LUCCHESE, 2004, p. 14). Desse modo, além da constituição de uma burguesia nacional e o surgimento de uma classe média com alta renda, que era bem remunerada em função da habilidade técnica de um trabalho especializado, a concentração do capital e renda gerou aumento de população residente em favelas, em função do aumento da pobreza, processo esse constituído no interior das contradições desse desenvolvimento.

Esta cidade cuja população crescia vertiginosamente e em sua maioria auferia pouca renda, também se espraiava por todos os lados, crescendo horizontalmente em escala muito maior do que seria necessário para abrigá-la. Os loteamentos surgiram em todos os lados, entre eles, grandes glebas eram deixadas para serem parceladas no futuro, quando o Poder Público tivesse trazido a água e a luz, formando o que ficou conhecido na época como “vazios urbanos”. Era todo um movimento especulativo, favorecido de um lado pela inexistência de legislação de parcelamento do solo na maioria das cidades que coibisse os abusos, e do outro pela grande procura de lotes de menor valor (LUCCHESE, 2004, p. 16).

É necessário abrir um parêntese para um esclarecimento do conceito de periferia. De acordo com Lucchese (2004), a noção de periferia adotada em seu trabalho não se restringe apenas à localização geográfica, mas à ausência de infraestrutura (como esgoto, drenagem, pavimentação, iluminação e equipamentos públicos). É importante que seja feita essa particularização, em função da nova conformação espacial verificada nas cidades, na qual existem condomínios fechados de alto padrão nas regiões periféricas das cidades.

Assim como já foi abordado, Singer (1978) aponta a existência de um gradiente decrescente de valor do solo urbano, justificado em razão da irradiação dos serviços urbanos – do centro em direção à periferia. Essa situação configura o padrão centro-periferia (centro rico e periferia pobre), que é o segundo padrão de segregação descrito por Caldeira (2000), predominante no desenvolvimento da cidade de São Paulo entre as décadas de 1940 e 1980, caracterizado pela separação por grandes distâncias dos grupos sociais, de modo que as classes média e alta se concentravam nas áreas mais

centrais, que possuíam boa infraestrutura urbana, enquanto as classes mais baixas se alocavam nas periferias precárias e distantes (CALDEIRA, 2000). No final da década de 1980 se inicia uma mudança quanto à distribuição das classes sociais no espaço urbano, a partir do abandono das regiões centrais da capital pelos ricos para ocupar áreas mais distantes, configurando uma proximidade espacial dos diversos grupos sociais, apesar da clara separação por meio de muros e tecnologias de segurança, que não se reflete no convívio dos indivíduos, já que não existe interação em áreas comuns entre esses grupos sociais (CALDEIRA, 2000). Essas novas áreas possuíam o *enclave fortificado* como principal tipo de ocupação, que são “espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, lazer, trabalho e consumo. Podem ser shopping centers, conjuntos comerciais e empresariais, condomínios fechados ou condomínios residenciais” (CALDEIRA, 2000, p. 11).

Dessa forma, neste padrão, a segregação espacial e a discriminação social, que sempre existiram, são expressos por meio de “novas formas de produção do espaço urbano, que contribuem para o processo de fragmentação socioespacial” (GÓES, 2014, p. 4), sendo a convivência social justamente a grande perda desse novo processo de fragmentação espacial.

[...] espaço urbano sempre tem se caracterizado pela diferenciação social interna, mas atualmente esta diferenciação tem adquirido níveis de tal magnitude que contrariam o próprio espírito da vida urbana: a convivência social. De fato, a diferenciação social tem se traduzido também em segmentação espacial, seja em função da distância que separa as áreas ocupadas pelos grupos de alto e baixo poder aquisitivo, seja pela separação através de muros cada vez mais altos, sistemas de segurança privada ou bairros exclusivos com acesso controlado (MIÑO, 1999, p. 1, *grifos nossos*).

Portanto, a partir dos conceitos referentes aos padrões de segregação expressos no espaço urbano, é possível concluir que a noção de periferia não deve se restringir à localização geográfica, na medida em que são verificados modelos de ocupação nos quais existem a segregação voluntária de uma parcela da classe média e alta – como no caso dos condomínios fechados.

Voltando à questão da constituição das periferias, isso aconteceu a partir da concentração de renda propiciada pela industrialização, que resultou da especialização do trabalho (nas atividades industriais e de serviços), gerando um trabalhador altamente remunerado (devido às habilidades técnicas) e tendo como contradição desse desenvolvimento a constituição de uma maioria da população que auferia pouca renda - ou seja, aumento da pobreza a partir da concentração de renda. Nesse cenário,

portanto, houve predomínio de baixos salários, com aumento de população residente em favelas e expansão das periferias urbanas.

Além disso, essa periferia que se expandia, entre as décadas de 1960 e 1970, possuía como característica a constituição de uma parcela da cidade que pode ser considerada 'ilegal', na medida em que não possuía equipamentos sociais, era provida de pouca ou nenhuma infraestrutura e não possuía um desenho urbano efetivamente incorporado à cidade já consolidada. Contribuiu para a conformação dessas características a falta de regulamentação legal quanto à aprovação de novos loteamentos, na medida que a definição de requisitos urbanísticos para loteamentos somente foi normatizada no final da década de 1970, com a promulgação da Lei 6.766/1979. Antes disso, não havia obrigatoriedade quanto à provisão de infraestrutura nos loteamentos ou mesmo uma definição quanto à articulação das vias do loteamento com o traçado existente, configurando uma preocupação com a legibilidade do desenho urbano.³⁷

Essa cidade que possuía uma considerável expansão periférica, vista pelo Estado como "tecido doente" (LUCCHESI, 2004, p. 16) cujo crescimento deveria ser limitado, motivou uma preocupação quanto à sua melhoria física, que acabou por se transformar em uma linha de financiamento público: o programa CURA. A formulação da ideia originária do programa, que ocorreu em 1972, foi fomentada por um quadro de crescimento econômico com taxas de 10% a.a., em pleno período de milagre econômico no país, promovido pelo terceiro governo do período da ditadura militar, comandado por Emílio Garrastazu Médici. Desse modo, esse cenário econômico permitia que fosse possível "investir continuamente nas cidades brasileiras, transformando-as em locais com boa infra-estrutura e com equipamentos urbanos adequados" (LUCCHESI, 2004, p. 19).

O planejamento no regime autoritário compreendia a adoção de diretrizes econômicas que incluíam "estimular a modernização das estruturas urbanas" e "executar o plano habitacional" (IANNI, 1986, p. 229). Desse modo, essas diretrizes que integravam o planejamento urbano e habitacional, eram exequíveis em função de uma política econômica governamental planejada, que se beneficiava de uma estrutura política excepcional, com hegemonia do Executivo sobre o Legislativo, a partir da Constituição Federal de 1969 e do Ato Institucional nº 5 (AI 5) – vigente de 1968 até 1979 -, que eram responsáveis por manter a hipertrofia do Executivo (IANNI, 1986).

³⁷ A história da construção da Lei 6.766/1979, iniciada nas primeiras décadas do século XX, foi detalhadamente analisada por Gisela C. V. Leonelli, A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979. São Carlos: EESC-USP – Depto. de Arquitetura e Urbanismo, Tese de Doutorado, 2010.

Desse modo, a política econômica adotada usufruiu de uma condição política que conferiu possibilidades extraordinárias à formulação e execução de diretrizes econômicas dos governos militares, na medida em que “desde o Ato Institucional nº 1, até as constituições de 1967 e 1969, a maioria dos AIs conferia ampla hegemonia ao Executivo” (IANNI, 1986, p. 248-249).

O Governo Médici, responsável pela criação do Programa CURA, teve como objetivos: o controle das contradições sociais por meio do fortalecimento do poder Executivo; reforço do centralismo autoritário, para que a “política econômica governamental pudesse ser formulada e executada com um mínimo de obstáculos e distorções, e o máximo de eficácia”; ideia de atração de investidores a longo prazo no país, fundamentado na oferta de um grau razoável de desenvolvimento econômico, com uma política econômica governamental que aparecia como “elemento essencial das relações econômicas e políticas entre as classes sociais”; com uma ação estatal que “destinava-se a propiciar condições favoráveis ao florescimento do setor privado” (IANNI, 1986, p. 251).

A vertente do planejamento territorial e urbano foi implementada pelos governos militares com base na convicção do papel crucial desempenhado pelo planejamento (LUCCHESE, 2004, p. 20). Desse modo, o Programa CURA, implementado pelo governo militar, representa um aparato da prática do planejamento urbano.

“A proposta Cura carregaria essa aura de ser planejamento urbano, e foi vista por seus idealizadores (...) como a solução técnica para que as cidades pudessem começar a ter bairros urbanos completos e qualificados, com qualidade urbana”, que foi coordenado pelos militares por meio de investimentos de recursos provenientes do BNH em função do papel desempenhado “no panorama das políticas para as áreas urbanas daquele Regime” (LUCCHESE, 2004, p. 22).

O Programa CURA, que dispôs de investimentos para prover infraestrutura em determinados bairros, promoveu a dinamização do mercado imobiliário nas áreas em que foram implementados, contrariando a ideia de seus formuladores de que a valorização do solo urbano poderia ser contida por mecanismos tributários (LUCCHESE, 2004, p. 20). Isso configurou uma concepção de satisfação dos interesses do mercado imobiliário, que foi também influenciado por interesse de políticos e proprietários fundiários, mas não pela solicitação da população moradora no bairro, que deveria ser a mais interessada, que viam no CURA um projeto imposto (LUCCHESE, 2004, p. 21). Quanto à atuação do Programa, a autora esclarece algumas características importantes da proposta técnica.

O Programa Cura, enquanto método, propunha uma atuação planejada, onde se faria uma avaliação preliminar de vários bairros (um macro-diagnóstico físico e sócio-econômico das cidades), e em seguida os hierarquizaria, visando estabelecer uma sequência para o investimento Cura. Havia assim, na proposta técnica, uma opção pela escolha técnica, onde o método garantia a isenção da eleição das áreas de intervenção (LUCCHESE, 2004, p. 21).

O programa possuía o objetivo de apoiar a reabilitação de áreas de urbanização precária, o que foi expresso através da consideração presente no preâmbulo da referida norma, que apontava “que não é justo que os investimentos públicos beneficiem aqueles que apenas aguardam a valorização de seus terrenos, provocada pela realização de obras cujo custo é pago por toda a população”. Essa consideração aponta a intenção de combate à ‘retenção especulativa de valor’ (MARICATO, 2009).

Apesar desses objetivos, que incluíam equipar os conjuntos habitacionais implantados com recursos do BNH, e demonstravam uma preocupação com a otimização da infraestrutura da cidade, o que propiciaria a efetivação do conceito da ‘cidade compacta’ que privilegia a função social da propriedade, o programa “não teve a dimensão e o alcance que o intenso processo de urbanização requeria” (BONDUKI, 2014, p. 70). Como será observado em Presidente Prudente, a aplicação de recursos provenientes do Programa Cura na cidade promoveu uma transformação desigual do território.

Presidente Prudente obteve recursos do Programa Cura para projetos de desenvolvimento urbano em três fases: CURA I (considerado no contrato do Programa CURA com a PMPP como “projeto piloto”), CURA II (Noroeste) e CURA III (Leste). A seguir, são apresentadas as obras financiadas pelo Programa nos três projetos do CURA na cidade (Figura 11).

Em relação ao projeto Cura III, esclarecemos que ocorreram divergências entre o projeto original e o que foi de fato executado, em função da defasagem de tempo de implementação. O projeto original, de 1985, foi reformulado no período de dois anos em que se aguardava as verbas ao município, com problemas atribuídos a trâmites burocráticos, o que acarretou uma grande defasagem de valores, com diminuição de valores entre o que foi solicitado e o que foi recebido, devido às elevadas taxas de inflação vigentes no país à época (HORA, 1997, p 148).

O Projeto Original do Cura III englobava as seguintes obras: Transposição da ferrovia; Praça da Vila Marcondes; Praça da Vila Brasil; Praça do Parque Furquim; Drenagem de águas pluviais com a canalização de córregos; e Construção de duas creches e dois postos de atendimento sanitário (PAS), localizados na Vila Brasil e Vila Marcondes (HORA, 1997, p 148).

CURA I

- Parque do Povo: canalizações dos Córregos do Veado, Bacarin e Água Bôscoli; desapropriações de 423 lotes nas áreas dos Córregos Água Bôscoli e do Veado (Parque do Povo) e construção do Centro Olímpico do Parque do Povo.
- Serviços de galerias e águas pluviais em alguns bairros - como Bosque, Vila Maristela e Jardim Paulista - nas proximidades do Tênis Clube.
- Construção do Calçadão do Centro (Rua Nicolau Maffei), Parque de Uso Múltiplo (PUM), Praça da Bandeira.
- Construção das creches no Jardim Monte Alto (E.M. Ondina Quirino Barbosa) e na Vila Formosa (E.M. Edson Lopes)
- Modernização do sistema de iluminação de toda a área de abrangência do projeto.

CURA II:

- Pavimentação e tratamento paisagístico do Parque do Povo.
- Pavimentação da Avenida Ana Jacinta.
- Canalização de um afluente do Córrego da Colônia Mineira (Buracão Duque de Caxias).
- Construção da Praça das Cerejeiras; Centro de Saúde (COHAB) e implantação do Balneário Público Termas de Águas Quentes (Sesc Thermas).
- Plano de iluminação pública.

CURA III

- Avenida Tancredo Neves: pavimentação e canalização de águas pluviais do Córrego do Salto.
- Construção de um ginásio de esportes na Vila Iti (Praça de esportes Aristides Bernardes “Zé Amaro”).

Figura 11: Localização dos projetos CURA I, II e III em Presidente Prudente. Os projetos do Cura I estão indicados em vermelho, do Cura II em azul e Cura III em verde.

Legenda

■ Cura I	■ Cura II	■ Cura III
1. Parque do Povo	8. Parque do Povo	14. Canalização da.
2. Córrego do Tênis Clube	9. Pavimentação da avenida Ana Jacinta	Av. Tancredo Neves
3. Construção do PUM e canalização do Córrego do Bôscoli	10. Canalização de Córrego (Buracão Duque de Caxias)	15. Ginásio de Esportes na Vila Iti
4. Calçadão (da Rua Nicolau Maffei)	11. Praça das Cerejeiras	
5. Praça da Bandeira	12. Centro de Saúde (COHAB)	
6. Creche da Vila Formosa	13. Sesc Thermas	
7. Creche do Jardim Monte Alto		

Fonte: HORA (1997, p. 113). Legenda organizada pela autora.

A partir dessa contextualização geral sobre a abrangência que o programa alcançou na cidade, iremos abordar mais detalhadamente a Reurbanização do Córrego do Veado, que contou com a implantação do Parque do Povo, a partir de recursos do Projeto CURA I e II. Essa obra teve esse destaque em função do impacto e repercussão que ocasionou no espaço urbano, na medida em que a promoção desse investimento público resultou na transformação do padrão de ocupação da área e, até mesmo, da própria cidade.

A construção do Parque do Povo foi idealizada no último ano do mandato de Walter Lemos Soares, da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), como uma tentativa de recuperar sua imagem como prefeito, já que sua gestão não estava sendo bem vista, dado as poucas obras realizadas e que não haviam atingido grande repercussão popular. Ainda, havia uma divergência local no âmbito do partido, já que o prefeito em exercício não concordava com o apoio ao candidato que a ARENA indicaria para a sucessão, o ex-prefeito Antônio Sandoval Netto (com mandatos na cidade em 1956-59 e 1959-63) (SILVA, 1994).

O projeto foi enviado à Câmara Municipal pelo Executivo em 1976. As obras foram iniciadas em 31 de outubro de 1976 (SILVA, 1994), com financiamento inicial pelo Banco do Brasil, por meio do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) - que era destinado a custear obras de caráter social - e por recursos do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) sendo que, em 1977, os recursos passaram a ser advindos do Programa CURA.

É importante fazer um paralelo entre essa obra financiada pelo CURA - de reurbanização do Córrego do Veado e implantação do Parque do Povo - e o empreendimento das unidades financiados pelo BNH no Jardim Bongiovani, que, como já indicado anteriormente, marcou o início da produção habitacional de Presidente Prudente, em 1967. Ambos estavam associados, já que os projetos que obtinham recursos da linha de financiamento do CURA, como o Parque do Povo, tinham a finalidade de propiciar infraestrutura para os bairros promovidos por financiamento habitacional do BNH, que é o caso dessas unidades no Jardim Bongiovani.

Por meio desses investimentos realizados pelo Programa CURA, houve transformação do padrão de ocupação da área, e, desse modo, o poder público “remanejou usos e padrões ocupacionais, renovou-os, intensificando a ocupação do solo urbano por segmentos sociais de maior poder aquisitivo” (MIÑO, 2004, p.133).

A valorização imobiliária no Jardim Bongiovani ocorreu principalmente a partir de 1985, após o início das obras de canalização do Córrego do Veado e implantação do Parque

do Povo, de 1976 (FERNANDES, 1998). Sposito (1983) aborda como ocorreu esse processo de transformação da ocupação em função da implantação do parque.

Para o Jardim Bongiovani e Cidade Universitária, a abertura do Parque do Povo só fez solidificar a ocupação da classe de renda alta no primeiro, caindo para média no segundo. É justamente nos loteamentos: Jardim Paulistano, Vila Tabajara, Vila Guáira, Jardim Caiçara e Vila Mathilde Vieira que se verificou e está verificando um processo de substituição (SPOSITO, 1983, p. 98).

A implantação do Parque do Povo, por meio dos investimentos realizados pelo Programa CURA, transformou o padrão de ocupação dos bairros circunvizinhos, impactando no preço da terra. As externalidades geraram aumento de impostos e essa valorização teve como consequência a substituição de moradores por outros com rendas mais elevadas, de modo que aconteceu uma “expulsão” da população de renda mais baixa, que não conseguiu custear essa valorização ocasionada pela infraestrutura promovida pelo poder público, processo esse abordado por Silva (1994) e Fernandes (1998).

Retomando a discussão iniciada anteriormente neste trabalho, sobre a implantação do primeiro conjunto habitacional de Presidente Prudente, inserido no Jardim Bongiovani, é interessante pensar na relação existente entre a implementação do Parque do Povo e a situação desse bairro, que era circunvizinho ao parque e contou com parte de seus lotes ocupados por unidades financiadas pelo BNH. À época do início da construção do parque, boa parte das unidades que obtiveram recursos públicos já haviam sido abandonadas pelos mutuários do BNH, tendo sido vendidas para uma imobiliária pelo banco em 1973, que havia retomado a posse dos imóveis em decorrência dos abandonos.

Cabe lembrar que o abandono desses imóveis por seus mutuários pode ter sido motivado pela falta de infraestrutura do bairro Jardim Bongiovani, que obteve parte de seus lotes promovidos com essas unidades financiadas pelo BNH em 1967, constituindo o primeiro conjunto financiado por políticas públicas habitacionais na cidade. A promoção dessas unidades também pode ter sido um artifício utilizado pelo promotor privado para impulsionar a ocupação daquele loteamento, o que configuraria uma atuação do mercado quanto à alocação de recursos públicos para a valorização imobiliária privada. O abandono das unidades pode ser atribuído ao isolamento e falta de infraestrutura do bairro, ao passo que a implantação do conjunto público, tendo sido ou não orquestrada por interesses especulativos, não obteve um aporte de medidas quanto à implementação de infraestrutura para o bairro, mantendo, dessa forma, a

situação de isolamento de acesso proporcionado pelo Córrego do Veado, até então não urbanizado.

Desse modo, a alocação de recursos do Programa CURA para a implementação de infraestrutura na área, por meio da reurbanização do córrego e implementação do Parque do Povo, finalmente representou a superação do isolamento existente, que impedia a ocupação. Portanto, podemos concluir que houve um aspecto no qual foi contemplado o objetivo do programa de proporcionar melhoria habitacional por meio dos elementos de infraestrutura urbana e comunitária. No entanto, a população beneficiada por esses recursos compreendeu a parcela de população de maior renda, que conseguia arcar com essa valorização, deslocando os moradores mais pobres, dentre os quais podemos incluir o que restava do conjunto financiado pelo BNH - mesmo considerando que muitos mutuários já haviam abandonado suas moradias justamente pela ausência de infraestrutura. Desse modo, configura-se um processo de “substituição/expulsão dos moradores por outros de rendimentos mais elevados, na medida em que a acessibilidade à cidade é facilitada pelos investimentos privados ou públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos” (FERNANDES, 1998, p. 180).

Portanto, esses recursos, de fato, proporcionaram infraestrutura e equipamentos urbanos ao bairro, mas tiveram como efeito colateral a constituição de um processo especulativo proporcionado pela valorização imobiliária, não garantindo que a população de um modo geral (o que incluiria moradores de maior e menor renda) usufruísse dessas benfeitorias. Podemos considerar que esta foi uma lacuna do programa, ao não prever mecanismos de combate aos processos especulativos e de exclusão. Deste modo, a alocação dos recursos do CURA na implementação do Parque do Povo beneficiou, quase que exclusivamente, a classe média³⁸ - a partir de uma reestruturação monopolista do espaço urbano.

³⁸ Nesse período, a área do Córrego do Veado era pouco ocupada, devido à poluição e “feitura” do córrego que desvalorizava essa região, sendo a ocupação existente constituída quase que exclusivamente por pobres. Portanto, mesmo que as classes dominantes ainda não estivessem naquela região para possuírem interesses diretos na valorização da área nesse sentido, foram beneficiadas, de fato, com a valorização da área do Córrego do Veado e, por outro lado, os pobres que moravam ali foram prejudicados devido ao processo de “gentrificação”. Indiretamente, podemos citar duas possíveis forças de atuação de componentes das classes média e alta prudentinas quanto ao interesse na valorização da área. Primeiro, a valorização atendeu aos interesses de proprietários de glebas de terras ao sul do córrego do Veado, terras essas pertencentes às famílias que até hoje possuem reservas de terras na cidade, atuando no mercado imobiliário com lançamento de loteamentos fechados horizontais ou condomínios de edifícios multifamiliares verticais. Em segundo lugar - o que não significa uma ordem de importância - os associados ao Tênis Clube de Presidente Prudente, empreendimento circunvizinho ao Córrego do Bacarin, contido na bacia do Córrego do Veado, tinham interesse na resolução dos problemas decorrentes da situação daquele córrego em meio urbano, portanto, sua canalização e reurbanização beneficiou essa parcela da classe média e alta prudentina, na

Lembramos novamente Oliveira (1982), quando aborda a questão do atendimento das demandas das classes médias pelo Estado, sobretudo após o golpe de 1964, buscando enfraquecer as classes populares e deixando-as sem canal de manifestação. Dessa forma, o autor aponta que o Estado captura o excedente social para atender a demanda da classe média e, em contraste, desatende as demandas das classes populares, na medida em que, em relação à estrutura política e aparelho de Estado, há uma oposição entre o peso das classes médias e o emudecimento das classes populares.

Muitos dos serviços urbanos - como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, telefone – nesse momento são prioritariamente objeto de investimentos públicos, sendo o Estado responsável pelo seu provimento, condicionando a determinação do preço do solo urbano, com base no valor diferencial da terra por meio desses investimentos.

Sendo o montante de serviços urbanos escasso em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores(...) acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu 'preço' incluído na renda do solo que dá acesso a eles (SINGER, 1978, p. 36).

Singer (1978) aponta que a responsabilidade do Estado na determinação locacional dos serviços urbanos - como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública e coleta de lixo - apenas reforça o privilégio daqueles que já são dotados dessa infraestrutura, em detrimento das parcelas mais pobres da população, que se mantêm excluída da obtenção desses serviços. Nesse sentido, seria possível deduzir que o Estado agrava sistematicamente os desníveis econômicos e sociais, no entanto, essa suspeita é infundada porque o responsável por promover essa distribuição perversa de serviços urbanos é o mercado imobiliário, e não o Estado, como pode parecer (SINGER, 1978). Ainda, a distribuição de serviços é impactada pela pressão das classes mais altas, que possuem muito mais poder de influência sobre o Estado.

A canalização do Córrego do Veado e a implantação do Parque do Povo ampliaram a acessibilidade e promoveram uma série de investimentos públicos nessa área, destacando-se a transformação ocorrida no Jardim Bongiovani. Com a transformação do padrão de ocupação da área, os moradores de baixa renda do Jardim Bongiovani que não podiam custear os impostos provenientes dessa valorização resultante dos investimentos realizados pelo programa CURA, acabaram por sofrer um processo de

medida em que sua inserção na cidade, sem saneamento e tratamento paisagístico, estava causando desvalorização da área privada do clube, de interesse para estas classes.

“expulsão imobiliária”, reforçando a tendência de ocupação de alto padrão deste bairro. Portanto, esses investimentos resultaram na valorização da área que alterou a dinâmica da composição local, afetando a população de baixa renda.

Como pudemos observar, os projetos do CURA em Presidente Prudente representaram uma intervenção significativa na conformação do espaço urbano, na medida em que por meio dessa alocação de recursos públicos destinados para a promoção de infraestrutura, houve, de fato, uma transformação do território urbano – com reestruturação monopolista do espaço urbano. Outro meio de atuação do Estado na cidade, por meio do poder público municipal, é por meio da implementação de recursos para a promoção habitacional pública, na medida em que a determinação do local do empreendimento pode se constituir como um vetor de expansão urbana. O início da atuação da COHAB Bauru em Presidente Prudente nos permite explorar a repercussão da implantação de grandes conjuntos habitacionais (considerando-se o porte da cidade) na constituição do processo urbano.

2.2 COHAB Bauru: Breve atuação em Presidente Prudente

É destacável a criação das COHABs, que eram “companhias municipais ou estaduais de habitação, órgão promotores públicos vinculados ao sistema” (BONDUKI, 2014, p. 65). Sua criação correspondeu à estruturação de “uma rede nacional de agentes operadores e promotores com abrangência regional no âmbito local” (NEGRELOS, 2010). As COHABs eram agentes promotores dos conjuntos habitacionais com atuação autárquica, que atuavam diretamente na escolha dos terrenos, já que compravam, vendiam e promoviam licitações.

É preciso considerar que a política habitacional do período direcionou a localização dos empreendimentos, condicionando a compra dos terrenos em função do preço da terra, destacando-se, além da atuação das COHABs como autarquias e agentes promotores, as regras que o BNH impunha aos financiamentos.

O BNH teve atribuições de orientação, disciplina e controle das ações para a promoção da habitação no SFH. Agentes fundamentais desse sistema, as COHABs foram criadas, após a regulamentação de suas condições de operação, como operadores e promotores de abrangência local de âmbito regional, para aplicação de instrumentos de operação direta dos recursos do BNH, com base em um município-sede de região de atuação. O que não excluiu, inclusive como previsto

na lei da criação do banco, a operação de agentes privados, segundo as diretrizes de projeto dos organismos públicos vinculados ao sistema (NEGRELOS, 2019, p. 81-82).

Em sua tese de Livre Docência, Negrelos (2019) analisou a produção de cinco COHABs no estado de São Paulo³⁹, buscando compreender especificidades na implementação da política nacional de habitação promovida no que a autora denomina “complexo SFH-BNH-COHABs”, com a hipótese da consolidação da tipologia conjunto habitacional com “redução dos elementos – ou da potência – do movimento moderno em arquitetura e urbanismo” (p. 110). É importante registrar que a COHAB-Bauru é uma dessas companhias habitacionais criadas desde 1965 para a operação pública e local desse “complexo”.

No estado de São Paulo, 5 municípios sediam COHABs desde os primeiros anos da ditadura militar: Santos (COHAB-ST, de 01/02/1965), Campinas (COHAB-CP, de 17/02/1965; COHAB-Bandeirante, de outubro de 1967), São Paulo (COHAB-SP, de 16/11/1965), Bauru (COHAB-Bauru, de 01/04/1966) e Ribeirão Preto (COHAB-RP, de 03/02/1970), constituídas como sociedades de economia mista, uma vez que os diversos municípios de suas regiões aportam, até o presente, recursos para seu funcionamento (NEGRELOS, 2019, p. 82).

A COHAB-Bauru, portanto, foi criada por autorização da Câmara Municipal, em 01 de abril de 1966, um ano apenas depois das três primeiras de 1965, configurando a importância regional do município já naquele momento. A Prefeitura de Bauru constituiu a companhia, seguindo a lei de sociedades anônimas, como empresa de economia mista, em 24 de setembro de 1966 (NEGRELOS, 2019). É importante ressaltar que a COHAB-Bauru previa a atuação regional, em municípios ‘circunvizinhos’, o que não é o caso de Presidente Prudente; mesmo assim, a quantidade de unidades habitacionais produzida nos empreendimentos implantados pela companhia, na região de Bauru e em outras mais distantes (que inclui o conjunto em Presidente Prudente), é importante, chegando a 64.733 unidades desde sua fundação em 1966 até 2018, segundo Negrelos (2019, p. 206)

O conjunto habitacional Bartolomeu Bueno de Miranda foi implantado pela COHAB-Bauru com recursos do BNH em 1978, com 1.017 UHs. É destacável que esse foi o primeiro conjunto em Presidente Prudente que teve como agente promotor a atuação

³⁹ Das 7 COHABs existentes atualmente no estado de São Paulo, após a criação da CRHIS – Companhia Regional de Habitações de Interesse Social, em 1983, para a região de Araçatuba com abrangência de Presidente Prudente, Negrelos (2019) analisa as COHABs Santos, São Paulo, Campinas (não incluindo a Bandeirante), Ribeirão Preto e Bauru.

de uma COHAB, ou seja, um promotor público, além de ter sido a única atuação da COHAB-Bauru na cidade.

Entre as décadas de 1970 e 1980, verificou-se em Presidente Prudente uma oferta de lotes maior que a demanda, na medida em que o crescimento populacional e a quantidade de imóveis construídos eram inferiores à expansão territorial urbana (MELAZZO, 1993), uma vez que, sobretudo na segunda metade da década de 1970 (Figura 12), o processo de crescimento horizontal foi “marcado pela presença de uma política municipal baseada no populismo da ‘retórica moderna’ do então prefeito Paulo Constantino, em nome do ‘desenvolvimento’ da cidade e, consequentemente, da ‘valorização’ do território e do estímulo à prática especulativa na colonização do solo” (SPOSITO; SPOSITO, 1995, p. 42, grifo do autor).

Figura 12: Planta Geral de Presidente Prudente na década de 1970- Administração do prefeito Constantino (1977-1981)

Fonte: Fonte: Acervo Museu Municipal Prof. Antônio Sandoval Neto

Até a década de 1970 a expansão urbana no município continuou com o surgimento de alguns loteamentos e o prolongamento de outros, de modo que a “incorporação destas terras ao espaço urbano deu-se como uma ampliação do que já existia (...), as áreas loteadas são contínuas aos loteamentos implantados em períodos anteriores” (SPOSITO, 1995b, p. 12).

O conjunto Bartholomeu Bueno de Miranda, implantado em 1980 com promoção da COHAB-Bauru e financiamento do BNH, possui algumas particularidades destacáveis quanto à inserção urbana e à dimensão quantitativa das unidades.

O conjunto, com 1.017 moradias, à época de sua construção alcançou um recorde quanto ao número de unidades em um conjunto na cidade.

Importante, não só por ser o primeiro grande conjunto habitacional da cidade, a escolha da área para implantação do Bartholomeu Bueno de Miranda merece considerações. Localizado na porção Oeste da cidade, direcionou para esta região a locação de outros conjuntos habitacionais e de loteamentos de iniciativa privada (FERNANDES, 1998, p. 183).

Em associação à essa questão da dimensão do conjunto, o loteamento foi alocado em uma área periférica, implantado no limite do perímetro urbano vigente no período (Lei 1992/1978) – Ver Apêndice B (Mapa B).

À época de sua construção, o conjunto Bartholomeu Bueno de Miranda não estava conectado à malha urbana consolidada de modo compacto, gerando um vazio remanescente que induz à especulação sobre essa área que será ocupada posteriormente.

A criação de conjuntos habitacionais de grande porte (de 1500 a 3000 casas), com suas inaugurações em 1980 e 1991, respectivamente, em áreas distantes da malha urbana, provocou o que podemos chamar de “diástole urbana”, deixando áreas vazias que são loteadas rapidamente após a ocupação dos conjuntos habitacionais, ampliando a malha urbana em pouco tempo. Esse resultado é provocado eminentemente pela ação do poder público municipal, em sua decisão de localizar os conjuntos habitacionais bem longe da malha urbana, ao invés de buscar glebas melhor servidas pela infra-estrutura urbana e menos distantes (SPOSITO; SPOSITO, 1995, p. 43).

No trecho citado, o conjunto habitacional inaugurado em 1980 ao qual o autor faz referência é o Bartholomeu Bueno de Miranda, cuja inserção motivou um crescimento aos saltos, configurando uma situação na qual o conjunto é vetor de expansão urbana.

A junção entre esses aspectos de inserção e dimensão teve como consequência implicações na expansão horizontal urbana. Ao considerarmos que o período entre 1977 e 1983 apresentou a maior expansão horizontal até aquele momento, acontecendo de modo predominante nos sentidos oeste, norte e nordeste, é possível apreender o papel que um grande conjunto habitacional público desenvolve no processo de expansão das cidades. Compreendido nesse período de grande expansão citada por Sposito e Sposito (1995), destaca-se, além do Bartholomeu Bueno de Miranda (como 1017 unidades), a implantação do Jardim Jequitibás I (414 UHs / implantado em 1981) e Parque Cidade 2000 (Parque CECAP – 733 UHs/ implantado em 1982). Esses três conjuntos, que, somados, totalizam 2.164 unidades, foram alocados de modo circunvizinho (em sequência espacial), todos no limite do perímetro urbano vigente. Isso refletiu na configuração de um “período em que as ações da produção habitacional estatal ganhavam dimensões significativas em Presidente Prudente” (FERNANDES, 1998, p. 183).

Isso se constitui como um vetor de crescimento, configurando o que pode ser chamado de crescimento orientado por uma expansão horizontalizada no modelo de “salto para a periferia” (NEGRELOS, 1998). Nesse contexto, Mautner (1999) aborda a relação entre a formação da periferia, de crescimento descontínuo e aos saltos, como fronteira de expansão do capital. Na maioria das cidades brasileiras, é possível notar a reprodução de dinâmicas de ocupação do solo urbano com base na lógica fundiária, que condiciona a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social nas áreas periféricas.

Uma vez que a localização periférica dos conjuntos habitacionais de interesse social pode ser relacionada com o preço da terra em meio urbano (SINGER, 1987), relembremos que na lógica da produção dos conjuntos populares em terras mais baratas, as tipologias habitacionais também se relacionam com a lógica racional de produção vigente na indústria da construção civil (NEGRELOS; FERRARI, 2013).

A implantação dos conjuntos nesse período, prioritariamente nas porções Oeste e Norte, também refletiu no afluxo comercial e no valor do solo urbano, na medida em que “a localização dos conjuntos habitacionais, nesta porção da cidade, serviu para estimular a incorporação privada de novas áreas em porções periféricas à Oeste” (FERNANDES, 1998, p. 186). Houve uma intensificação quanto a venda de terrenos nas porções Oeste e Norte nos anos 1980, especialmente a partir de 1983 (MELAZZO, 1993), o que indica que, além do impacto na expansão urbana, esses três conjuntos promovidos pela

CECAP, COHAB-Bauru e Programa Nosso Teto ocasionaram uma esfera de ação quanto ao aquecimento do mercado imobiliário.

Verifica-se que a localização dos conjuntos é condicionada pela lógica capitalista da produção da cidade, ao observar a proximidade entre a inserção destes conjuntos e a uma área industrial, que compreendia indústrias poluentes, expressiva da cidade, o que tornava o terreno ainda mais desvalorizado para habitação.

Embora o distrito Industrial tenha sido implantado na porção sudoeste da cidade, também junto à rodovia, é a oeste que encontramos uma localização industrial mais expressiva, após o que verifica-se a implantação da maior parte dos loteamentos desse núcleo, já vocacionado para oferecer habitação a classes de renda mais baixa. Aqui, sente-se outra vez a ação do estado, determinando para a população mais pobre, a localização menos privilegiada (...). Não se poderia pressupor dentro da lógica capitalista, que a área distante do centro, afetada pela poluição ambiental, isolada de comércio mais elementar (como uma padaria, por exemplo), mal servido de ônibus urbanos, estaria reservada a faixas de população de maior poder aquisitivo (SPOSITO, 1983, p. 103).

Desse modo, verificou-se um crescimento aos saltos, que propiciou o aquecimento do mercado imobiliário na região, com os conjuntos atuando como vetor de expansão urbana. Ainda, expansão não deve ser entendida como sinônimo de desenvolvimento, já que a criação de vazios urbanos pode significar fragmentação e segmentação sócio-espacial (BARON; SILVA, 2014).

O conjunto Bartolomeu Bueno de Miranda apresenta um quadro de fatores significativos para o processo de crescimento de Presidente Prudente, com destaque para dois pontos relevantes. Em primeiro lugar, o conjunto representa um novo tipo de crescimento, descontínuo e aos “saltos”, com base no estímulo à prática da especulação imobiliária urbana. Até a década de 1970, a expansão horizontal em Presidente Prudente acontecia por meio de áreas loteadas contínuas aos loteamentos implantados em períodos anteriores, ou seja, constituindo-se como uma ampliação de modo contínuo à malha urbana existente. Em segundo lugar, o conjunto inaugura na cidade a atuação das COHABs como agentes promotores de habitação pública, mesmo não sendo uma companhia vinculada à região, o que só ocorrerá em 1983, como se verá mais adiante.

Em geral, nas cidades brasileiras é possível notar a reprodução de dinâmicas de ocupação do solo urbano com base na lógica fundiária, que condiciona a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social nas áreas periféricas. Nesse sentido, Mautner (1999) aborda a ideia de periferização como subprocesso do capitalismo, na medida em que “o capital tem requisitos para se estabelecer no espaço

urbano” (p. 258) e a incorporação do espaço da periferia à cidade é necessária para o êxito do projeto capitalista de uso e apropriação do espaço.

Em Presidente Prudente, é possível observar a implantação de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas e descontínuas à malha urbana consolidada, o que constitui um vetor de crescimento da cidade. Essa relação entre a habitação social e localização periférica propicia a expansão territorial urbana. O modelo introduzido pelos conjuntos financiados pelo BNH, em que se utilizava um tipo de gleba disponibilizada nas periferias das grandes cidades, viabilizou a produção de grandes conjuntos habitacionais com projetos-padrão (NEGRELOS, 2010). Ainda, no final da década de 1970, cabe abordar a criação da Lei Federal 6.766/79 (Lei Nacional de Parcelamento do Solo), que regula os loteamentos. Villaça (1999) aponta que essa lei, que é especificamente espacial, se aproxima do conceito de planejamento urbano, com a ressalva de que não é tipicamente referente a isso por abranger o conjunto da cidade, apenas os loteamentos individualmente.

Já na Lei Federal 6766/79 que regula loteamentos, é a mais próxima do que aqui chamamos de planejamento urbano, pois trata-se de uma lei especificamente espacial. Seu objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é a lei típica de planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não ao conjunto da cidade. Não organizará necessariamente o conjunto do espaço, por exemplo, se a prefeitura não tiver e/ou não fornecer ao loteador as necessárias diretrizes que assegurariam essa organização. (VILLAÇA, 199, p. 172).

Além desse novo padrão de inserção periférica, que é incorporado na política habitacional em Presidente Prudente a partir da implantação do Bartholomeu Bueno de Miranda, esse conjunto possui a particularidade de ser o primeiro grande conjunto de habitação social da cidade, já que possuía 1.017 unidades habitacionais, um número significativamente alto, considerando que na década de 1980 o município possuía 136 mil habitantes (SEADE, 1999). O conjunto foi implantado durante a administração do prefeito Paulo Constantino, que se mostrou uma figura relevante na (re)estruturação urbana.

Sobretudo na segunda metade da década de 1970 houve grande expansão territorial urbana, que foi respaldada pela política municipal promovida pela administração pública do período de fevereiro de 1977 a janeiro de 1981, do então prefeito Paulo Constantino, da ARENA, empresário do setor do transporte. Em 1980 Constantino se afastou do cargo, deixando-o sob a administração de Benedito Aparecido Pereira do Lago (popularmente conhecido como “Ditão”), que foi vice em sua chapa.

Em seu primeiro mandato como prefeito eleito, Constantino, que se caracterizou por apresentar um estilo empresarial em sua gestão, estimulou a prática de especulação urbana, com base na concentração da propriedade privada da terra, através do direcionamento de investimentos públicos para alguns setores da cidade (SOUSA, 1993), gerando, em nome do que considerava desenvolvimento da cidade, a valorização econômica do território.

A partir da década de 1970, o poder público municipal atuou na política urbana ampliando o perímetro urbano e aumentando os valores do imposto territorial, que alteraram significativamente a estruturação territorial da cidade e do município. Com isso, verifica-se que o contexto de mudança política refletiu-se no crescimento da cidade, configurando uma “nova fase no processo de expansão/(re)estruturação urbana, sendo que as transformações territoriais traziam em seu bojo mecanismos de sustentação e incentivo à reprodução do capital” (HORA, 1997, p. 15).

O aumento do perímetro urbano foi fundamental para a materialização de uma política orientada para a implantação de loteamentos populares periféricos em áreas descontínuas ao núcleo compacto da cidade, mal equipadas e sem a provisão de serviços necessários. Concomitantemente, essa ação provocou a valorização das áreas que, em relação à nova periferia criada, passaram a possuir uma posição mais central, gerando um forte processo especulativo. Por outro lado, o aumento dos impostos territoriais muitas vezes desencadeou ações de redistribuição da população que não conseguia pagar os novos tributos e que teve que sair dos bairros em que habitava para outros mais baratos e periféricos (MIÑO, 2004, p. 46).

O prefeito Paulo Constantino representou a figura de um grande empresário inserido na política. A eleição de grandes empresários para cargos políticos pode ser visto no país a partir da década de 1970, fundamentando-se no entendimento de que se um empresário é bem-sucedido administrando sua empresa, naturalmente também terá êxito administrando a cidade. Essa dedução desconsidera totalmente as diferenças entre a cidade e uma empresa.

Paulo Constantino, com um governo de ‘tipo empresarial’, pretendia realizar empreendimentos que mudassem o aspecto visual da cidade, ou seja, as características da produção do espaço urbano. Fazia parte desta estratégia: construção de conjuntos habitacionais, investimentos em infra-estrutura, recuperação de áreas degradadas na cidade, e construção de grandes obras no sistema viário. Todos com financiamentos estaduais (Nosso Teto) e federais (BNH, através do Projeto Cura), privilegiando assim, a valorização imobiliária das áreas atendidas (FERNANDES, 1998, p. 206).

Como abordaremos na próxima seção, o Programa Nosso Teto teve uma curta, porém relevante, participação na produção habitacional de Presidente Prudente, contido dentro do período do primeiro mandato do prefeito Paulo Constantino em Presidente Prudente.

2.3 Os programas estaduais na produção habitacional

Programa Nosso Teto/ PRUDENCO

Houve uma retração no processo de expansão territorial horizontal de Presidente Prudente em meados da década de 1980, com “uma retomada do aumento do ritmo de crescimento a partir de 1988, com início da criação de outros conjuntos habitacionais distantes da malha urbana” (SPOSITO; SPOSITO, 1995, p. 43).

Reforçando a predominância do crescimento em relação à porção oeste, que remonta à época da fundação da cidade, os conjuntos habitacionais populares também foram implantados predominantemente nessa região. A implantação desses conjuntos corroborou para que o crescimento se mantivesse mais pronunciado na porção oeste, induzida pela localização dos empreendimentos de programas habitacionais de políticas públicas, num avanço do parcelamento bastante orientado pelo preço da terra. A localização periférica dos empreendimentos é influenciada por essa dimensão econômica.

A partir do início dos 1980, o modelo econômico implementado pelo regime militar entra em crise, “marcando o final de um ciclo ideológico do desenvolvimentismo [...]” que “impacta intensamente no complexo SFH-BNH-COHABs” (NEGRELOS, 2019, p. 99-100).

O caráter financeiro dos financiamentos no quadro do SFH/BNH, opressores para a classe trabalhadora de menos rendimentos, efetivamente constitui-se em um enorme problema para as famílias endividadas, gerando os assustadores índices de inadimplência, inclusive herdados pelas COHABs após a mudança de sistema financeiro em 1986 (NEGRELOS, 2019, p. 103).

Como consequência dessa conjuntura de recessão e com a descentralização dos programas de financiamento, em Presidente Prudente, verifica-se um período de destaque na atuação de programas estaduais, o que pode ser exemplificado por meio da construção de unidades em conjuntos por meio do Programa Nosso Teto, da então Caixa Econômica Estadual, formulado durante a gestão de Paulo Maluf no governo do estado.

A descentralização das unidades habitacionais em vários conjuntos é uma característica importante do Programa Nosso Teto em Presidente Prudente, na medida em que foram construídas unidades (em pequeno número) em loteamentos já implantados na cidade, o que permitia a aproveitamento da infraestrutura existente (SOUSA, 1993).

A distribuição das unidades do programa Nosso Teto pela cidade nas porções Leste, Norte e Oeste representou a ocupação de áreas já loteadas na periferia. Consideramos importante e salutar (*sic*), nestes projetos, que a distribuição das unidades tenha sido menos impactante, pois aumenta a ocupação dos loteamentos já aprovados, reduzindo o número de lotes vazios, inexistindo a necessidade de novas incorporações à malha urbana. Se observarmos que o período de implantação desses conjuntos corresponde ao período de maior expansão horizontal urbana de Presidente Prudente, essas ações ganham maior relevância (FERNANDES, 1998, p. 188).

A implantação dos conjuntos financiados com os recursos do Nosso Teto foi viabilizada pela PRUDENCO – Companhia Prudentina de Desenvolvimento - sociedade de economia mista por ações, criada por meio da Lei nº1.880 de 09 de julho de 1977, durante a primeira gestão de Paulo Constantino como prefeito da cidade, para a realização de atividades de caráter econômico-social, comercial e industrial relacionadas aos interesses de Presidente Prudente. Essa lei estipulou como atribuições da companhia a execução de obras e serviços públicos; a promoção de estudos e projetos relacionados com o desenvolvimento econômico-social e urbanístico que interessem à cidade; a realização de pesquisas e cadastramento de dados; processamento de dados; e planejamento, promoção e adoção de medidas de incentivo a indústria de turismo do município. Ainda nesse ano foi instituído o Plano Comunitário para execução de Pavimentação e Obras Complementares no Município, atribuindo, em especial, essa atividade dentre a execução de obras e serviços públicos à PRUDENCO (estabelecidos por meio da Lei 1.900 de 09 de setembro de 1977 e Decreto 2.927/1977).

A companhia continua atuante, sendo responsável por serviços de limpeza pública e obras. Os serviços de limpeza pública incluem transporte de lixo, varrição de ruas, coleta de lixo e aterro controlado. As obras compreendem: revitalização de áreas públicas; canalização de córregos; conservação e adaptação de bocas de lobo, galerias e

calçamento; preservação e manutenção de pontes e estradas não pavimentadas; pavimentação; regularização e recapeamento; e tapa buraco.

Em Presidente Prudente, foram promovidos 7 conjuntos por meio do Programa Nosso Teto, com execução da PRUDENCO, entre 1980 e 1991. Mesmo com os conjuntos sendo compostos de poucas unidades habitacionais, o programa teve uma participação percentual em relação à produção de moradias no período geral estudado de 8,41%, ou seja, constituindo uma participação significativa nessa produção (Quadro 5 – Apêndice A). E, ao considerarmos, a participação percentual na produção habitacional com base no número de conjuntos produzidos, o Programa Nosso Teto, junto à produção promovida pelo CDHU, é o que mais teve conjuntos implantado na cidade (Tabela 3).

Tabela 3: Produção habitacional do Programa Nosso Teto/ Prudenco

PROGRAMA NOSSO TETO			
Loteamento	Ano de implantação	Unidades	Agente promotor
Parque Cedral	1980	82	Prudenco/ Programa Nosso Teto
Parque Bandeirantes	1980	14	Prudenco/Programa Nosso Teto
Jardim Itatiaia	1980	20	Prudenco/Programa Nosso Teto
Jardim Santa Marta	1980	17	Prudenco/Programa Nosso Teto
Parque Alexandrina	1980	90	Programa Nosso Teto
Parque Watal Ishibashi	1980	42	Prudenco/ Programa Nosso Teto
Jardim Jequitibás I	1981	414	Prudenco/ Programa Nosso Teto
TOTAL 7 conjuntos	1980-81	679	

Fonte: PMPP (2012).

É interessante salientar que mesmo com o princípio de promoção de unidades em loteamentos existentes, de modo a promover a ocupação de áreas já loteadas, não garante uma boa inserção urbana. Principalmente ao considerarmos que o período em que o Programa Nosso Teto financiou unidades na cidade corresponde a uma grande expansão territorial urbana com existência de loteamentos implantados fora da malha urbana. O Parque Alexandrina é um exemplo disso. Esse loteamento foi implantado na porção norte, em área fora do perímetro urbano vigente, determinado pela Lei 750/1962

(Mapa A - Apêndice B). Mesmo se considerarmos o período no qual o conjunto recebeu financiamento estadual para a ocupação de alguns de seus lotes, em 1982, o perímetro urbano vigente, determinado pela Lei Complementar 2482/1981 ainda não abrangia a área do loteamento (Mapa B – Apêndice B). O conjunto, no entanto, atraiu a implantação de outro conjunto habitacional com financiamento público no início da década de 1990, o conjunto Brasil Novo. Mas essa inserção, caracterizada pela descontinuidade da malha, persistiu até os dias atuais, na medida em que a área, mesmo com a inserção de conjuntos ainda mais periféricos nessa direção, ainda apresenta espaços intersticiais vazios.

Além disso, esse bairro, que teve parte de seus lotes ocupados por unidades promovidas por meio de recursos estaduais do Programa Nosso Teto, possuía um problema sério quanto à qualidade ambiental.

Nos primeiros anos de ocupação do conjunto, a Prefeitura Municipal instalou um aterro sanitário no fundo de vale sem obedecer aos padrões técnicos necessários, o que trouxe, durante muito tempo, transtornos aos moradores pela presença do chorume e material inorgânico de difícil decomposição (especialmente plásticos), além da presença de insetos e animais nocivos à saúde (ratos, baratas, moscas, escorpiões) (FERNANDES, 1998, p. 189).

Esse aterro sanitário no fundo de vale foi aterrado por resíduos sólidos e camadas de terras, como pode ser visto na Figura 13, e passou a ser utilizado como área de lazer do bairro.

Figura 13: Vista a área de lazer do Parque Alexandrina, com área de lazer sobre o aterro sanitário.

Fonte: FERNANDES, 1998 (p. 208)

A atuação da CECAP/ CODESPAULO (1982)

O conjunto Parque Cecap (“Presidente Prudente A”), constituído por 733 casas isoladas no lote, na tipologia unifamiliar horizontal, com projeto de Maria Alzira Marzagão Monfré (TRANI; GUSSONI, 2016), foi aprovado e implantado em Presidente Prudente em 1982, mesmo ano da entrega, logo no início da administração de prefeito Virgílio Tiezzi, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - com mandato no período de 1982-88. Tiezzi manteve práticas conservadoras no setor da habitação, “propiciando o avanço da especulação imobiliária com o refluxo na oferta de lotes urbanos” (SOUSA, 1993, p. 33).

Em 1982, foi implantado um único conjunto habitacional, o Cidade 2000, conhecido por Cecap, localizado na porção Oeste. (...) Este conjunto, implementado com recursos estaduais, utilizou a técnica de construção por pré-moldados, com parede de concreto e cobertura com telhas Eternit, visando reduzir os custos de construção. Já no início dos anos 80, portanto, verifica-se a preocupação em reduzir o custo final do imóvel, comprometendo a qualidade, seja a partir da utilização de materiais de construção de qualidade inferior ou redução na área construída. Nesse caso, recorreram às duas tentativas (FERNANDES 1998, p. 189).

Essa preocupação com a redução de custos da unidade a partir da redução da área construída das unidades pode ser observada por meio do Quadro 3 (Apêndice A). A Figura 14 apresenta uma unidade do Parque CECAP, que nos permite observar o padrão construtivo da unidade. A Figura 15 demonstra que o conjunto foi entregue sem alguns itens de infraestrutura básica, como pavimentação das vias e, além disso, nos apresenta a dimensão do conjunto, que em função do grande número de unidades e da tipologia horizontal adotada, representou uma interferência considerável na malha, demonstrando esse aspecto de como a alocação de grandes conjuntos são parte significativa da construção da cidade.

Figura 14: Unidade e vista geral do Parque CECAP (Cidade 2000).

Fonte: Trani; Gussoni, 2016, p. 109.

Figura 15: Imagem aérea do conjunto Parque CECAP (Cidade 2000).

Fonte: Trani; Gussoni, 2016, p. 109.

Apesar de o conjunto ter ficado conhecido popularmente como Parque Cecap, devido ao seu agente promotor, à época de sua implantação, o órgão já havia passado por uma mudança de denominação. A CECAP passou por várias alterações de denominação e de tipo de organização. Foi originalmente criada, em 1949, pela Lei Estadual 483, como Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), que, segundo Bonduki (1998), é o primeiro órgão público estadual atuante na questão habitacional. “Era a primeira gestão do governador Adhemar de Barros (14/03/1947 a 31/01/1951), que vinculou a CECAP à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio” (NEGRELOS, 2019, p. 238). A CECAP começa a funcionar efetivamente a partir de 1967, quando obtém recursos do SFH, o que possibilita o início de sua produção habitacional por meio de financiamentos do BNH, repassados para a Caixa Econômica Estadual.

A autarquia estadual passa a denominar-se Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), em 1975, agora como empresa de economia mista, constituída como Sociedade Anônima por Ações, “atuando tanto como agente promotor quanto financeiro captando recursos diretamente do BNH (Lei n.º 905 de 18/12/1975). É importante lembrar que em 1971 o BNH passa a banco de segunda linha, operando justamente com o repasse de recursos para outros agentes financeiros” (NEGRELOS, 2019, p. 240). É durante esse período que, em 1974 o governo do estado – através da CECAP – é autorizado pela Assembleia Legislativa a participar do PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), de 1973, vinculado ao BNH.

A desativação da CECAP em 1980 dá lugar à nova denominação da empresa em 1981, por meio do Decreto 16.512: Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO), durante a gestão de Paulo Maluf. A alteração no nome não muda o perfil de atuação da instituição, que continua operando com recursos do SFH, através PLANHAP, através do programa de habitação popular (PHP), em que consta o conjunto Presidente Prudente A, de 1982.

Nesse momento, o país passava por dificuldades macroeconômicas, tornando as políticas centralizadoras do BNH ultrapassadas e exigindo que os estados e municípios tivessem maior participação na estruturação das políticas públicas.

No Estado de São Paulo, a década de 1980 registrou novas pressões sobre o mercado de aluguéis e um aumento considerável das moradias irregulares e informais, como cortiços e favelas, sobretudo nas grandes cidades. O esgotamento do modelo do BNH, combinado com o quadro de penúria social diante dos problemas de moradias, exigiu que o governo interviesse com a proposição de políticas próprias, capazes de, no período seguinte, apresentar outras soluções às necessidades habitacionais existentes na capital **e no interior**.

(...) Esse período foi praticamente voltado para **a construção de moradias em terrenos de grande porte doados pelas prefeituras de cidades médias do interior paulista**, sem uma ação

correspondente às necessidades dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, onde o problema habitacional se deteriorava exponencialmente. (TRANI; GUSSONI, 2016, p. 87, *grifo nosso*).

Em 1983, com André Franco Montoro à frente do governo do estado, é criada a Secretaria Executiva de Habitação (Decreto 21.592/83), ligada diretamente ao gabinete do governador e, no ano seguinte, a empresa passa a denominar-se Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH), ficando vinculada à Secretaria Executiva (Decreto 22.061/83). Em 1984 (por meio do Decreto 22.061/84) a denominação da instituição é novamente alterada, passando a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH). Essa alteração, no entanto, agora significa uma mudança no perfil de atuação econômico-financeira da instituição, uma vez que passa a utilizar recursos do Tesouro do Estado diretamente controlados pelo Executivo. Ainda, veremos que em 1989 (por meio do Decreto 30.052/89), a instituição adquire a denominação atual, e então chama-se Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), logo após a extinção da Secretaria Executiva de Habitação, em 1988, que foi transformada em Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. (NEGRELOS, 2019)

Bonduki (2014) aponta que, no quadro de recessão econômica repercutindo no SFH, foi sendo discutida uma possibilidade de reformulação da política habitacional, com a manutenção do sistema baseado na gestão do SFH e BNH durante o regime militar, mesmo com as críticas dessa política.

A extinção do BNH, em 1986, já no governo de José Sarney, resultante da eleição indireta para Presidente da República e da morte de Tancredo Neves, eleito no Congresso Nacional, caracterizou a ausência de uma política nacional de habitação, carecendo de um desenho institucional e financeiro. A desarticulação da política habitacional representou uma grande perda no desenvolvimento e possibilidade de avanços. Nesse contexto, verifica-se o “surgimento de programas alternativos, promovidos, em geral, por administrações estaduais e municipais democráticas, que colocaram em prática propostas emanadas da sociedade” (BONDUKI, 2014, p. 80). Essa tendência, no contexto do protagonismo municipal, aconteceu a partir da década de 1990.

A partir da maior autonomia financeira aos estados proporcionada pela valorização dos estados como entes federativos presente na Constituição Federal [de 1988], tornou-se viável o incremento de recursos orçamentários para investimentos tanto a partir da elevação da arrecadação anual de tributos do estado ou pelo aumento de

alíquotas de impostos. A alteração mais significativa deste momento foi a utilização do ICMS: com os recursos advindos da elevação da alíquota em 1% para a manutenção do sistema estadual [paulista] de produção habitacional (Lei n.º 6.556 de 31/11/1989, com vigência em 1990). A Caixa Econômica do Estado de São Paulo seria responsável pela parcela desses recursos para obrigatoriamente empregar no financiamento de programas habitacionais de interesse da população do estado, desenvolvidos pela CDH. Em 1991, esses recursos passaram a ser atribuídos à CDHU (art. 5.º da Lei n.º 7.003 de 27/12/1990) (NEGRELOS, 2019, p. 245).

Apesar das críticas existentes, é preciso ressaltar a importância do caráter estratégico do BNH na estruturação da política habitacional para o país, enquanto política nacional de habitação, já que a institucionalização do BNH e do SFH pelo regime militar significou a criação de fontes permanentes de recursos de financiamento habitacional. Nesse sentido, Mautner (1999) aponta que “(...) as políticas habitacionais atingiram, por meio de sistemas de crédito, outros objetivos, como a organização e o fortalecimento da indústria da construção no setor habitacional e também a **geração de emprego**” (MAUTNER, 1999, p. 249, *grifos nossos*). É preciso lembrar que esse aspecto referente à *geração de emprego* pode ser relacionado à necessidade do capitalismo de formação de exército de reserva (Oliveira, 2003), que consiste em um mecanismo fundamental para o desenvolvimento da economia capitalistas nos países subdesenvolvidos latino-americanos.

CAPÍTULO 3 INTENSIFICAÇÃO DA AÇÃO ESTATAL NA HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO EM PRESIDENTE PRUDENTE (1987-1996)

3.1 CRHIS: intensa atuação na urbanização e na habitação em Presidente Prudente

Após a extinção do BNH, a Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS) iniciou sua atuação em Presidente Prudente em 1987, quando foi aprovado o projeto do Jardim Mediterrâneo.

A CRHIS é uma empresa de economia mista, com capital social distribuído entre ações pertencentes a 34 prefeituras municipais (97% das ações) e empresários privados (3% das ações). A Companhia, que possui sede principal no município de Araçatuba, foi criada por meio da Lei Municipal nº 2.169 de 10 de dezembro de 1979, mas tem atuação na produção habitacional pública desde 1983 (GREGO; ATAIDE; BARON, 2013)

A produção total da Companhia totalizou a construção de mais de 34 mil unidades habitacionais, somando 127 conjuntos, distribuídos em 74 municípios⁴⁰, configurando uma atuação concentrada principalmente nas porções norte e oeste do estado de São Paulo (Figura 16) (GREGO; ATAIDE; BARON, 2013).

⁴⁰ Os 74 municípios que apresentam conjuntos produzidos pela CRHIS são: Álvares Machado, Andradina, Araçatuba, Auriflama, Avanhandava, Bady Bassit, Barbosa, Bento de Abreu, Bilac, Birigui, Bragança Paulista, Braúna, Cafelândia, Castilho, Clementina, Colina, Coroados, Dracena, Fernandópolis, Flórida Paulista, Gabriel Monteiro, Gavião Peixoto, General Salgado, Getulina, Glicério, Guaçara, Guaraçaí, Guaraci, Guararapes, Guariba, Jaborandi, Jaci, José Bonifácio, Junqueirópolis, Lavínia, Magda, Marília, Martinópolis, Mirandópolis, Mirassol, Monte Aprazível, Nova Granada, Olímpia, Osvaldo Cruz, Palmares Paulista, Palmeira D'Oeste, Paraguaçu Paulista, Paulicéia, Penápolis, Piacatu, Piquerobi, Pontal, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Promissão, Rancharia, Rubiácea, Santa Fé do Sul, Santo Anastácio, Santo Antonio Aracanguá, Santópolis do Aguapeí, São João do Pau D'Alho, Severínia, Sorocaba, Sud Menucci, Taciba, Tanabi, Teodoro Sampaio, Terra Roxa, Tupã, Turiuba, Urânia, Valparaíso e Votuporanga (GREGO; ATAIDE; BARON, 2013).

Figura 16: Atuação da CRHIS no estado de São Paulo.

Fonte: GREGO; ATAIDE; BARON, 2013, p. 10.

De acordo com os levantamentos realizados, foram aprovadas e construídas 8.071 unidades habitacionais financiadas por diferentes organismos estatais em Presidente Prudente entre 1967 e 1996 (Quadro 1 – Apêndice A).

Considerando esse total, a CRHIS, com atuação na cidade entre 1987 e 1992, foi responsável pela construção de quase metade das unidades produzidas no período geral do trabalho (1967-96). Analisando-se sua produção com base nos conjuntos, a CRHIS foi responsável pela promoção de 6 conjuntos habitacionais, representando 24% de participação percentual na produção (do total de 25 conjuntos estudados no período – 1967-1996), totalizando 3.792 unidades, o que representa 46,98% da participação deste agente na produção habitacional (do total de 8.071 unidades produzidas no período – 1967-1996) – Ver Tabela 4 e Quadro 9 do Apêndice A. Desse modo, sua participação por conjunto é bem menor do que sua participação por unidades. Isso pode ser explicado pelo fato de que em um único conjunto, o Ana Jacinta de Oliveira, foram construídas 2.500 unidades.

Tabela 4: Produção habitacional da CRHIS em Presidente Prudente.

	Nome	Ano de implantação	Num. de unidades	Agente Promotor	Construtora
	Jardim Mediterrâneo	1989	146	CRHIS	Oswaldo Faganello Eng. E Const. Ltda
	Jardim Itapura	1989	389	CRHIS	-
	Ana Jacinta de Oliveira	1990	2500	CRHIS	Alvaro Campoy Construtora
	Jardim Santa Paula	1991	74	CRHIS	Alvaro Campoy Construtora
	Jardim Vale do Sol	1991	183	CRHIS	Oswaldo Faganello Eng. E Const. Ltda.
	Mário Amato	1992	500 ⁴¹	CRHIS	Alvaro Campoy Construtora
TOTAL	6 conjuntos	1989-1992	3792	-	-

Fonte: PMPP (2012). Elaboração da autora.

Em 1992 foram aprovados os conjuntos Ana Jacinta de Oliveira e Mário Amato, todos com participação da CRHIS como agente promotor, formando um grande aglomerado habitacional na porção sudoeste da cidade, totalizando 3.000 unidades (Ver mapas no APÊNDICE B). Ambos foram implantados de modo circunvizinho, porém em área periférica e descontínua à malha urbana consolidada. Esses conjuntos apresentaram irregularidades quanto à adequação à legislação ambiental, ao padrão construtivo das unidades e às normas urbanísticas, fazendo com que essa aprovação fosse dois anos posterior ao início das obras dos conjuntos (FERNANDES, 1998).

Parte do conjunto Ana Jacinta de Oliveira desrespeitava a legislação ambiental do município, por invadirem a distância mínima de 150 metros em relação ao Córrego do Cedrinho, que fazia parte do manancial de abastecimento da cidade, configurando, desse modo, áreas de preservação (Figura 17). Quanto à legislação urbanística, também verifica-se a irregularidade do conjunto, uma vez que encontrava-se fora do perímetro urbano vigente no período (FERNANDES, 1998).

⁴¹ O conjunto Mario Amato totaliza 603 unidades habitacionais, das quais 500 foram produzidas pela CRHIS e 103 pela CDHU.

Figura 17: Vista aérea do conjunto Ana Jacinta em fase da demarcação de lotes, com a nascente do córrego do Botafogo dentro dos limites do loteamento.

Fonte: O Imparcial, 1990.

Essas irregularidades fizeram com que a obras fossem embargadas, sendo paralisadas por um período, “mas foram retomadas com o compromisso de incorporar-se ao projeto a construção de emissários e estação elevatória de esgoto, que encaminhariam os esgotos residenciais para o Córrego Limoeiro” (FERNANDES, 1998, p. 193).

Esses conjuntos tinham limitação de custo imposto pelo Programa PAIH, ao qual estavam vinculados administrativamente, o que gerou uma redução considerável da área construída e padrão construtivo das unidades para que atendessem a exigências do Programa. Como exemplo disso, o conjunto Ana Jacinta de Oliveira possui unidades com 29,53m² de área construída, em lotes com 135m² (FERNANDES, 1998). Além dessa redução nas dimensões das moradias e dos lotes, que representavam uma queda considerável quando comparados aos projetos implementados no início dos anos 1980 em Presidente Prudente, a utilização de fundação do tipo Radier e a existência de somente uma porta de entrada caracterizavam a queda no padrão construtivo das unidades (Figura 18), representando um problema de habitabilidade.

Essa queda no padrão construtivo das unidades refletiu em uma insatisfação dos moradores, que, logo após a entrega, já realizaram adequações e reformas nas unidades (Figura 19). Além do tamanho reduzido, as habitações foram entregues sem

muitas benfeitorias, como portões ou varanda coberta, que são motivadas pelo objetivo de economia no projeto. Para compensar isso, são comuns as apropriações realizadas nessas habitações, como adições de anexos, muros nos lotes, entre outros.

Figura 18: Vista geral e de uma unidade do Conjunto Habitacional Ana Jacinta de Oliveira em 1994.

Fonte: Fernandes (1998, p. 209).

Figura 19: Conjunto Habitacional Ana Jacinta de Oliveira - unidades modificadas

Fonte: Fernandes (1998, p. 209).

A expressividade quantitativa das unidades do conjunto Ana Jacinta de Oliveira, que, com 2.500 moradias, se estabelece como o conjunto com mais unidades no período estudado (1967-1996), possui relação com o gestor da administração municipal responsável pela obtenção desse recurso. Paulo Constantino, que foi prefeito articulador para a promoção desse conjunto, utilizou-se da promoção da política habitacional como um modo importante para alcançar popularidade de sua gestão. Como pode ser visto na Figura 20, o prefeito realizou uma visita à área em que seria implantada o conjunto, sendo rodeado por uma grande quantidade de pessoas, o que demonstra a popularidade alcançada com as medidas adotadas por ele no setor habitacional.

Figura 20: Visita do prefeito Paulo Constantino junto à população à área em que seria implantada o Conjunto habitacional Ana Jacinta de Oliveira

Fonte: O Imparcial, 1989.

Paulo Constantino assumiu, pela segunda vez, a administração da prefeitura municipal no final da década de 1980, utilizando-se de um discurso de campanha de “solucionar o problema habitacional”, com a promessa de construção de 4.000 unidades habitacionais, por meio de financiamentos federais e estaduais, além da eliminação das favelas na cidade (SOUSA, 1993).

Como desdobramento dessas propostas, de fato, houve implicações significativas no setor habitacional em Presidente Prudente. O número de unidades da promessa inicial de construção de habitação foi, inclusive, superado. Como indicado na Tabela 5, no período do segundo mandato de Paulo Constantino como prefeito (1989-1992), foram construídos 10 conjuntos habitacionais por meio de promoção pública, que totalizaram 4.728 unidades habitacionais via financiamentos públicos.

Tabela 5: Produção habitacional no período da administração municipal do Prefeito Paulo Constantino – primeiro mandato (jan 89/ dez 92).

ID	Conjunto	Ano de implantação	UHs	Promotor
15	Jardim Mediterrâneo	1989	146	CRHIS
16	Jardim Itapura	1989	389	CRHIS
17	Ana Jacinta de Oliveira	1990	2500	CRHIS
19	Jardim Santa Paula	1991	74	CRHIS
20	Jardim Vale do Sol	1991	183	CRHIS
21	Brasil Novo	1992	248	CDHU
22	Sítio São Pedro	1992	202	CDHU/ Prudenco
23	Mário Amato	1992	603	CDHU/ CRHIS
24	Jardim Jequitibás II	1992	383	CDHU
TOTAL	10 conjuntos	jan 89 - dez 92	4728	2 agentes

Fonte: PMPP (2012). Elaboração da autora.

Em Presidente Prudente pode-se observar que existe uma centralidade do papel do Estado no processo de produção e distribuição da moradia, com várias formas de atuação, seja participando diretamente na produção, no financiamento ou na contratação da construção, comprovando que o Estado é, ainda, “em geral, o agente regulador da terra, das relações trabalhistas, das regras do financiamento privado, além de poder promover a implantação da infraestrutura e abrir novos espaços para o investimento imobiliário privado em acordo com proprietários de terra” (MARICATO, 2009, p. 42).

Maricato (2009) aponta que o Estado intermedia os conflitos existentes entre os diversos interesses na luta pelo espaço, que se reflete na estrutura de provisão de habitação, na qual existe a participação até mesmo da classe de baixa renda nessa disputa, enquanto proprietários privados, que se “apropriam de alguma renda com a valorização de seus imóveis” (MARICATO, 2009, p. 42).

A autora ainda aponta como o Estado, ao analisar as políticas habitacionais públicas, atua também como agente ativo no aprofundamento da desigualdade social, por meio de seu papel no processo de segregação territorial, fundamentado na estruturação do mercado imobiliário privado, no qual a propriedade privada tem uma grande importância, na medida em que está inserida em uma sociedade patrimonialista, o que, inclusive, explica a segregação territorial.

As análises das políticas públicas de habitação engendradas pelo Estado permitiram o desvendamento do seu caráter de agente ativo do processo de segregação territorial, estruturação e consolidação do mercado imobiliário privado, aprofundamento da concentração da renda e, portanto, da desigualdade social (MARICATO, 2009, p. 35).

Essa reflexão sobre a centralidade do papel do Estado na produção de moradias nos remete a essas relações na cidade de Presidente Prudente, a fim de compreender de que modo aconteceu a territorialização dessas ações no espaço urbano. Para essa comprovação, analisamos a produção habitacional de Presidente Prudente com base nas administrações municipais que perpassaram o período estudado, a fim de compreender como o poder público municipal conduziu a política pública habitacional.

O Quadro 8 (Apêndice A) relaciona as informações sobre os mandatos dos prefeitos do período e a respectiva produção habitacional por governo, no período de 1967-1996, o que nos permite ressaltar dois pontos relevantes. Verifica-se uma intensa participação do prefeito Paulo Constantino no percentual de produção habitacional, considerando seus dois mandatos na cidade. Tomando o quadro de produção habitacional pública por administração municipal (Quadro 8 – Apêndice A), o prefeito foi responsável por 81,83% de participação por UH e 76,93% de participação por conjunto.

Além disso, nota-se uma lacuna na produção entre os finais das décadas de 1960 e 1970⁴², somando 10 anos de ausência significativa desse tipo de ação. Isso perpassa o mandato de dois prefeitos, que não tiveram nenhuma atuação nessa área: Antônio

⁴² Considerando o ano de aprovação do loteamento, não houve produção habitacional na cidade entre 1968 e 1977.

Sandoval Netto (ARENA - fev/69-jan/73) e Walter Lemes Soares (ARENA - fev/73-jan/77).

O projeto de eliminação de favelas foi desenvolvido por meio do Programa de Desfavelamento/Lotes Urbanizados, que contou com a participação de 772 famílias. Em 1990, mesmo ano em que foi aprovada a nova Lei Orgânica de Presidente Prudente, com a vigência da nova Constituição Federal de 1988, o poder público local lançou esse Programa, que tinha como objetivo a remoção das famílias que habitassem áreas de risco ou irregulares. Esse problema, que gerou a necessidade de implementação de um projeto específico, reflete um contexto maior no país no qual, como aborda Maricato (2009), houve aumento considerável da população moradora em favelas a partir da década de 1980, como consequência do recuo nas políticas públicas, com queda do financiamento habitacional – entre 1980 e 1991, verificou-se um crescimento da população moradora de favela até 4 vezes maior do que o crescimento da população brasileira (de acordo com dados do IBGE) – ver tabela 6.

Tabela 6: Quadro do crescimento populacional em favelas

Período	Crescimento população brasileira	População moradora em favelas no Brasil
1980-1991	1,9%	7,65%
1991-2000	1,6%	4,18%

Fonte: Dados do IBGE

No Brasil, como nos demais países do capitalismo periférico, com seus diversos graus ou características de evolução ou involução, o recuo nas políticas públicas e o baixo crescimento econômico, a partir dos anos 80, tiveram consequências dramáticas devido à herança histórica de desigualdade e informalidade. Apesar de não contarmos com estudos sobre o impacto detalhado da globalização na produção do ambiente construído, podemos afirmar que o aumento de favelas cresceu radicalmente a partir da queda do financiamento habitacional, por volta de 1981. (MARICATO, 2009, p. 45)

O programa e seu respectivo projeto não se efetivaram durante esse mandato de Paulo Constantino, em função da não concordância das famílias que faziam parte da demanda sobre sua necessária transferência, sendo que buscavam a urbanização das favelas com permanência no local, por meio da Concessão do Direito Real de Uso - o que não foi aprovado (MARISCO, 2003).

A concessão de direito de uso de 4.013 lotes urbanizados no município, sem participação de organismos dos governos federal ou estadual, foi efetivada somente na gestão seguinte, correspondente ao mandato de Agripino Lima de Oliveira Filho (PFL – jan./1993 – dez/ 1996), com construção dos imóveis por meio de autoconstrução em loteamentos periféricos (HONDA; ALBANO, 2013).

Maricato (1982) discute sobre esse tema no texto “Autoconstrução, a arquitetura possível”, tratando da produção habitacional nos anos de 1970 e 1980. O título deriva do entendimento de que a autoconstrução é uma solução possível, “é a arquitetura possível para a classe trabalhadora, dadas as condições em que se dá a sua reprodução em meio urbano” (MARICATO, 1982, p. 93).

‘Autoconstrução’, ‘mutirão’, ‘auto-ajuda’ e ‘ajuda mútua’ são termos usados para caracterizar um processo de trabalho de cooperação entre as pessoas, sem relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho (MARICATO, 1982, p. 71). No entanto, apesar da diversidade de termos relacionados ao processo, eles não são sinônimos. A autora faz uma análise do tema pautada no conceito de autoconstrução, que abrange o trabalho, coletivo ou não, relacionando a um quadro mais amplo do atual desenvolvimento do capitalismo em alguns países dependentes, através do papel que a autoconstrução ocupa na reprodução da força de trabalho (MARICATO, 1982). As causas estruturais da autoconstrução podem ser compreendidas com base na análise marxista de articulação necessária entre exploração da força de trabalho e acumulação de capital (MARICATO, 1982). Essa reflexão se afasta da utilização do termo ‘mutirão’, que está ligado às ideias de espontaneidade, contato com o produto e solidariedade (MARICATO, 1982). São aspectos positivos comumente apontados no mutirão a espontaneidade e a solidariedade entre as pessoas que se auxiliam, bem como a possibilidade de maior contato do morador (produtor) com a habitação (produto), permitindo o que é defendido como uma visão integrada com o processo produtivo, já que o morador acompanha, decide e executa os mínimos detalhes da própria habitação (MARICATO, 1982). Essa importância da autoconstrução apontada somente reforça a falta de investimento do Estado (no tocante à reprodução da força de trabalho) e à desvalorização do salário, que não cobrem os custos da habitação (MARICATO, 1982). No entanto, a autora nos alerta que, apesar de reconhecer a importância de qualquer trabalho artesanal comunitário (sem rígida divisão do trabalho capitalista), esses aspectos positivos apontados são ideias deslocadas ou secundárias, em uma tentativa de apontar uma importância aumentada de uma produção qualitativa e quantitativa da autoconstrução junto ao proletariado em cidades capitalistas dependentes de programas e políticas oficiais estatais de habitação.

Autoconstrução é o processo de construção da casa (própria ou não) pelos moradores, que podem ser auxiliados por parentes, amigos e vizinhos, ou mesmo por algum profissional remunerado (pedreiro, encanador, eletricitista) (MARICATO, 1982). Maricato (2009) aponta a relação existente entre a produção da periferia e a autoconstrução, que compreende umas das práticas de subsistência que produz o espaço de periferia das grandes cidades.

Os poucos recursos aplicados no assentamento residencial popular ou no crescimento urbano que diz respeito à reprodução da força de trabalho (habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos) determina que o espaço da periferia das grandes cidades, local de residência da classe trabalhadora, seja produzido através de prática de subsistência, entre as quais se conta a autoconstrução da casa, que se estende frequentemente para as obras de infraestrutura e equipamentos coletivos (MARICATO, 1982, p. 92)

Nesse período, se verifica que os conjuntos públicos possuem duas características destacáveis: localização periférica e seu caráter extensivo (quanto ao número de unidades), em relação ao tamanho da área urbana.

A localização dos mesmos é invariavelmente em áreas descontínuas à cidade, distantes de serviços e equipamentos urbanos, o que exigirá a implantação de várias melhorias urbanas. Além disso, os projetos concentram grande número de unidades, provocando uma redistribuição da população e dos serviços urbanos e problemas de circulação e transporte, com a criação de novos sub-centros e a distância cada vez maior entre o local de trabalho e local de moradia (SOUSA, 1993, p. 39).

O conjunto Ana Jacinta de Oliveira, implantado em 1990, é bastante ilustrativo, na medida em que a construção de 2.500 unidades habitacionais, à época, em área descontínua em relação à malha urbana consolidada, fez com que fosse constituído um sub centro significativo em Presidente Prudente.

Dessa forma, a produção habitacional nesse período gerou estímulo no setor da construção civil, por meio da promoção pública.

Quanto ao período correspondente à administração de Constantino, Sousa (1993) aponta que houve um aquecimento do mercado imobiliário por meio do financiamento público da habitação na cidade. Especialmente em momentos de recessão econômica, a produção habitacional pública consegue aquecer o mercado imobiliário e o setor da construção civil, “garantindo um volume de produção, circulação e acúmulo do capital, (...) através do pagamento da construção às construtoras no momento de sua realização

e retorno dos investimentos de maneira lenta com o pagamento da parcela do financiamento pelos mutuários” (SOUSA, 1993, p. 38).

Ainda, dentre os conjuntos promovidos pela CRHIS, o Jardim Itapura, implantado ainda durante o governo Tiezzi, é destacável por ser o primeiro conjunto habitacional composto por unidades do tipo apartamentos na tipologia multifamiliar vertical⁴³ (SOUSA, 1993).

A partir desse quadro de intensificação da produção habitacional promovidos pela atuação da CRHIS, passamos a destacar a produção estadual através de CDH/CDHU, de 1988 a 1997 (sendo este ano referente à entrega de dois conjuntos concebidos no período que delimitamos neste trabalho).

3.2 A produção da CDH/CDHU

A empresa pública estadual, já como CDHU, produziu 80 unidades em 1988 no empreendimento ‘Presidente Prudente B’ (Jardim Cambuci), no bojo do PMH – Programa Municipal de Habitação e, por meio do Programa Secretaria da Habitação 3 (SH3), a empresa foi responsável por 5 empreendimentos, totalizando 1240 unidades implantadas entre 1992 e 1994 (Tabela 7).

Dessa forma, de 1988 a 1994 foram implantadas 1.320 unidades pela empresa estadual.

⁴³ Além das unidades em edifícios multifamiliares verticais, compostos por prédios de 4 pavimentos, o Jardim Itapura também possui unidades unifamiliares, de casas térreas. Foram construídas 57 unidades do tipo casa e 343 unidades do tipo apartamento (SOUSA, 1993).

Tabela 7: Produção habitacional promovida pelo CDH/CDHU em Presidente Prudente⁴⁴

Nome	Ano de implantação	Unidades habitacionais	Agente Promotor	Programa
Jardim Cambuci (Presidente Prudente B)	1988	80	CDHU/ Prefeitura Municipal	Programa Municipal de Habitação (PMH)
Brasil Novo (Presidente Prudente I)	1992	248	CDHU	SH3 (Programa Secretaria da Habitação 3)
Sítio São Pedro (Presidente Prudente G)	1992	202	CDHU/ Prudenco	SH3 (Programa Secretaria da Habitação 3)
Mário Amato¹ (Presidente Prudente H)	1992	103	CDHU	SH3 (Programa Secretaria da Habitação 3)
Jardim Jequitibás II (Presidente Prudente E)	1992	383	CDHU	SH3 (Programa Secretaria da Habitação 3)
Jardim Maracanã (Presidente Prudente J)	1994	304	CDHU	SH3 (Programa Secretaria da Habitação 3)
6 conjuntos	1988-94	1320		

Fonte: Trani; Gussoni (2016) e PMPP, 2012.

Como se verifica no Quadro 9 (Apêndice A), a CDHU também foi agente promotor com participação destacável quanto à promoção habitacional pública, sendo responsável pela construção de 6 conjuntos, no período de 1988 a 1992, representando 24% do percentual total de 25 conjuntos produzidos no período de estudo (Tabela 8). Considerando-se essa análise com base nas unidades habitacionais, a CDHU foi responsável por uma participação percentual por unidades implantadas de 16,35%, totalizando 1.320 unidades, o que representa o segundo agente com maior participação na produção habitacional do período – ficando atrás apenas da produção da CRHIS na cidade.

Todos os conjuntos promovidos pela CRHIS estão compreendidos dentro do período de gestão de Paulo Constantino, em seu segundo mandato como prefeito de Presidente Prudente (janeiro de 1989 a dezembro de 1992). Ao longo de seu segundo mandato, Paulo Constantino foi responsável por angariar recursos para uma promoção

⁴⁴ A produção promovida pela CDHU em Presidente Prudente considerada no quadro não considera os conjuntos promovidos nos distritos. No período, a Companhia promoveu dois conjuntos fora da sede do município: no distrito Floresta do Sul, houve a promoção do Conjunto Laureta Sevaro (Presidente Prudente F), com 54 unidades implantadas em 1992; e, no distrito Montalvão, houve a promoção do Conjunto Habitacional São Lourenço (Presidente Prudente D), que possuía 43 unidades implantadas também em 1992 (PMPP, 2012; TRANI; GUSSONI, 2016).

habitacional destacável, produção esta que teve a CRHIS e o CDHU como promotores de todos os conjuntos habitacionais foram promovidos nesse período da administração municipal, como pode ser visto na Tabela 8.

Tabela 8: Produção habitacional de Presidente Prudente durante o segundo mandato do Prefeito Paulo Constantino (jan/89 - dez 92).

NOME	ANO DE APROVAÇÃO	UHs	AGENTE PROMOTOR	CONSTRUTORA
Ana Jacinta de Oliveira	1992	2500	CRHIS	Construtora Campoy
Brasil Novo	1990	248	CDHU	
Jardim Cambuci	1990	80	CDHU/ Prefeitura Municipal	Mutirão/ Mutuários
Sítio São Pedro	1991	202	CDHU/ Prudenco	
Mário Amato	1992	603	CDHU/ CRHIS	
Jardim Santa Paula	1992	74	CRHIS	
Jardim Vale do Sol	1992	183	CRHIS	
Jardim Jequitibás II	1992	383	CDHU	CONSTRUCAP
TOTAL	1990-1992	4728		

Fonte: Trabalho de campo. Elaboração da autora

O Jardim Cambuci, um dos conjuntos promovidos pela CDHU em 1990, durante o segundo mandato de Paulo Constantino, foi implementado com construção de casas geminadas (Figura 21). O conjunto possuía unidades com área construída de 48,02m² em lotes de 150m², representando um aumento significativo da taxa de ocupação do lote, uma tendência que pode ser verificada nesse período, na medida em que houve diminuição da área construída das moradias e áreas dos lotes a partir da década de 1990 (Apêndice A – Quadro 3).

Além disso, o conjunto também apresentou uma particularidade quanto ao processo de construção, que aconteceu por meio de mutirão. Em função dessa característica, o conjunto atendeu famílias com rendimentos inferiores aos que eram necessários em outros programas habitacionais.

Figura 21: Unidade habitacional no Jardim Cambuci.

Fonte: FERNANDES, 1998 (p. 209).

Desse modo, constatou-se que a produção habitacional pública de Presidente Prudente entre 1967 e 1996 (ver Quadros 1 e 2 do Apêndice A e Mapa E do Apêndice B), compreendeu a implantação de conjuntos que possuíam duas características destacáveis: localização periférica e seu caráter extensivo (quanto ao número de unidades), em relação ao tamanho da área urbana. Essas características induzem a conformação de crescimento em salto, com espaços intersticiais desocupados, a partir de conjuntos, alocados em áreas periféricas e descontínuas a cidades, que se constituem como vetores da expansão territorial. Esses projetos, ao concentrarem um grande número de unidades, provocam a redistribuição da população, gerando problemas de circulação e transporte, devido a criação de novos sub-centros (SOUZA, 1993). Como exemplo de conjuntos implantados em Presidente Prudente que ilustram essa situação, podemos citar o conjunto Bartholomeu Bueno de Miranda, Parque CCECAP (Cidade 2000), e o conjunto formado pelo Ana Jacinta de Oliveira e Mário Amato. É importante relacionar que esses conjuntos destacados, que provocaram uma reestruturação do território urbano, foram promovidos por companhias de atuação na promoção habitacional públicas de COHABS de atuação regional, como a Cohab Bauru e a CRHIS, e companhias estaduais, como a CECAP.

Verificamos que a produção habitacional do período 1987-1996 (Quadro 6 – Apêndice A) – que compreende análise abordada neste capítulo -, é marcada pela intensificação

da ação estatal, com destaque para a introdução agentes promotores da produção habitacional pública em Presidente Prudente que tiveram atuação muito significativa para a conformação deste quadro habitacional na cidade. Esse período contou, exclusivamente, com a atuação de dois agentes - a CRHIS e o CDHU – que foram, portanto, responsáveis por essa intensificação na produção habitacional pública na cidade. Além disso, outro agente importante para a conformação dessa intensificação no período foi o esforço apara angariar recursos de Paulo Constantino enquanto prefeito municipal, como já discutimos (visto na Tabela 8).

Essa intensificação da produção no período 1987-1996 (correspondente ao subperíodo de produção analisado neste capítulo), configura um aumento gradual da produção habitacional da cidade – considerando-se o período geral delimitado nesse trabalho. Desse modo, ao longo do período analisado (1967-1996), verificou-se uma intensificação gradual da produção habitacional na cidade (Quadro 7 – Apêndice A), o que pode ser explicado pela própria atuação desses agentes promotores da política pública de habitação, destacando-se, desse modo, a expressiva produção da CRHIS – que está compreendida no terceiro subperíodo analisado (1987-1996) -, bem como pela esfera de ação de determinadas gestores da administração municipal, destacando-se, especialmente, os esforços do prefeito Paulo Constantino, em seus dois mandatos como prefeito de Presidente Prudente (1977-1981 e 1989-1992), sendo que estes mandatos correspondem, respectivamente, ao segundo e terceiro subperíodo deste trabalho (1976-1986 e 1987-1996).

3.3 Revisão do Plano Diretor

O Plano Diretor foi formulado a partir de um diagnóstico da situação do município, apresentando como resultado um conjunto de propostas que regulam a organização espacial da cidade e do município, desse modo, fixando metas considerando o tempo futuro, em curto, médio e longo prazos.

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Ainda, podemos relacionar o Plano Diretor aos seguintes aspectos referentes ao processo de planejamento:

1. O Plano Diretor é momento de um processo contínuo que é o processo de planejamento.
2. O processo de planejamento envolve permanente revisão, atualização e controle de andamento da ampliação dos planos.
3. O planejamento funda-se num diagnóstico científico da realidade urbana e na formulação de prognósticos dessa mesma realidade. Estes rebelariam os problemas a serem enfrentados, suas gravidades e prioridades.
4. O planejamento deve fixar metas a serem atingidas e respectivos prazos. Daí resultam planos a curto, médio e longo prazos.
5. A principal especificidade do planejamento urbano, é a importância com que nele aparece o espaço, ou seja, o arranjo espacial das atividades urbanas.
6. Em consequência, é indispensável que, dentre as metas a que se refere o item 4, incluam-se metas de natureza espacial. Assim sendo, não basta que as metas sejam quantificadas. Elas precisam ser também espacializadas (distribuição territorial de escolas, praças, sistemas viários, etc.)
7. Aspecto importante do planejamento territorial (especialização das metas). É o conjunto destas que, organizadamente articuladas, dariam uma visão global da futura organização espacial da cidade. É o que se costuma chamar de Plano de Estrutura Urbana que configura a meta a ser atingida em termos da organização espacial geral da cidade. Seriam componentes fundamentais dessa estrutura, o centro da cidade, eventuais sub-centros, grandes equipamentos urbanos, terminais de transporte, sistema viário principal, principais zonas industriais etc.
8. Evidentemente nada disso terá valor se não for acompanhado de um cuidadoso planejamento econômico-financeiro e também de um administrativo, que dariam suporte e viabilidade ao chamado planejamento físico-territorial. (VILLAÇA, 1993, p. 2).

A revisão do plano diretor do município aconteceu como reflexo da obrigatoriedade instituída na Constituição Federal de 1988, que introduziu a questão da política urbana por meio do estabelecimento da elaboração obrigatória de planos diretores em cidades com mais de 20 mil habitantes. Além disso, no campo da política urbana, a Constituição indicou que os municípios passam a ser os executores da política de desenvolvimento urbano, buscando garantir as funções sociais da cidade e da propriedade e conferiu autonomia aos municípios no aspecto político, administrativo e tributário, garantindo independência quanto ao estabelecimento de diretrizes, parâmetros e índices para o planejamento urbano e municipal, com vistas ao interesse da população.

Portanto, na década de 1990, a obrigatoriedade de realização de plano diretor instituída pela Constituição, em seu capítulo de Política Urbana (artigos 182 e 183), fez com que mesmo os municípios que já contavam com plano diretor em vigência aproveitassem o contexto de discussão da política urbana para sua reformulação (VILLAÇA, 1999). Esse

quadro nacional de reformulação da política urbana repercutiu em Presidente Prudente, que aprovou a revisão de seu plano diretor em 1996 (Lei Complementar 029/96).

O processo de revisão do Plano Diretor de 1973 pode ser reconstituído a partir das leis e decretos municipais⁴⁵. Já em 1978, a partir do Decreto 3.085, o prefeito Paulo Constantino institui “Comissão Encarregada da Revisão do Plano Diretor do Município”. O mesmo prefeito, em novo mandato, institui novo Decreto nomeando outra “Comissão para o Acompanhamento da elaboração do Plano Diretor do Município” (Decreto 7.038/1989), sendo que, antes de terminar sua gestão, em 1991, Constantino, empenhado na tarefa de revisar ou elaborar novo plano, indica, pelo Decreto 7.616, nova “Comissão para Elaboração de Estudos do Novo Plano Diretor do Município”. Em 1992, enfim, é nomeada por ele a “Equipe de Trabalho para execução de serviços para o Plano Diretor de Presidente Prudente”, pelo Decreto 7.940.

Agripino Lima, na gestão subsequente, nomeia uma comissão para “analisar os aspectos jurídicos e técnicos do Plano Diretor” (Decreto Municipal n.º 9.488/1995), chegando, então, ao ano seguinte, finalmente ao encaminhamento à Câmara Municipal do projeto de lei, que é aprovado em 1996, com a seguinte estrutura, composta, da Lei Complementar 29/96.

A seguir, detalharemos os aspectos mais relevantes da Lei do Plano Diretor e as demais Leis Complementares (LC) nela previstas.

1. LC 28/96 – Institui o novo perímetro urbano de Presidente Prudente

A lei do novo perímetro urbano foi aprovada em 30 de julho de 1996, ou seja, em dia anterior ao conjunto das demais leis complementares que compõem o Plano Diretor de 1996 (Lei do Plano Diretor, Sistema Viário Básico, do Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo e do Parcelamento do Solo). A lei do perímetro possui uma descrição topográfica que inclui a definição da área urbana abrangida, sendo de 123.44 km².

A área definida pelo novo perímetro configura um aumento significativo da área urbana no município, considerando que em 1978 o perímetro tinha uma área de 47,03 km² (Lei 1.992/1978), ou seja, em 18 anos o perímetro urbano cresceu mais de 2,5 vezes (ver Quadro 10 - Relação de Leis do Perímetro).

Essa expansão da área urbana reflete o caráter especulativo que orienta o processo de estruturação urbana no município, que possui raízes no processo de estruturação da ocupação do oeste do estado de São Paulo (MARISCO, 2003, p. 175), cujas terras,

⁴⁵ Esses dados, quanto a legislação municipal de Presidente Prudente, estão disponibilizados na url < http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/leis_decretos.xhtml>.

como já discutimos, tiveram posse ou foram griladas com o intuito principal de especulação, que superava qualquer intenção de colonização de terras para cultivo ou moradia.

Existem dois aspectos principais que podem evidenciar o modo pelo o qual o caráter especulativo com a terra pôde orientar a estruturação urbana de Presidente Prudente. O mercado imobiliário na cidade apresentou como característica a conformação de um mercado fundiário fundamentado prioritariamente na negociação de terrenos - com elevado número de transações de terrenos não fundamentadas predominantemente na terra urbana, na medida em que a maioria das transações imobiliárias não são de edifícios, mas de terrenos (MELAZZO, 1993). Desse modo, como as transações imobiliárias são fundamentadas na compra e venda de terrenos, já configura uma predisposição para a expansão horizontal da malha, na medida em que, como já abordamos, no âmbito do mercado imobiliário, o processo de produção do espaço urbano acontece por meio da incorporação de terras rurais, gerando como resultado o espraiamento especulativo da cidade (SINGER, 1978).

O outro ponto que deve ser destacado, que evidencia o caráter especulativo com a terra na cidade é o fato atestado por Sposito (1990) quanto à relação entre expansão territorial e aumento da população. O crescimento demográfico de Presidente Prudente foi menor do que a oferta de terrenos, o que demonstra não haver uma correlação entre demanda habitacional e o espraiamento – que se revela como sendo puramente especulativo.

2. LC 29/96 – Institui o Plano Diretor do Município de Presidente Prudente

Por ser a lei principal do conjunto de leis da aprovação do Plano Diretor, apresentamos a estrutura da lei, com algumas observações relevantes sobre as seções.

Capítulo I – da Definição

Nele fica definido o papel do plano diretor, quanto a ser “instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do município” (art. 1º da Lei 29/1996).

Capítulo II – dos Objetivos

São determinados os seguintes objetivos gerais do plano diretor do município:

- I – assegurar que a ação pública ocorra de forma planejada
- II- assegurar a função social da propriedade urbana;
- III – estabelecer as exigências fundamentais de ordenação da cidade;

- IV – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade;
- V – orientar os investimentos públicos (art. 2º da Lei 29/1996).

Portanto, dentre os objetivos estabelecidos pela lei destaca-se a menção à ordenação fundamentada no desenvolvimento das funções sociais da cidade, o que podemos associar à discussão da função social da propriedade, sendo, inclusive, abordada por essa mesma lei no capítulo subsequente, consistindo em um dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Capítulo III – da Função Social da Propriedade

Esse capítulo, abordando a função social da propriedade, reflete o contexto de discussão nacional sobre o tema, que foi estabelecido na Constituição federal de 1988. No entanto, como à época da aprovação da primeira revisão do plano diretor de Presidente Prudente essa matéria ainda não havia sido regulamentada, o que aconteceria somente em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade, verifica-se que a menção sobre a função social da propriedade nesse plano, apesar de ser tema de um dos capítulos dessa lei, se restringe a apenas um artigo e não possui nenhum tipo de regulamentação para que fosse de fato implementada – desse modo, ficando restrito à referência de modo vago.

A função social da propriedade é um dos princípios fundamentais do urbanismo, que preconiza que o lote não deve ser aproveitado somente para satisfação exclusiva da valorização imobiliária, mas também atender uma necessidade mais abrangente da sociedade em geral, garantindo o princípio da “cidade compacta”, que propicia uma maior eficiência dos investimentos em serviços públicos para provisão de infraestrutura urbana.

Capítulo IV – das Leis específicas e complementares

Neste capítulo são abordados os objetivos das leis específicas e complementares do plano, dentre os quais destacamos matérias importantes, que apresentam contradições com a efetivação produção do espaço, tais como: “proteger e preservar o meio ambiente” (inciso I), objetivo que não foi praticado integralmente ao considerarmos que continuou sendo comum a aprovação de loteamentos que apresentavam problemas ambientais como, por exemplo, a ocupação de áreas de preservação (como APPs). Essa prática reflete que os interesses provenientes da exploração econômica do solo prevalecem sobre aspectos de preservação ambiental; “prevenir ocorrências de distorções do crescimento” (inciso II) e “evitar a dispersão de ocupação do território” (inciso XI), que são objetivos que preconizam um crescimento sustentável da malha

urbana - propiciando a conformação de uma cidade compacta, a partir do bom aproveitamento dos recursos públicos investidos em infraestrutura -, possui clara contradição com a característica identificada quanto a expansão da área urbana de Presidente Prudente, no qual o processo de estruturação urbana da cidade é orientado, fundamentalmente, pelo caráter especulativo, com conformação de um mercado fundiário fundamentado prioritariamente na negociação de terrenos, assim como já foi discutido quando analisamos o conjunto de leis de perímetro urbano compreendidas no período estudado por esse trabalho; “propiciar a otimização da infra-estrutura e do equipamento urbano já existente”(inciso V), que pode ser relacionado às políticas que foram empreendidas nas cidades entre 1976 e 1987 por meio de recursos obtidos por meio do Programa CURA, que possuía justamente essa finalidade de promover infraestrutura aos conjuntos; e, por fim “estimular a produção imobiliária, favorecendo a provisão de espaços adequados e criando condições de bom atendimento do mercado”, que consideramos ser um objetivo, de fato, praticado, na medida em que continuou a ser permeado nas ações das administrações municipais.

Além disso, são definidas como leis específicas e complementares ao plano o zoneamento de uso e ocupação do solo urbano; parcelamento do solo urbano; perímetro urbano; sistema viário; e código de edificações.

Deste conjunto de leis apresentadas que deveria integrar as leis complementares ao plano, apenas o código de edificações não foi incorporado a esse bloco de leis aprovadas, na medida em que a lei vigente de código de obras de Presidente Prudente ainda é de 1980 (Lei 2.107/1980), com última alteração em 1994 (Lei 4.26/1994).

Capítulo V – Políticas Setoriais

Neste capítulo, são apresentadas as seguintes seções: política administrativa no âmbito do planejamento municipal (I); Unidades Espaciais de Planejamento (UEP's) (II); política tributária (III); política orçamentária e investimento público (IV); política habitacional (V); política de promoção e assistência social (VI); política de saúde (VII); política de educação (VIII); política de cultura, turismo e lazer (IX); política de esportes e recreação (X); política ambiental (XI); política de transportes públicos (XII); política do sistema viário e do trânsito (XIII); política global de desenvolvimento dos distritos (XIV); e, política de desenvolvimento econômico (XV).

Destacamos as diretrizes da política habitacional constantes na lei, que apresenta seus objetivos, diretrizes e estratégias para implementação nos artigos 18 a 20:

Art. 18 – Os objetivos básicos referentes à política habitacional são:

- I – garantir o acesso a propriedade e moradia a todos;
- II – priorizar a população de baixa renda;
- III – promover a regularização fundiária e urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda;
- IV – destinar prioritariamente as terras públicas não utilizadas ou sub-utilizadas a assentamentos humanos de população de baixa renda;
- V – assegurar que, nos conjuntos habitacionais a serem implantados, sejam reservadas áreas de convívio social para a população áreas verdes e praças, nos percentuais estabelecidos pela legislação de parcelamento do solo em vigor.

Art. 19 – A política habitacional deverá contemplar, no mínimo, diretrizes, projetos e programas sobre:

- I – reurbanização de áreas ocupadas por favelas;
- II – regularização fundiária das áreas de ocupação irregular;
- III – reassentamento de população favelada em áreas de risco;
- IV – lotes urbanizados;
- V – construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda;
- VI – implantação de processos construtivos (multirões) (*sic*);
- VII – formas de financiamentos;
- VIII - cesta básica de materiais de construção;
- IX – assistência técnica do município;
- X – estoques de áreas para fins habitacionais.

Art. 20 – Os recursos oriundos, dentre outros, do Imposto Predial e Territorial progressivo no tempo, da concessão onerosa do direito de construir e da venda de lotes, das prestações e vendas de imóveis edificadas, serão alocados no Fundo Municipal de Habitação, instituído pela Lei 3.707/93.

Capítulo VI – Disposições Gerais e Transitórias

Neste capítulo destacamos a previsão de revisão do plano diretor, definido para que tenha a periodicidade de 5 anos (art. 43), sendo mais restritiva do que a recomendação apresentada pela Constituição Federal de 1988, que define uma periodicidade de revisão de planos diretores a cada 10 anos.

Essa periodicidade mais restritiva prevista pelo plano de Presidente Prudente não foi implementada de fato, na medida em que houve aprovação de um novo plano diretor (Lei 151/2008) somente 12 anos depois, extrapolando, inclusive, a recomendação da Constituição Federal de 1988.

3. LC 30/96 – Orienta e disciplina o Sistema Viário Básico do Município

A lei define categorias para as vias (Perimetral, Estrutural, Coletora, Marginal e Local), diretrizes quanto ao dimensionamento mínimo (o que incluía aspectos como largura e declividade); articulação com a malha existente - o que coincide com o requisito determinado na Lei de Parcelamento do Solo (inciso IV, art. 4º da Lei 6.766/79) -; bem como uma determinação quanto à implementação de via marginal no entorno de rios e

córregos, o que é destacável, pois constitui um diálogo com as modificações que estavam sendo implementadas ao Código Florestal (Lei 4.771/1965)⁴⁶ - portanto, é possível traçar um paralelo entre este aspecto referente à delimitação dos corpos d'água por meio das vias e os debates que estavam sendo conduzidos em âmbito nacional sobre a legislação ambiental, de proteção às margens lindeiras de rios e córregos.

Destacamos que, apesar da existência de um estudo sobre o sistema viário no projeto do PDDI desenvolvido pelo CPEU em 1968-69 para fundamentar a aprovação do primeiro plano diretor em 1973, que inclui o sistema viário existente (prancha 64) e uma proposta para o sistema viário (prancha 78), o conjunto de leis aprovadas para o plano diretor de 1973 - que incluía a lei de aprovação do PDDI (Lei 1.552/1973) e de uso do solo (Lei 1.583/1973) - não contemplou uma lei específica para normatização do sistema viário de Presidente Prudente. Na lei principal do plano de 1973, existe uma seção dedicada ao sistema viário (Lei 1.582/1973, “capítulo VI – implantação física”, “seção II – do sistema viário”), estabelecendo a hierarquia de vias, além da definição de algumas características das vias que constam no quadro anexo à lei.

4. LC 31/96 – Institui o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, da Área Urbana do Distrito Sede do Município de Presidente Prudente

A lei de zoneamento de uso e ocupação do solo é estruturada em oito capítulos, que abordam as disposições gerais; os aspectos referentes ao uso do solo urbano; ocupação do solo; zoneamento; áreas de recreação; alvarás; disposições complementares; e disposições finais.

A lei apresenta a seguinte estrutura:

- Capítulo I – das disposições preliminares
- Capítulo II – do Uso do solo urbano
 - Seção I – da Aprovação de usos
 - Seção II – da Definição de usos
 - Seção III – da Classificação hierárquica de usos
- Capítulo III – da Ocupação do solo
- Capítulo IV – do Zoneamento
- Capítulo V – das Áreas de recreação
- Capítulo VI – dos Alvarás
- Capítulo VII – das Disposições complementares

⁴⁶ A Lei 4.771/1965, que instituiu o Código Florestal, teve alterações importantes na década de 1980, ou seja, se constituindo como uma discussão que aconteceu em período correspondente à elaboração do Plano Diretor de 1996 de Presidente Prudente. O texto original do Código Florestal de 1965 foi modificado pela Lei 7.511/1986, estabelecendo um mínimo de 30 metros de APP e pela Lei 7.803/1989, estabelecendo a APP de nascentes em um raio de 50 metros, bem como o estabelecimento do nível mais alto como ponto de referência para medição da APP.

Capítulo VIII – das Disposições finais

A Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (LC 31/1996) propõe uma organização fundamentada na divisão funcional da cidade – estrutura esta que também orientou o zoneamento que consta no PDDI de 1973. O zoneamento determina a divisão da área urbana em zonas, que possuem usos e funções determinadas, “preconizando os mesmos princípios do urbanismo modernista que fundamentou as diretrizes de zoneamento de 1973” (MARISCO, 2003, p. 82).

O capítulo referente às “disposições preliminares” apresenta definições de termos presentes na lei, como área construída, área máxima de construção, área mínima de terreno por unidade habitacional, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade e zoneamento.

A definição quanto aos usos urbanos é especificada a seguir (Lei 31/1996 – Capítulo 2, seção III, artigo 6):

- I - Residencial – Edificação destinada a servir de moradia a uma ou mais famílias.
- II - Comercial – Atividade pela qual fica caracterizada uma relação de venda, compra ou troca de mercadoria
- III - Serviço – Atividade pela qual fica caracterizado o péssimo de mão-de-obra ou assistência de ordem técnica, intelectual ou espiritual
- IV - Industrial – Atividade pela qual fica caracterizada a transformação de matéria-prima em bens de consumo, ou de produção ou extração de matéria-prima ou bens de consumo da natureza

Com base nessas definições de uso, são determinados a subdivisão das zonas da área urbana de Presidente Prudente apresentada a seguir (Capítulo IV da LC 31/1996), que contém uma hierarquização de cada uso – Ver Anexo 19.

- I. Zonas Residenciais (ZR): destinam-se ao uso residencial predominantemente
 - ZR1 – Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de ocupação horizontal;
 - ZR2 – Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de ocupação horizontal;
 - ZR3 – Zona Residencial de Baixa Densidade Populacional, de interesse social e ocupação horizontal
 - ZR4 – Zona Residencial de Média Densidade Populacional, de interesse social e ocupação horizontal
 - ZR5 - Zona Residencial de Média Densidade Populacional, de ocupação vertical
 - ZR6 - Zona Residencial de Alta Densidade Populacional, de ocupação horizontal vertical
- II. Zonas comerciais e de serviços (ZCS): destinam-se ao exercício das atividades de comércio e serviço, devendo predominar o isso, especializado ou não, da atividade comercial e de serviços, sem excluir o uso residencial

- ZCS1 – Zona de comércio e serviço Central, de ocupação vertical;
- ZCS2 – Zona de Comércio e Serviços de Eixos Viários estruturais, de ocupação vertical
- ZCS3 – Zona de Comércio e Serviços de Vias Principais de bairro e região
- ZCS4 – Zona de Comércio e Serviços de Vias Secundárias de bairro
- III. Zonas Industriais (ZI): destinam-se predominantemente ao exercício das atividades industriais, de comércio e serviços incômodos, nocivos ou perigosos
 - ZI1 – Zona de indústrias não poluitivas
 - ZI2 – Zona de indústrias potencialmente poluitivas
- IV. Zonas de preservação e proteção ambiental (ZPAA): destinam-se exclusivamente a preservação e proteção de mananciais, fundos de vales, nascentes, córregos, ribeirões e matas, quaisquer obras nestas zonas.
- V. Zonas especiais (ZE): caracterizam-se pela singularidade do uso atual ou de uso pretendido.
 - I – Zona de interesse urbanístico especial;
 - II – Zona especial aeroportuária;
 - III – Zona especial de ensino e pesquisa;
 - IV – Zona especial de exposições;
 - V – Zona especial de uso atual incômodo, nocivo e perigoso;
 - VI – Zona especial de sub-estação rebaixadora de energia elétrica;
 - VII – Zona especial esportiva;
 - VIII – Zona especial de clubes recreativos;
 - IX – Zona especial de cemitério municipal;
 - X – zona especial de transporte intermunicipal rodoviário;
 - XI – zona especial de transporte intermunicipal ferroviário;
 - XII – zona especial de recreação e lazer⁴⁷.

A Figura 22 apresenta um esquema representativo do mapa de zoneamento urbano proposto pela LC 31/1996, contendo a espacialização dessa classificação hierárquica.

Outro ponto destacável é o perímetro urbano do Plano de 1996, que possuía uma extensão que permitia a expansão horizontal de modo intensificado, devido aos limites e áreas loteadas à época de sua aprovação. A norma definiu toda a porção Norte da cidade como Zona Residencial de Média Densidade Populacional, o que propiciava a expansão nessa área (Figura 22).

Ainda, a partir da década de 1990, iniciou-se a implantação de conjuntos habitacionais públicos na porção norte, configurando um vetor de expansão⁴⁸.

⁴⁷ Foi transcrito de modo literal os trechos que constam na LC 31/1996, no entanto, realizamos uma reorganização.

⁴⁸ Atualmente, foram implantados grandes conjuntos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida nessa porção, refletindo essa tendência de expansão na porção norte que já estava sendo sinalizada no zoneamento definido no Plano Diretor de 1996.

Figura 22: Mapa esquemático de zoneamento de uso e ocupação do solo (Lei 31/1996)

Fonte: MARISCO (2003, p. 84)

5. LC 32/96 – Institui o Parcelamento do Solo para fins urbanos

A lei de parcelamento do solo está estruturada em cinco capítulos, que trata das disposições preliminares e gerais, e aspectos referentes ao parcelamento do solo por: loteamento, por desdobro ou desmembramento e em área de interesse urbanístico especial.

A referida lei apresenta a seguinte estrutura:

Capítulo I – Disposições preliminares

Capítulo II – Parcelamento do solo por loteamento

Seção I – Requisitos gerais para aprovação

Seção II – Aprovação do local, das diretrizes e aprovação para os projetos de loteamentos e arruamento

Seção III – Aprovação do plano de urbanização e do alvará de arruamento e urbanização

Seção IV – Vias de circulação

Seção V – Quadras e lotes
Seção VI – Outras obras, serviços e áreas exigidas
Capítulo III – Parcelamento do solo por desdobro ou desmembramento
Seção I – Requisitos gerais para aprovação
Capítulo IV – Parcelamento do solo em área de interesse urbanístico especial
Seção I – Requisitos gerais para aprovação
Capítulo V – disposições gerais

A partir dessas análises sobre as estruturas e aspectos do conjunto de leis que constituíram a aprovação do Plano Diretor de Presidente Prudente, se mostra relevante a compreensão sobre os aspectos relativos ao plano no contexto do estado de São Paulo.

As condições de regularidade urbanística e exclusão territorial de Presidente Prudente, no contexto regional do oeste paulista, podem ser avaliadas por meio de indicadores que foram estabelecidos no trabalho de Rolnik (1998), intitulado “Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do estado de São Paulo”, que analisa a maneira como a questão da regularidade urbanística estava sendo tratada nos municípios do estado de São Paulo. A pesquisa compreendeu a análise de 118 municípios paulistas com mais de 20 mil habitantes. Esse critério quanto à quantidade mínima de habitantes está relacionado com a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor instituída na Constituição Federal, que determina que o esse instrumento é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, o que, por si, já apresenta uma dúvida, continuada em sua regulamentação, em 2001, pois o plano diretor, no Estatuto da Cidade, deve englobar todo o território municipal, mas segue delimitando a quantidade de habitantes ‘da cidade’.

A pesquisa coordenada por Rolnik (1998) nos oferece elementos importantes porque foi realizada no mesmo período da aprovação da primeira revisão do plano diretor de Presidente Prudente, portanto, apresenta uma correspondência temporal quantos aos aspectos que determinaram esse processo. Inclusive, o próprio plano diretor de Presidente Prudente de 1996 compõe a análise da pesquisa, já que a cidade aparece nos *rankings* de regulação urbanística (ROLNIK, 1999, p. 86) e de índice de exclusão territorial (ROLNIK, 1999, p. 87), de respostas fornecidas ao formulário que constituía a metodologia do trabalho, na medida em que esse plano era o último aprovado na cidade⁴⁹. A autora adota o conceito de exclusão urbanística, que contribui para

⁴⁹ A pesquisa de Rolnik foi realizada entre 1997 e 1998, quando já estava aprovada a revisão do plano diretor de Presidente Prudente, o que aconteceu em 1996.

conformar um quadro de exclusão social de determinadas parcelas da população, sendo relegadas a permanecerem à margem da inclusão e da legalidade.

A consolidação de processos de informalidade na ocupação urbana se traduz pelo uso e ocupação do solo urbano às margens das normas urbanísticas, ou seja, que não correspondem na prática ao que determinam os instrumentos urbanísticos de regulação do espaço urbano [...] (MARISCO, 2003, p. 3).

Os aspectos consideravam o planejamento urbanístico com base na existência e efetividade de instrumentos de regulação e gestão urbanística, como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Lei de Loteamento ou de Parcelamento, IPTU progressivo e ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social). Presidente Prudente apresentou uma classificação intermediária, atingindo 17,5 pontos, em uma escala na qual a pontuação máxima foi 25,00 pontos (Bragança Paulista) e a pontuação mínima foi de 0,00 pontos (Rosana).

Dos 118 municípios paulistas analisados pela autora, as normas urbanísticas mais verificadas foram a Lei de Parcelamento do Solo (presente em 80,51% dos municípios estudados), a Lei de Uso e Ocupação do Solo (em 70,34% dos municípios), Código de Obras (em 68,64% dos municípios) e Plano Diretor (em 59,32% dos municípios). Quanto a este último, destacou-se a presença mais significativa de dois instrumentos urbanísticos: Contribuição de Melhorias (em 53% dos municípios) e Legislação Especial de Habitação de Interesse Social (LEHIS) (em 43,22% dos municípios). Essa predominância é explicada por esses instrumentos serem mais comuns em municípios com população entre 100 e 300 mil habitantes (que é a faixa populacional de Presidente Prudente), na medida em que instrumentos como IPTU progressivo, ZEIS, Solo Criado, Operações Urbanas Consorciadas e Transferência do Direito de Construir são mais comuns em regiões metropolitanas (ROLNIK, 1998).

A participação popular na elaboração dos planos teve uma frequência significativa nos municípios analisados na pesquisa de Rolnik (1998), sendo verificado algum tipo de mecanismo de participação na elaboração do plano em 59,04% dos casos e, quanto à implementação do plano, a participação alcançou 68,88% dos municípios. Dessa forma, é possível concluir que a participação popular foi uma questão frequente nos planos diretores dos municípios paulistas. No entanto, Presidente Prudente não ampliou esse debate de prática de planejamento participativo em seu plano de 1996, “restringindo-se a esfera técnica e do poder legislativo” (MARISCO, 2003, p. 7-8).

Isso pode ser encarado como um retrocesso no processo de planejamento do município, já que o plano de 1973 contou com a participação popular em seu processo de implementação, mesmo que isso não tenha ocorrido de modo inclusivo, na medida em que a participação foi restrita à parcela correspondente à classe média – aspecto que já foi discutido nesse trabalho quando analisamos esse PDDI.

Talvez a ausência de processo participativo no plano de 1996 tenha alguma relação com o poder administrativo desse período, na medida em que o prefeito Agripino Lima (filhado ao PFL - mandato de janeiro de 1993 a dezembro de 1996) apresentava características de governar próximas de um modo autocrático. Um exemplo clássico que pode exemplificar esse perfil do prefeito Agripino foi um episódio que aconteceu em janeiro de 2002, quando ele exercia seu segundo mandato como prefeito da cidade, então já filiado ao PTB, quando ele bloqueou a rodovia Assis Chateaubriand, no trecho correspondente à divisa entre Presidente Prudente e Pirapozinho, a fim de impedir a entrada de cerca de mil manifestantes do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) no município, fazendo uso de tratores de esteira e caminhões da prefeitura, além de ter convocado funcionários públicos municipais para participarem do bloqueio.

Ainda, a pesquisa de Rolnik (1998) comprovou que existe pouca correspondência entre o modelo adotado pela legislação urbanística e a cidade real. Com base no Censo de 1991, que definiu o percentual de adequação urbanística de domicílios urbanos, Presidente Prudente possui um índice de adequação de 58,62%, enquanto possui um índice de 1,35% de domicílios em locais inadequados, considerados pelo Censo como aglomerados subnormais (MARISCO, 2003).

Considerando o grau de regulação urbanística como “um indicador de disponibilidade, por parte do poder público municipal, de instrumentos urbanísticos de planejamento e controle do uso e ocupação do solo” e o grau de exclusão territorial como “um indicador de porcentagem de domicílios urbanos que se encontram em alguma situação de precariedade do habitat, tanto do ponto de vista das condições da moradia quanto de urbanização” (RONIK, 1998, p. 27), com base no cruzamento de dados referentes à distribuição da regulação urbanística e exclusão territorial, que está relacionado com a questão referente à adequação e inadequação urbanística, houve incongruências, ou seja, falta de correspondência entre a regulação urbanística e a precariedade urbana, o que “revela, antes de tudo, que o controle do uso e ocupação do solo e a construção de uma legalidade urbana pouco ou nada têm incidido no equilíbrio sócio-ambiental dos municípios paulistas” (ROLNIK, 1998, p. 34).

Cruzando-se dados referentes à receita municipal *per capita* dos municípios do estado de São Paulo com o grau de exclusão territorial, verificou-se que aqueles municípios que possuíam as menores receitas tinham, de fato, pior condição urbanística – o que não pode ser visto como regra, já que constatou-se que não existe uma relação direta entre a disponibilidade de recursos financeiros e as melhorias na qualidade de vida urbana, pois existem municípios que estão dentre aqueles com maior receita municipal *per capita* do Estado, ou seja, que possuem maior possibilidade de investimento nas condições de habitabilidade, no entanto verificou-se que possuem piores condições urbanísticas (MARISCO, 2003, p. 173). Presidente Prudente está dentre os municípios que possuem índices de precariedade urbanística acima da média do estado.

O padrão de segregação e exclusão de Presidente Prudente, que difere daqueles encontrados nas metrópoles, está relacionado com o padrão de ocupação no oeste do estado de São Paulo, existindo uma relação entre as formas de apropriação de terras no oeste paulista, que aconteceu por meio de posses e grilagens de terras, sem “intenção de ocupar e explorar a terra, mas apenas de especular com ela” (ABREU, 1972, p. 27) e a própria natureza da urbanização de Presidente Prudente.

Mais terras para compra e venda, mais terras para especular. Ampliação do território, ampliação do número de pessoas aptas a se tornarem proprietários da terra. Ampliação do território, mais terras para especular, aumento do preço do solo. Eis, em resumo, a produção capitalista do espaço no oeste do estado de São Paulo (Sposito, 1990 p, 60).

Ainda, Marisco (2003, resumo) nos fornece uma contribuição muito relevante para a compreensão deste plano diretor, principalmente devido ao fato de, em seu trabalho, analisar “o papel dos instrumentos urbanísticos (Lei de Uso e Ocupação do solo e de Parcelamento do Solo Urbano), em padrões de segregação sócio-espacial e exclusão social”, traçar um paralelo de análise entre os planos diretores de Presidente Prudente de 1973 e 1996.

Marisco (2003) aponta que o papel da normativa urbanística na definição das classes quanto aos lugares da cidade e o papel da ação do poder público como regulador como promotor de desigualdades, acaba configurando uma “política de ‘atribuição espacial’, atribuindo aos mais pobres o ‘lugar certo’ na cidade valorizada” (MARISCO, 2003, p. 174).

As similaridades apontam para o papel da normativa urbanística definindo os lugares da cidade para as diferentes classes sociais, ou ainda através da expansão de processos informais no uso e ocupação

do solo, ou seja, fora dos parâmetros considerados legais tais como, as favelas, os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares. Um outro aspecto está relacionado à ação do poder público quanto ao seu papel regulador, mas que na prática acaba se confirmando como promovedor dessa desigualdade (MARISCO, 2003, p. 174).

A Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de 1996 reflete a visão funcionalista da cidade, que

[...] associada a determinadas ações do poder público que tem destinado outras parcelas da cidade (norte, oeste e leste) para realocação da população de baixa renda (loteamentos urbanizados), ou mesmo na instalação de conjuntos habitacionais populares, constituíram práticas discriminatórias e que tem sedimentado esse padrão de segregação e exclusão na cidade” (MARISCO, 2003, p. 176).

Esse modelo funcionalista adotado na Lei de Uso e Ocupação do Solo também pode ser verificado no plano diretor de 1973.

As duas Leis de Uso e Ocupação do Solo, a primeira de 1973 e a segunda de 1996 refletem o modelo do zoneamento funcionalista com os pressupostos de um urbanismo tradicional. A de 1973 foi produzida em um período em que o ideário difundido no Brasil foi o de planejamento local integrado. A de 1996 foi elaborada em um momento em que o ideário da Reforma Urbana já se difundia amplamente no Brasil, e sendo incorporado em vários municípios brasileiros, entretanto, a lei de 1996 não incorporou esse ideário, sendo preconizado ainda um modelo funcionalista (MARISCO, 2003, p. 182).

A Lei de Parcelamento do Solo reforçou o quadro de promoção de segregação, na medida em que as diretrizes instituídas para os segmentos de renda mais alta são plenamente atendidas, servindo satisfatoriamente essas parcelas quanto a aspectos como infraestrutura, uso institucional do sistema de recreio e áreas verdes (MARISCO, 2003, p. 177).

Ainda referente às parcelas de renda mais alta, a Lei de Parcelamento do Solo “não revelou usos incompatíveis ao que determina a legislação” (MARISCO, 2003, p. 178). Nessas áreas, existe uma correspondência entre o formato dos bairros com suas áreas definidas, na intenção de evitar externalidades negativas, dessa forma ela “preserva o entorno do loteamento evitando a instalação de estabelecimentos comerciais, de serviços e ou indústrias que possam constituir em externalidades negativas a essa porção da cidade, como por exemplo, emissão de ruídos, gases, poeiras etc.” (MARISCO, 2003, p. 178).

Nos loteamentos ocupados por população de classe mais alta, verificou-se que “o direito à cidade, como o acesso aos benefícios trazidos pela urbanização (sistema viário, equipamentos de comércio, serviços e lazer, infra-estrutura e áreas verdes), assim como o atendimento à legislação urbanística estão plenamente contemplados” (MARISCO, 2003, p. 178).

Entretanto, reforçando o processo de exclusão social, esse cenário de atendimento à legislação urbanística, ou seja, de correspondência entre o que foi instituído na lei de Parcelamento do Solo e a realidade da cidade, não é verificado nas zonas oeste e leste, que são as áreas ocupadas por população de menor renda, que também são áreas de alocação dos conjuntos promovidos por políticas públicas (MARISCO, 2003, p. 178). Dessa forma, “alguns dos indicadores acima, previstos na Lei de Parcelamento do Solo são reveladores do grau de exclusão que se encontram submetidos à população dos bairros ora analisados” (MARISCO, 2003, p. 179), ao passo que, de modo similar ao que ocorre em outras cidades paulistas, como demonstrou a pesquisa de Rolnik (1998), o zoneamento praticado em Presidente Prudente reforça “um processo de segregação espacial ao delimitar setores da cidade para as diferentes classes de renda” (MARISCO, 2003, p. 182), de modo similar ao que ocorre em outras cidades paulistas

No que diz respeito à aplicabilidade da legislação urbanística, essa revelou que não é aplicada da mesma maneira na cidade. Há uma preocupação quanto ao uso e ocupação do solo com base nas leis e normas urbanísticas quando se trata das áreas ocupadas por classes sociais de renda média e renda alta, constatando-se o seu oposto para os loteamentos reservados as populações de renda média baixa e baixa.

Nesses casos, a legislação ora analisada sedimentou um processo de exclusão social e segregação sócio-espacial da população, ao delimitar áreas na cidade para as diferentes classes de renda e tratando diferenciadamente essa população no atendimento a legislação urbanística (MARISCO, 2003, p. 182).

Esta pesquisa revelou que existe uma aplicação distinta da legislação na cidade, onde loteamentos consolidados voltados à população de rendas mais baixas não estão em conformidade com as normas urbanísticas, exemplos do Jardim Novo Bongiovani e do Parque Furquim, e os loteamentos que possuem uma ocupação por classes de rendas mais altas a legislação é plenamente atendida. Desse modo, também podemos concluir para Presidente Prudente que a normativa urbanística consolidou um padrão de urbanização segregador e excludente (MARISCO, 2003, p. 182).

Portanto, essas diferenças de aplicabilidade da legislação urbanística reforçam um padrão de diferenciação de classes.

CONCLUSÕES

Retomando a premissa inicial do trabalho, tínhamos como objetivo principal analisar como se articulou a expansão, o processo de planejamento - constituído por várias etapas, agentes, leis e decretos – e a produção habitacional pública em Presidente Prudente. Nesse sentido, essa articulação entre três elementos se mostra abrangente, na medida em que compreende processos diferentes, que se definem em escalas geográficas também distintas, o que pode gerar certos descompassos de junções que reforçam esse quadro, em função da alternância de protagonismo entre plano local e nacional e, ainda, quanto aos diferentes agentes.

Nossa hipótese se constituía na percepção de que as políticas públicas, em especial aquelas relacionadas à habitação social, articulada ao planejamento urbano, desempenhavam um papel fundamental na conformação do espaço urbano. Efetivamente, pudemos comprovar que esses três componentes – expansão, planejamento e habitação de promoção pública – se articulam de uma maneira permanente, fundamentados em uma relação intrínseca entre Estado, capital - representado pelo mercado em seus diversos segmentos -, e classes sociais elitizadas, sobretudo as médias. Desse modo, esse quadro da urbanização é operado por esses diversos agentes que atuam na reprodução material da cidade por meio de mecanismos operacionais relacionados ao planejamento, cuja prerrogativa de formulação é do Estado.

O estudo sobre a urbanização de Presidente Prudente entre 1967 a 1996 se fundamenta nos aspectos provenientes da articulação entre a reprodução material da cidade e seus diversos agentes, de modo vertical (em relação às estruturas hierárquicas do Estado) e horizontal (em relação às relações estabelecidas entre as classes sociais). Desse modo, identificamos um campo de fenômenos, que compreende expansão urbana, planejamento urbano e a habitação de promoção pública, constituídos como tal por serem elementos que são criados no processo de produção do espaço – na urbanização - e possuem certa materialidade que é explicitada na cidade.

Verificou-se que a reprodução material da cidade, que inclui a articulação entre expansão, planejamento urbano e habitação social – elementos que balizaram as análises empreendidas neste trabalho -, é marcada pela intervenção de agentes como o Estado, o mercado e a sociedade civil – num quadro de correlação de forças dominado por classes sociais de elite, com ênfase nas médias. Pudemos observar que a

conformação do espaço urbano de Presidente Prudente foi claramente marcada pela interposição desses atores, na medida em que as políticas públicas - de habitação e planejamento – conformaram o espaço urbano, políticas estas empreendidas pelo poder público que são permeadas pelos interesses do mercado, em especial o imobiliário, e pela classe médias, enquanto classe que busca permanentemente aproximar-se das classes dominantes.

Para ilustrar essa dinâmica, podemos retomar o caso do processo de ocupação do entorno do Córrego do Veado, na medida em que entendemos que ele compreende de modo muito representativo a forma como a relação entre os agentes do espaço urbano intervém no próprio processo de urbanização, através da transformação do solo urbano.

Inicialmente, a ocupação dessa área era impedida pela barreira que o córrego, ainda não reurbanizado representava para o povoamento dessa porção do território, que se mantinha em situação de isolamento, com dificuldade de acessos e ausência de infraestrutura urbana – mesmo com a existência de loteamentos já implantados desde a década de 1960, como o Jardim Bongiovani.

Pudemos observar uma sucessão de medidas empreendidas pelo poder público nesse loteamento e em seu entorno, que através da alocação de diversas externalidades, alterou significativamente essa porção do território urbano.

Primeiramente, ocorreu a implantação de unidades financiadas pelo BNH no bairro, o que configurou, inclusive, o início da política pública habitacional na cidade. A promoção dessas unidades com financiamento público pode ser interpretada como uma tentativa de impulsionar a ocupação daquela área. Essa decisão locacional quanto à aplicação de recursos públicos pode ter sido influenciada por interesses de mercado, na medida em que o loteamento, que já tinha recebido investimentos de um promotor imobiliário privado ao promover o loteamento da gleba, permanecia desvalorizado, em função do isolamento dessa porção promovido pela barreira constituída pelo córrego. Portanto, esse isolamento se traduzia em uma ocupação escassa, com precariedade de infraestrutura, em uma região “distante”⁵⁰ de serviços e equipamentos urbanos, ou diversidade de uso - que garante, por exemplo, a existência de comércio local como padaria e mercado, importantes para a conveniência dos moradores. É importante lembrar que, à época, a regulação de loteamentos, como provisão de infraestrutura

⁵⁰ A distância de serviços e equipamentos, nesse caso, não se limita ao aspecto espacial, ou seja, a distância em linear no espaço, se referindo também ao isolamento ocasionado pela barreira constituída pelo córrego. Desse modo, a dificuldade de acesso também pode configurar uma ideia de distância.

básica, não contava com legislação específica, na medida em que isso aconteceu a partir da promulgação da Lei Nacional de Parcelamento do Solo (Lei 6.766 de 1979).

Como a promoção dessas moradias não impulsionou a ocupação, na medida em que o isolamento dessa área, inclusive, resultou no abandono das moradias pelos mutuários, o poder público municipal interferiu novamente por meio de alocação de recursos públicos, dessa vez promovendo a infraestrutura urbana através de investimentos do Programa CURA, concebido pelo BNH.

A reurbanização do Córrego do Veado, que contou com a implantação do Parque do Povo, teve destaque dentre os projetos fomentados pelo CURA em Presidente Prudente, obras estas que foram promovidas entre as décadas de 1970 e 1980, devido à repercussão direta na produção do espaço urbano, a partir da promoção de investimentos públicos que transformaram o padrão de ocupação da área e, até mesmo, da própria cidade. A valorização ocasionada por esses investimentos, finalmente, promoveu a ocupação da área, mas provocou no interior das contradições desse desenvolvimento urbano a expulsão imobiliária de moradores que não podiam arcar com o aumento dos custos provenientes dessa valorização, como, por exemplo, impostos municipais majorados em função da elevação da qualidade da infraestrutura. Desse modo, consolidou-se na área uma ocupação caracterizada por segmentos da classe média, que acabaram sendo beneficiados por esses investimentos públicos.

O direcionamento desses recursos pode ser entendido como um atendimento de demandas das classes médias pelo Estado, na medida em que a reurbanização dos três córregos pertencentes à bacia do Veado que receberam recursos para obras de canalização⁵¹, efetivou uma reestruturação monopolista do espaço urbano. O atendimento das demandas das classes médias pelo Estado, a partir do desmantelamento da organização econômica e política das classes trabalhadoras, resulta na falta de voz das classes populares, que ficam de fora do aparelho do Estado, em um contexto de configuração de cidade que pode ser vista como “criação e reprodução do espaço das classes médias no Brasil” (OLIVEIRA, 1982, p. 52).

Portanto, esse caso é bastante elucidativo do processo de conformação do espaço urbano de Presidente Prudente, porque compreende aspectos da atuação de agentes sociais, do Estado, do mercado e das classes sociais da elite, que repercutem na reprodução material da cidade, o que incluiu mecanismos referentes à política

⁵¹ Como já foi mencionado, os córregos Água Bôscoli, do Bacarin e do Veado, todos pertencentes à mesma bacia hidrográfica, receberam recursos do projeto CURA I para suas canalizações e reurbanizações.

habitacional e urbana, por meio da atuação do BNH, com financiamento a conjuntos e a projetos vinculados ao Programa CURA, que particularmente, representou, enquanto intervenção municipal, “atuações populistas que eram legitimadas pela aura de planejamento que a proposta conduzia” (LUCCHESE, 2004, p. 21). Todo esse contexto resultou numa implicação quanto à ocupação do território, que foi transformado devido à sua valorização, de modo que a barreira antes existente foi superada, significando uma interferência na expansão urbana. Dessa forma, aqui foi possível observar uma relação intensa entre expansão urbana, habitação social e processo de planejamento urbano.

O quadro de planejamento urbano em Presidente Prudente foi analisado a partir da atuação do poder público municipal quanto às políticas públicas, em especial as de habitação, da comparação entre os dois planos diretores existentes no período delimitado para este trabalho (1967-1996), que são o primeiro Plano Diretor de Presidente Prudente (Lei 1582/1973), conhecido como o PDDI de 1973, em função de sua consistência com o planejamento integrado vinculado ao SERFHAU, e o Plano Diretor de 1996 (LC 31/1996).

Ambos os planos se fundamentaram em uma visão funcionalista da cidade quanto à definição do zoneamento. Por meio da análise do Plano Diretor de 1996, observamos que foi reforçado o padrão de segregação e exclusão de Presidente Prudente, que está relacionado com o processo de ocupação no oeste do estado de São Paulo, tendo relação com apropriação de terras por meio de posses e grilagens, com intuito quase que exclusivamente especulativo⁵², repercutindo na própria natureza da urbanização de Presidente Prudente. Portanto, essas relações que foram se conformando na cidade, que remontam à própria formação regional, com característica especulativa, reforçando um padrão de segregação e exclusão, puderam ser observadas também no

⁵² Sendo a economia política da urbanização capitalista enfrentada como um quadro técnico estrutural para a compreensão da conjuntura do processo de conformação do espaço urbano de Presidente Prudente, a ideia de especulação imobiliária acabou sendo um componente desse campo de estudo da economia que foi recorrentemente abordado quanto às análises realizadas. Portanto, ressalta-se que essa abordagem tem relação com “o campo de referência em que o objeto está sendo pensado” (LEPETIT, 2001, p. 214), na medida em que “a adoção de uma escala é inicialmente a escolha de um ponto de vista” (*ibidem*), ou seja, fazendo uma analogia com a escala do trabalho, que não é mensurável, o ponto de vista adotado tem relação com a ideologia do autor. Concordamos com o autor, portanto, ao associar o estudo da história a um ponto de vista e a uma escala sempre particular, na medida em que “Como todas as ciências sociais, a história procura estabelecer, a partir do ponto de vista que lhe é próprio e empenhando a totalidade de capacidade explicativa da disciplina, os princípios gerais do funcionamento social numa escala sempre particular” (*ibidem*, p. 224). Desse modo, essa abordagem recorrente obviamente não significa que Presidente Prudente tenha seu processo histórico de urbanização composto linearmente por especulação imobiliária, mas que esse foi um ponto de vista abordado, já que esse é um aspecto que permeia, de fato, essa conformação.

planejamento, na medida em que o plano diretor, enquanto ferramenta do planejamento, reproduziu mecanismos que constituíram diferenças de aplicabilidade da legislação urbanística entre áreas ocupadas por classes com rendas baixas e classes elitizadas, reforçando um padrão de diferenciação de classes.

Desse modo, se evidencia como a atuação de agentes sociais, sobretudo orientados pelos interesses do mercado e de classes elitizadas, repercute na reprodução material da cidade, na medida em que pressionam para que o Estado, com a sua normativa, promova o que lhes interessa.

Essa característica especulativa que permeia o processo de urbanização, se manifesta por meio da constituição de um mercado fundiário fundamentado, prioritariamente, na terra urbana, com predomínio de transação imobiliária de lotes urbanos (MELAZZO, 1993), o que propicia a expansão territorial da malha urbana, ao entendermos que o processo de produção do espaço urbano inclui a incorporação de terras rurais, gerando como resultado o espraiamento especulativo da cidade (SINGER, 1978). É possível que, como reflexo disso, o crescimento demográfico da cidade não tenha sido proporcional ao crescimento da malha urbana, sendo a expansão territorial maior do que a demanda por terrenos (SPOSITO, 1990).

Com relação à produção habitacional, pode-se observar uma significativa intensificação entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, podendo-se destacar como agentes dessa promoção, especialmente, a atuação da CRHIS, que foi responsável por 46,98% da produção do período estudado nesta dissertação, bem como da administração municipal correspondente ao segundo mandato do prefeito Paulo Constantino em Presidente Prudente, que entre 1989 e 1992, foi responsável por angariar recursos para o financiamento de 58,58% da produção do período.

Essa intensificação na produção habitacional em Presidente Prudente entre as décadas de 1980 e 1990 contraria uma conjuntura nacional caracterizada como “décadas perdidas”, em função da recessão econômica, explicitada por um baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), insuficiência de infraestrutura e conflitos vinculados às pressões do capital que levaram a introdução do neoliberalismo na década de 1990. O período, que contou com recessão econômica, superinflação e sequência de planos econômicos sem resultados, mesmo contando com medidas qualificadas como de caráter economicista, foi de redemocratização das instituições políticas, constituindo um processo de transição do regime autoritário do governo ditatorial implantado a partir do golpe militar em 1964. Apesar do cenário de utopia e esperança da época em relação aos aspectos sociais, com reconstrução da democracia e avanços legais que

posteriormente propiciaram a melhoria dos indicadores sociais, a visão pessimista das chamadas “décadas perdidas”, baseadas nesse caráter exclusivamente economicista, teve repercussões nas políticas públicas habitacionais. Após a extinção do BNH em 1986, com atribuições transferidas para Caixa Econômica Federal, houve drástica redução dos investimentos em habitação e saneamento, com descentralização da responsabilidade para municípios e estados, o que representou um esvaziamento na política habitacional no âmbito federal. Desse modo, esse período de transição da esfera nacional, que aconteceu a partir da institucionalização da política habitacional a partir da criação do BNH e SFH, para a esfera local, poderia suscitar uma consequente queda na produção, com base na necessidade de reorganização da política após a extinção do banco. Em âmbito nacional, o período de produção habitacional financiado por recursos provenientes do BNH correspondeu à sua intensificação, com consequente queda após sua extinção. Repercutindo a tendência de intensificação da ação local, em Presidente Prudente houve significativa intensificação da produção habitacional após o fim do período BNH, propiciado pela atuação de agentes da administração pública local, como a do prefeito Paulo Constantino, e uma empresa de regime regional, como a CRHIS, mesmo sendo de natureza autárquica e de capital misto, como todas as COHABs criadas desde 1964/65.

O cruzamento entre escalas e ações ao longo do processo histórico traz à superfície um conjunto de conflitos, que mostra que a formação urbana de Presidente Prudente apresenta continuidades e descontinuidades nesse processo.

Uma continuidade recorrente verificada ao longo de todo período estudado é que as ações promovidas a partir de recursos provenientes de políticas habitacionais públicas deslocaram a população mais pobre para as áreas mais periféricas. A *periferização* (MAUTNER, 1999) da população mais pobre a partir dessas é uma característica comum no país que também pode ser verificada no processo de urbanização de Presidente Prudente, desde seu início na promoção habitacional pública em 1967, até o final do período estudado em 1996. Inclusive, essa foi uma tendência que se manteve no período posterior, até os dias atuais, considerando que os conjuntos empreendidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida a partir da década de 2010 estão localizados no setor norte, implantados no modelo de “salto para periferia” (NEGRELOS, 1998), com formação de vazios urbanos, propiciando a expansão da malha urbana atuando, desse modo, como vetor do crescimento urbano com valorização imobiliária.

Agentes da promoção habitacional que atuaram em Presidente Prudente, como o BNH, COHAB-Bauru, CRHIS e CDHU, interviram na conformação do espaço urbano,

maneja ações que constituem uma linha de continuidade, que é o processo de periferização da população mais pobre. A formação da periferia a partir de crescimento descontínuo e aos saltos, como fronteira de expansão do capital (MAUTNER, 1999), ou seja, como subprocesso do capitalismo, reproduz dinâmicas de ocupação do solo urbano que condicionam a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social nas áreas periféricas.

Por outro lado, também observamos a existência de discontinuidades ao longo do período histórico estudado, como a natureza dos investimentos dessas políticas, já que houve inversões federais, estaduais e municipais, o que configura um aspecto fundamental que permeia a estrutura do trabalho: a diferença de escalas. Essa diferença de escalas está presente na própria periodização, na medida em que existe uma relação entre as escalas dos marcos temporais adotados na divisão dos períodos e as escalas geográficas. O período geral temporal do trabalho, de 1967 a 1996, se mostrou muito significativo para tratar das articulações entre habitação, planejamento e expansão urbana, no entanto, implicou no enfrentamento de uma diferença entre escalas geográficas dos marcos temporais nos períodos de cada capítulo – que foram organizados com base em três subperíodos, o que expressa o modo de organização temporal do trabalho ou cronológica.

Por outro lado, esse aspecto referente à diversidade das escalas do trabalho, referida por Lepetit (2001, p. 223) como “multiplicação controlada das escalas de observação”, com base na correlação estabelecida entre habitação, planejamento e expansão urbana, faz com que a análise se aproxime da complexidade do objeto real, ou seja, a cidade, considerando que “os princípios da *dinâmica social* são plurais e revelam-se segundo configurações causais diferentes” (LEPETIT, 2001, p. 224, *grifo nosso*). E compreender os princípios gerais do funcionamento dessa dinâmica social a partir de uma escala específica é o objetivo da História, assim como todas as ciências sociais (LEPETIT, 2001, p. 224)

Tratar dos aspectos do espaço urbano e, nesse caso, tomando como objeto uma cidade como Presidente Prudente, compreende a abordagem de muitos processos que se combinam em uma escala local, a partir de uma análise que visa compreender como se imbricam as políticas, ou como os atores e agentes que têm interesses diversos vão se combinar no tempo para que naquele espaço a relação entre expansão, política de planejamento e política habitacional se realize.

Desse modo, a partir desse estudo sobre a urbanização de Presidente Prudente, acreditamos que contribuímos para a compreensão das formas de ocupação e de

expansão das cidades, em especial as médias, a partir do debate sobre as políticas urbanas habitacionais e do planejamento urbano, adensando os estudos sobre as características da produção de habitações populares no Brasil, no quadro da acumulação capitalista.

BIBLIOGRAFIA

Referências bibliográficas

ABREU, Dióres Santos. **Formação histórica de uma cidade pioneira paulista: Presidente Prudente**. Presidente Prudente: FFCLPP, 1972.

_____. **Poder Político local no populismo**. Presidente Prudente (SP): 1928-1959. Presidente Prudente: IPEAPP, 1882.

_____. Esboço histórico da fundação de Presidente Prudente. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: GASPERR/ FCT-UNESP, 2001.

ALEX, Sun. **Projeto da Praça**: Convívio e exclusão no espaço urbano. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Otília. **Berlim e Barcelona**: duas imagens estratégicas. São Paulo: Annablume, 2012.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. X, n.31, p. 21-36, 1990.

ARTIGAS, João Batista Vilanova. **Caminhos da Arquitetura Moderna**. In: Caminhos da Arquitetura. São Paulo: Nobel, 1985.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. In: RAP, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 4, out./dez. 1988.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. de. **Habitação e Poder**. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. **Habitação e Cidade em Presidente Prudente**. 2011. 221f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

BARON, Cristina Maria Perissinotto; SILVA, Melina Lopes da. As Políticas Habitacionais e o Direito à Cidade: a produção dos conjuntos habitacionais em Presidente Prudente. **Anais...** III ENANPARQ: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, São Paulo e Campinas: Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2014 v. 1, p. 1 – 10.

BARON, Cristina Maria Cristina Perissinotto; SILVA, Melina Lopes da; CARMO, S. L. R. do. Análise urbana dos conjuntos habitacionais do município de Presidente Prudente-SP a partir das políticas urbanas. **Anais... 7.º PLURIS** (Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável), Maceió, 2016.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. 1975. In: MARICATO, Ermínia. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 36-70.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf >.

_____. **Os pioneiros da habitação social**. v. 01. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente da reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 117-154.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: 34; Edusp, 2000.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

CARR, Stephen, et al. **Public Space**. Nova York: Cambridge University Press, 1995.

CASTELLO BRANCO, Maria Luiza. Cidades Médias no Brasil. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar Alfredo. (Orgs.) **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **O arquiteto e a lei: elementos de direito da arquitetura**. São Paulo: Pillares, 2012.

CAVALCANTI, Marly. Confrontações políticas e o Planejamento Urbano Habitacional em Debate. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (orgs). **Planejamento Urbano em Debate**. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978, pg.177-187.

CHIQUEITO, Elisângela de A. A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU) e o planejamento regional no Brasil (1951-1972). In **I ENANPARQ – Encontro Nacional da ANPARQ**, Rio de Janeiro/RJ, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: editora Ática. 1989.

DEUS, João Batista de. **As cidades médias na nova configuração territorial brasileira**. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 24, n. 1-2, p. 81-91. Jan./Jun. 2004.

DUNDES, Ana Cláudia. **O processo de (des)industrialização e o discurso desenvolvimentista em Presidente Prudente**. 1998. 188 f. Dissertação (Mestrado em

Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente.

FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. São Paulo: Editora Globo, 2007.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: EDUSP: FAPESP, 2005a.

FELDMAN, Sarah. **O Arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva**. In: Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, 2005b, v. 01. p. 01-16.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Editora Efusão Europeia do Livro, 1960.

FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa. **Territorização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente**. A atuação da CDHU, Cohab-CHRIS e Cohab-Bauru. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. 2005. **Anais...** Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”. Bauru: UNESP; SESC, 21 a 26 de agosto.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Macraco. 22ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2006. Original de 1979.

FRANCISCO, Arlete Maria. Os desafios do planejamento urbano em áreas de fundo de vale consolidadas: o caso da Microbacia do Córrego do Veado em Presidente Prudente, SP. In: Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano - APPURBANA, II, 9 a 11 de maio de 2012, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2012.

FURTADO, Celso. **Brasil: tempos modernos**. São Paulo: Paz e Terra, 1968.

_____. Da República Oligárquica ao Estado Militar. In: FURTADO, Celso (org.). **Brasil: tempos modernos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 2.ª edição, p. 1-23.

GEIGER, Pedro Pinchas. **Evolução da Rede Urbana Brasileira**. Série 6: Sociedade e educação. Coleção o Brasil urbano, 2. O Brasil urbano, v. I. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Ministério da Educação e Cultura, 1963.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, Emblemas, Sinais**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GÓES, E. Enclaves fortificados para além da metrópole. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL RII, XIII., 2014, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade do Estado da Bahia, 2014. p. 1-17.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1993.

GREGO, Letícia; ATAIDE, Natália Gironde; BARON, Maria Perissinoto. A atuação da Companhia Regional de Habitação de Interesse Social COHAB-CRHS em Araçatuba/SP. **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v. 10, n. 2, p. 01-16, jul./dez. 2013.

GUTIÉRREZ, Ramon. **Arquitectura y Urbanismo em Iberoamerica**. Madrid: Ediciones Cátedra, 1983.

HARVEY, David. O Trabalho, o capital e o conflito de classes em torno de ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 2, n. 06, p. 6-35, jun./set. 1982.

_____. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão; ALBANO, Mayara Pissuti. Plano diretor municipal e instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão urbanos. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 01, n. 02, 2013, pp. 74-85.

HORA, Mara Lúcia Falconi. **O projeto CURA III em Presidente Prudente**: uma porta para a cidade? 1997. 273f. Dissertação (mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. Lisboa: Ed. Fundação Gulbenkian, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **De lo rural a lo urbano**. 3. Ed. Barcelona: Península, 1975.

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DPeA, 2001.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008

_____. **O direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

LEITE, José Ferrari. **A ocupação do Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

_____. **A Alta Sorocabana e o espaço polarizado de Presidente Prudente**. **Presidente Prudente**. Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras de Presidente Prudente, 1972. 249 p.

LEME, Maria Cristina da Silva (coord.). **Urbanismo no Brasil -- 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU-USP/FUPAM, 1999.

LENCIONI, Sandra. **Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo**: a região da metrópole desconcentrada. In: SANTOS, Milton. et alli (org.) **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR. 2002. p. 198-210.

_____. **O processo de metropolização do espaço**. Uma nova Maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: Schiffer, Sueli Ramos (org.). **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2004.

_____. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1981.

_____. A análise marxista do Estado. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 1, n. 01, p. 55-60, jan. 1981.

LUCHESE, Maria Cecília. **Curam-se Cidades**: uma proposta urbanística da década de 70. 2004. Dissertação (mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. In: MARICATO, Ermínia (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo. Editora Alfa-Ômega, 2ª ed., 1982, p. 71-93.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. ja/ju 2009, p. 33-52, 2009.

MARISCO, Luciane Maranha de Oliveira. **Contribuição ao estudo do planejamento municipal no Brasil**: o plano diretor de desenvolvimento integrado de Presidente Prudente (SP) 1969. 1997. Dissertação (mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente.

_____. O. **A norma e o fato**: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos. 2003. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente.

MARX, Murillo (1945). **Cidade no Brasil: Terra de quem?** São Paulo: Livraria Nobel, 1991.

_____. **Cidade no Brasil: em que termos?** São Paulo: Nobel, 1999.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 28-42, out./dez. 1991.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In DEÁK, C.; SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

MELAZZO, Everaldo Santos. **Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intraurbanas**: o caso de Presidente Prudente-SP. 1993. Dissertação (mestrado em Geografia) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MIÑO, Oscar Alfredo Sobarzo. A. **Os espaços da sociabilidade segmentada**: A produção do espaço público em Presidente Prudente. 2004. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente.

_____. Os condomínios horizontais em Presidente Prudente: um caso de segregação urbana. In: ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 1999. p. 1-12.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1984.

NEGRELOS, Eulalia Portela. **Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992**: Projeto e Participação Popular. 1998. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), São Paulo.

_____. **Técnica e estratégia política. Grandes projetos urbanos na Região Metropolitana de São Paulo**. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), São Paulo.

_____. Habitação Social pós-1964 no Município de São Paulo: Contribuições ao Debate sobre o Moderno e a Produção da Cidade. In: XI SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. **Anais...** Vitória: Ophicina Fotográfica, 2010.

_____. A moderna habitação econômica como questão de Estado na produção capitalista da cidade: Fases de Expansão e redução dos componentes modernos da cidade e da habitação no Brasil – estado de São Paulo – no período 1930-1986. 2014. **Urbana**, v. 6, n. 8, jun.2014, p. 599-625. 2014.

_____. **Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980. A forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica do movimento moderno.** São Carlos: IAU-USP, Tese de Livre Docência, 2019, versão original.

NEGRELOS, Eulalia Portela; FERRARI, Camila. Resiliência de tipologias habitacionais e urbanas do alojamento popular no Brasil. In: **XV ENANPUR** - Encontro Nacional da Anpur. **Anais...** Recife, 2013

NEGRELOS, Eulalia Portela; CUCATO, Janaina Andrea; SCATALON, Aline Passos. Habitação e planejamento no estado de São Paulo de 1965 a 1992. Os casos de Presidente Prudente e Votuporanga como contribuição historiográfica sobre a produção das COHABs e dos PDDIs. In: **XVIII ENANPUR** – Encontro Nacional da ANPUR, Natal, 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. II, n.6, p. 36-54, 1982.

_____. **Crítica à razão dualista:** o ornitorrinco. São Paulo: Ed Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Helio Carlos Miranda; SOARES, Beatriz Ribeiro. **Cidade Média:** apontamentos metodológicos e tipologia. 2014. - Caminhos de Geografia Uberlândia v. 15, n. 52 Dez/2014 p. 119–133

PANERAI, Philippe. **Análise urbana.** Brasília: Editora da UNB, 2006.

PAULA, Ricardo Pires de (et al.). **Presidente Prudente:** uma cidade, muitas histórias. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2012.

PEDRO, Leda Correia. Os impactos da expansão urbana sobre os compartimentos geomorfológicos de Presidente Prudente/SP. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 8., Curitiba. **Anais...** Curitiba: Anpege, 2009. p. 1-16.

PEREIRA, Sílvia Regina. Expansão e Estruturação interna do Espaço Urbano de Presidente Prudente. **Formação**, v. 2, n. 13, 226 p., 2006.

PULIDO, Anelise Santos; RIZK, Maria Cristina. Diagnóstico ambiental preliminar do Distrito Industrial Antônio Crepaldi – Presidente Prudente/SP. **Tópos**, v. 5, nº 1, p. 61-78, 2011.

PHILIPPI JR., Arlindo et al. **Curso de Gestão Ambiental.** São Paulo: Manole, 2011.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil (1500/1720).** São Paulo: Pioneira; EDUSP, 1968.

_____. **Notas sobre Urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano.** São Paulo: Via das Artes, 2006.

_____. Urbanização e Planejamento no Brasil – 1963/1983. São Paulo, FAUUSP, 1996. **Cadernos de Pesquisa do LAP**, nº 11. Série de Urbanização e Urbanismo.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia:** quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. **Política social, gestão e negócio na produção das cidades:** o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 72, p. 531-546, set./dez 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Ed. Boitempo, 2015.

_____. **Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo**. Relatório de Pesquisa. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 1998. 167p.

_____. Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do estado de São Paulo. **RBEUR** – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, A.1, n.º 2, Recife: ANPUR, 1999, pp. 73-88.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre, v. 1, n. 13, p. 123-158, nov. 2011.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Por uma geografia nova**. 6 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2014.

SCATALON, Aline Passos. **Morfologia urbana das áreas de fundo de vale do Córrego Água Bôscoli em Presidente Prudente, SP**. Monografia (Relatório de Iniciação Científica apresentada à Fapesp) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2015.

SCATALON, Aline Passos; FRACISCO, Arlete Maria. Estudo legal e preservação ambiental de córregos urbanos em Presidente Prudente. **Cidades Verdes**, v. 2, n. 3, p. 59-68, 2014.

SCOTT, Allen J. **A Economia Metropolitana**. Organização industrial e crescimento urbano. In: LIPIETZ, Alain; BENKO, Georges (organizadores). *As Regiões ganhadoras. Distritos e Redes - os novos paradigmas da geografia econômica*. Tradução Antônio Gonçalves. Oreiras: Celta Editora, p. 63 e 64, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Maria José Martinelli. **O Parque do Povo em Presidente Prudente-SP**: a lógica da intervenção do poder público local no processo de (re) estruturação do espaço urbano. Presidente Prudente, 1994. Dissertação (mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. 1978. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

_____. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SOUSA, Silvia Aparecida de. **Políticas de Estado e a questão da moradia em Presidente Prudente**. In: Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n.15, p. 28-59, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. Introdução: a “nova geração” de movimentos sociais urbanos – e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 6, n. 9, p. 9-26, jan./jun., 2009.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente**. 1990. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O “chão” em Presidente Prudente**: a lógica de expansão territorial urbana. 1983. Dissertação (mestrado em geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, SP, 1983.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SPOSITO, Eliseu Savério. A Expansão Territorial Urbana de Presidente Prudente. **Recortes**, n. 4, 1995.

SPOSITO, Maria Encarnação, GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades**: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo, Editora Unesp, 2013.

TAVARES, Jeferson Cristiano. **Polos Urbanos e Eixos Rodoviários no Estado de São Paulo**. São Carlos, 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo.

TRANI, Eduardo; GUSSONI, Maria de Lourdes Badejo. **CDHU**: 50 anos promovendo a habitação social no estado de São Paulo. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016.

TOLOSA, Hamilton Carvalho. Política Urbana e Redistribuição de Renda. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly. **Planejamento Urbano em Debate**. São Paulo: Cortez & Moraes Ed., 1978, p. 19-46.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: CSAB, Deák; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

_____. Plano diretor anos 90. In: Seminário Latino Americano de Planejamento Urbano, 1., 1993, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul: 1993. p. 1-9.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento Urbano no Brasil**: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal. 1998. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Fontes Documentais

PLANO DIRETOR de Presidente Prudente (SP). São Paulo: CPEU/FAUUSP, 1968-1969

CIBPU/CPEU. **Projeto de um distrito industrial**: Presidente Prudente. São Paulo: CIBPU (Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai)/CPEU (Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, [1968?]).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2016. Presidente Prudente. Disponível em url <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/presidente-prudente/pesquisa/38/47001?indicador=47006>>. Acesso em 27 set. 2019.

GAEMA. **Pontal do Paranapanema**. Disponível em url <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/rede_gaema/PontalParanapanema>. Acesso em 27 set. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL. INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO (IGC). **Região Administrativa de Presidente Prudente**. São Paulo: IGC, 2007.

REFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE (PMPP). I Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (I PMHIS). **Mapa da Produção Habitacional de Interesse Social**. Presidente Prudente: Secretaria de Planejamento e Habitação, 2012.

Leis e decretos

BRASIL. Lei nº 4.471, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em url: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=311>>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7511.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2ª ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 567, de 05 de junho de 1960. Dispõe sobre autorização ao Prefeito para contratar a elaboração de um plano diretor para a cidade. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 28 jun. 1960.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 621, de 20 de março de 1961. Dispõe sobre a instituição da Comissão do Plano Diretor da cidade. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 20 mar. 1961.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 750, de 27 de junho de 1962. Dispondo sobre a nova delimitação do perímetro urbano da cidade. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 27 jun. 1962.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1109, de 25 de abril de 1966. Dispõe sobre a abertura de crédito especial de CR\$10.000.000 destinados aos trabalhos de elaboração do Projeto do Plano Diretor da cidade. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 24 abr. 1966.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1153, de 23 de setembro de 1966. Dispondo sobre: Aprova o PLANO MÍNIMO DE EDUCAÇÃO – “PLANE” e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 23 set. 1966.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1203, de 22 de maio de 1967. Dispõe sobre a instituição da Comissão do Plano Diretor do Município. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 22 maio 1967.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1257, de 05 de dezembro de 1967. Dispõe sobre a criação de Secretarias Municipais e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 05 dez. 1967.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1299, de 20 de junho de 1968. Dispondo sobre: abertura de crédito especial de 35 mil cruzeiros novos para atender as despesas com a realização dos serviços de parte de detalhes do Plano Diretor. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 20 jun. 1968.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1340, de 12 de dezembro de 1968. Dispondo sobre: o Plano Sanitário e de Promoção Social do Município. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 12 dez. 1968.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1456, de 12 de setembro de 1971. Dispondo sobre autorização para celebrar contrato para elaboração do PLANO DIRETOR de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 12 set. 1971.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1582, de 05 de dezembro de 1973. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 05 dez. 1973.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1583, de 05 de dezembro de 1973. Dispondo sobre: Uso do solo no município de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 05 dez. 1973.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1.880, de 11 de julho de 1977. Dispondo sobre: Autorização para constituir a Sociedade de Economia Mista em Presidente Prudente e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 11 jul. 1977.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1900, de 09 de setembro de 1977. Dispondo sobre: Institui o Plano Comunitário para execução de Pavimentação e Obras Complementares, atribuindo a PRUDENCO-Companhia de Desenvolvimento competência para executá-lo e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 09 set. 1977.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 1992, de 08 de setembro de 1978. Dispondo sobre: Fixa o perímetro urbano de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 08 set. 1978.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 2182, de 12 de novembro de 1981. Dispondo sobre: Extensão do perímetro urbano e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 12 nov. 1981.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 3482, de 04 de setembro de 1992. Integra ao Perímetro Urbano as áreas utilizadas para a construção de Conjuntos Habitacionais e as áreas destinadas a lotes urbanizados. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 04 set. 1992.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei nº 6251, de 12 de julho de 2004. Dispõe sobre os Núcleos Industriais de Presidente Prudente e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 12 jul. 2004.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei Complementar nº 028, de 30 de julho de 1996. Institui do Novo Perímetro Urbano de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 30 jul. 1996.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei Complementar nº 029, de 31 de julho de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 31 jul. 1996.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei Complementar nº 030, de 31 de julho de 1996. Orienta e Disciplina o Sistema Viário Básico do Município e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 31 jul. 1996.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei Complementar nº 031, de 31 de julho de 1996. Institui o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, da Área Urbana do distrito Sede do Município de Presidente Prudente e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 31 jul. 1996.

PRESIDENTE PRUDENTE. Lei Complementar nº 032, de 31 de julho de 1996. Institui o Parcelamento do Solo para fins Urbanos e dá outras providências. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 31 jul. 1996.

PRESIDENTE PRUDENTE. Decreto nº 1292, de 04 de dezembro de 1970. Institui o Grupo de Estudos do Plano Diretor. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 04 dez. 1970.

PRESIDENTE PRUDENTE. Decreto nº 2.927, de 1977. Aprova os estatutos da PRUDENCO-Companhia Prudentina de Desenvolvimento. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 1977.

PRESIDENTE PRUDENTE. Decreto nº 3085, de 05 de janeiro de 1978. Cria Comissão encarregada da Revisão do Plano Diretor do Município. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 05 jan. 1978.

PRESIDENTE PRUDENTE. Decreto nº 7038, de 31 de maio de 1989. Nomeia Comissão para acompanhamento da elaboração do Plano Diretor do município de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 31 maio 1989.

PRESIDENTE PRUDENTE. Decreto nº 7616, de 13 de maio de 1991. Nomeia Comissão de Estudos do novo Plano Diretor do Município de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 13 maio 1991.

PRESIDENTE PRUDENTE. Decreto nº 7940, de 02 de julho de 1992. Nomeia Equipe de trabalho para execução de serviços para o Plano Diretor de Presidente Prudente. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 02 jul. 1992.

PRESIDENTE PRUDENTE. Decreto Municipal nº 9488, de 08 de fevereiro de 1995. Nomeia Comissão para analisar os aspectos jurídicos e técnicos do Plano Diretor. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 08 fev. 1995.

PRESIDENTE PRUDENTE. Projeto de Lei nº 398/5, de 17 de abril de 1967. Institui a Comissão do Plano Diretor e Grupo de Assessoria Técnica. **Câmara Municipal de Presidente Prudente**, 17 de abr. 1967.

Periódicos especiais

CORREIO DA SOROCABANA. **Acorda, Sandoval a cidade está parando.** Presidente Prudente, maio 1969.

CORREIO DA SOROCABANA. **Continua engavetado o Plano Diretor.** Presidente Prudente, 25 maio 1969.

O IMPARCIAL (Jornal Local). **Entregue ao prefeito o Plano Diretor. Presidente Prudente,** 10 jun. 1970.

O IMPARCIAL (Jornal Local). **Prudente terá núcleo habitacional quatro vezes maior que o da Cohab.** Reportagem de 11 de abril de 1989.

O IMPARCIAL (Jornal Local). **Engenheiro denuncia poluição de água que abastece Prudente.** Reportagem de 26 de abril de 1990.

MEMORIAL Prudentino. Bairros e Logradouros. 30 out 2011. Disponível em url: <<https://memorialsorocabano.wordpress.com/>>. Acesso em 23 set 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996)

Quadro 1: Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) – datas e quantidade de unidades

ID	Nome	Ano de implantação	Ano de aprovação	Ano de entrega	Unidades habitacionais
1	Jardim Bongiovani	1967	-	-	240
2	Vila São Jorge	1967	-		16
3	Bartholomeu Bueno de Miranda	1980	1978	1980	1017
4	INOOCOP - Conj. Res. Vila Nova	1979	1979	1982	180
5	Parque Cedral	1980	1980	1980	82
6	Parque Bandeirantes	1980	1980	1980	14
7	Jardim Itatiaia	1980	1980	1980	20
8	Jardim Santa Marta	1980	1980	1980	17
9	Parque Alexandrina	1980	1980	1980	90
10	Parque Watal Ishibashi	1980	1980	1980	42
11	Jardim Jequitibás I	1981	1980	1981	414
12	Parque CECAP (casas) - Cidade 2000	1982	1982	1982	733
13	Jardim Barcelona	1988	-	-	54
14	Jardim Cambuci	1988	-	1990	80
15	Jardim Mediterrâneo	1989	1987	1989	146
16	Jardim Itapura	1989	1988	1990	389
17	Ana Jacinta de Oliveira	1990	1992	1993	2500
18	Jardim Santa Paula	1991	1990	1992	74
19	Jardim Vale do Sol	1991	1990	1992	183
20	Brasil Novo	1992	1990	1992	248
21	Sítio São Pedro	1992	1991	1992	202
22	Mário Amato	1992	1992	1992	603
23	Jardim Jequitibás II	1992	1992	1992	383
24	Jardim Maracanã	1994	-	1997	304
25	Vila Aurélio (Vila Rotária I)	1996	-	-	40
TOTAL		1967-1996			8071

Fonte: PMPP (2012). Elaborado pela autora.

Quadro 2: Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) - agentes.

ID	Nome	Agente Promotor	Financiamento	Construtora
1	Jardim Bongiovani	Poupança Continental	BNH	
2	Vila São Jorge	-	BNH	
3	Bartholomeu Bueno de Miranda	Cohab Bauru	BNH	
4	INOOCOP - Conj. Res. Vila Nova	Inocoop/ Coop. Hab. Ouro Fino	BNH	INOOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Hab. de São Paulo
5	Parque Cedral	Prudenco/ Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual	Incorporadora Sugisava Ltda
6	Parque Bandeirantes	Prudenco/Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual	Socinves - Sociedade de Investimentos Imobiliários LTDA
7	Jardim Itatiaia	Prudenco/Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual	Orgapril - Organização Prudentina de Imóveis Ltda
8	Jardim Santa Marta	Prudenco/Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual	
9	Parque Alexandrina	Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual	Incorporadora York
10	Parque Watal Ishibashi	Prudenco/ Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual	Incorporadora Prudentina Ltda
11	Jardim Jequitibás I	Prudenco/ Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual	
12	Parque CECAP (casas)	Cecap/ Codespaulo		BELMA - Constr. e Empr. Ltda
13	Jardim Barcelona		BNH	Incorporadora e Construtora Lupaco Ltda
14	Jardim Cambuci	CDHU/ Prefeitura Municipal		Mutirão/ Mutuários
15	Jardim Mediterrâneo	CRHIS		'Oswaldo Fagnello Eng. E Const. Ltda.
16	Jardim Itapura	CRHIS		
17	Ana Jacinta de Oliveira	CRHIS		Alvaro Campoy Construtora

18	Jardim Santa Paula	CRHIS	Alvaro Campoy Construtora
19	Jardim Vale do Sol	CRHIS	'Oswaldo Fagnello Eng. E Const. Ltda
20	Brasil Novo	CDHU	
21	Sítio São Pedro	CDHU/ Prudenco	
22	Mário Amato	CDHU/ CRHIS	Alvaro Campoy Construtora
23	Jardim Jequitibás II	CDHU	CONSTRUCAP
24	Jardim Maracanã	CDHU	
25	Vila Aurélio (Vila Rotária)	Vila Rotária	
TOTAL		7 agentes	2 agentes

Fonte: PMPP (2012). Elaborado pela autora.

Quadro 3: Quadro da Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996) – quadro de áreas.

ID.	Nome	Ano de implantação	área lote padrão (m²)	área das unidades (m²)
1	Jardim Bongiovani	1967	-	-
2	Vila São Jorge	1967	-	-
3	Bartholomeu Bueno de Miranda	1980	200,00	33,75
				41,86
				48,50
4	INOOCOP - Conj. Res. Vila Nova	1979	250,00 ^{MA}	39,53
5	Parque Cedral	1980	200,00	50,00
6	Parque Bandeirantes	1980	220,00	50,00
7	Jardim Itatiaia	1980	200,00	50,00
8	Jardim Santa Marta	1980	162,00	50,00
9	Parque Alexandrina	1980	200,00	50,00
10	Parque Watal Ishibashi	1980	200,00	50,00
11	Jardim Jequitibás I	1981	200,00	50,00
12	Parque CECAP (casas) - Cidade 2000	1982	190,00	38,43
			200,00	50,82
13	Jardim Barcelona	1988	-	-
14	Jardim Cambuci	1988	150,00	48,28
15	Jardim Mediterrâneo	1989	170,00	40,28
16	Jardim Itapura	1989	32,8 ^{ME} (apto) ⁵³	40,28
17	Ana Jacinta de Oliveira	-	135,00 ^{ME}	29,53
18	Jardim Santa Paula	1991	178,50	28,94 ^{ME}

⁵³ A tamanho da área se justifica em função do conjunto ser multifamiliar vertical (blocos de apartamento). Dessa forma, também foi destacado a menor área de unidades unifamiliares horizontal (casas).

				54,98 ^{MA}
19	Jardim Vale do Sol	1992	170,00	40,28
20	Brasil Novo	1992	135,00 ^{ME}	28,94 ^{ME}
21	Sítio São Pedro	1992	180,00	29,53
22	Mário Amato	1994	135,00	29,53
23	Jardim Jequitibás II	1996	175,00	34,51
24	Jardim Maracanã		-	45,46
25	Vila Aurélio (Vila Rotária I)		-	-

Fonte: FERNANDES (1998). Elaborado pela autora.

Legenda:

ME Maior área

MA Menor área

Quadro 4: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1967-1975)

	Nome	Ano de implantação	Unidades habitacionais	Agente Promotor	Financiamento
	Jardim Bongiovani	1967	240	Poupança Continental	BNH
	Vila São Jorge	1967	16	-	BNH
Total do período	2 conjuntos	1967-1975	256	1 agente	1 agente

Fonte: PMPP (2012). Elaborado pela autora.

Quadro 5: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1976-1986)

	Nome	Ano de implantação	Unidades habitacionais	Agente Promotor	Financiamento
	Bartholomeu Bueno de Miranda	1980	1017	Cohab Bauru	BNH
	INOOCOP - Conj. Res. Vila Nova	1979	180	Inocoop/ Coop. Hab. Ouro Fino	BNH
	Parque Cedral	1980	82	Prudenco/ Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual
	Parque Bandeirantes	1980	14	Prudenco/Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual
	Jardim Itatiaia	1980	20	Prudenco/Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual
	Jardim Santa Marta	1980	17	Prudenco/Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual
	Parque Alexandrina	1980	90	Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual
	Parque Watal Ishibashi	1980	42	Prudenco/ Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual
	Jardim Jequitibás I	1981	414	Prudenco/ Programa Nosso Teto	Caixa Econômica Estadual
	Parque CECAP (casas) - Cidade 2000	1982	733	Cecap/ Codespaulo	
Total do período	10 conjuntos	1976-1986	2609	4 agentes	2 agentes

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Quadro 6: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (1987-1996)

Nome	Ano de implantação	UHs	Promotor	Financiador
Jardim Barcelona	1988	54	-	BNH
Jardim Cambuci	1988	80	CDHU/ Prefeitura Municipal	
Jardim Mediterrâneo	1989	146	Cohab CRHIS	
Jardim Itapura	1989	389	Cohab CRHIS	
Ana Jacinta de Oliveira	1990	2500	Cohab CRHIS	
Jardim Santa Paula	1991	74	Cohab CRHIS	
Jardim Vale do Sol	1991	183	Cohab CRHIS	
Brasil Novo	1992	248	CDHU	
Sítio São Pedro	1992	202	CDHU/ Prudenco	
Mário Amato	1992	603	CDHU/ Cohab CRHIS	
Jardim Jequitibás II	1992	383	CDHU	
Jardim Maracanã	1994	304	CDHU	
Vila Aurélio (Vila Rotária I)	1996	40	Vila Rotária	
Total do período	13 conjuntos	1987-1996	5206	

Fonte: PMPP (2012). Elaborado pela autora.

Quadro 7: Produção habitacional pública em Presidente Prudente por período (participação percentual)

Período	Unidades habitacionais	Participação (percentual)
1967-1975	256	3,17%
1976-1986	2609	32,28%
1987-1996	5206	64,51%
Total	8071	100%

Fonte: PMPP (2012). Elaborado pela autora.

Quadro 8: Produção habitacional de Presidente Prudente por administração municipal (1967-1996).

Prefeito	Mandato	partido	conjuntos	Percentual (por conjunto)	Unidades habitacionais	Percentual (por UH)
Watal Ishibashi (vice de Florivaldo Leal)	dez/65 jan/69	ARENA	2	8%	256	3,17%
Paulo Constantino	fev/ 77 mai/82	ARENA	9	36%	1876	23,24%
Benedito Aparecido P. do Lago (vice de Constantino)	mai/82 jan/ 83	PDS	1	4%	733	9,08%
Virgílio Tiezzi Junior	fev 83 dez/ 88	PMDB	2	4%	134	1,66%
Paulo Constantino	jan/89 dez 92	PTB	9	36%	4728	58,58%
Agripino de Oliveira Lima Filho	jan/93 dez/96	PFL	2	8%	344	4,26%
TOTAL	1967- 1996		25	100%	8071	100%

Fonte: PMPP (2012). Elaborado pela autora.

Quadro 9: Promoção habitacional de Presidente Prudente por agente promotor (1967-1996)

Agente Promotor	Período de atuação	Num. de Conjuntos habitacionais	Participação (percentual por conjunto)	unidades habitacionais (UH)	Participação (percentual por UH)
Prudenco/ Nosso Teto	1980-81	7	28%	679	8,41%
CDHU	1988-94	6	24%	1320	16,35%
CRHIS	1989-92	6	24%	3792	46,98%
Poupança Continental	1967	1	4%	240	2,97%
Inocoops	1979	1	4%	180	2,23%
Cohab Bauru	1980	1	4%	1017	12,60%
CECAP/ Codespaulo	1982	1	4%	733	9,08%
Vila Rotária	1996	1	4%	40	0,50%
Desconhecido	1967; 1988	2	8%	70	0,87%
Total	1967-96	25 conjuntos	100% ⁵⁴	8071	100%

Fonte: PMPP (2012). Elaboração da autora

⁵⁴ Se somados, a percentual por conjunto da participação na promoção habitacional ultrapassara os 100% de total em função da promoção compartilhada por mais de um agente do conjunto Mário Amato (com 603 UH), que foi promovido pelo CDHU (103 unidades) e Cohab CRHIS (500 unidades). Desse modo, a repetição desse conjunto no cálculo a esses dois promotores resulta em um percentual total de 104%, mas consideramos na tabela o valor percentual de 100%, que corresponde à realidade.

Quadro 10: Leis do Perímetro

Tipo	Nº	Ano	Detalhe / ementa	Alterações	Administração Municipal	área
Lei	750	1962	Nova delimitação do perímetro urbano		Luiz Ferraz de Sampaio (PSD) jan 1960-dez 1963	
Lei	1992	1978	Perímetro urbano de Presidente Prudente		Paulo Constantino (ARENA) fev 1977 - jan 1981	47,03 km ²
Lei	2182	1981	Extensão do perímetro urbano		Benecdito Aparecido Pereira do Lago (PDS) - Vice de Paulo Constantino fev 1981 - jan 1983	
Lei	3482	1992	Integra novas áreas ao perímetro urbano	Revogada por: 4757/1997 - revogação de várias leis municipais	Paulo Constantino (PTB) jan 1989 - dez 1992	
Lei complementar	28	1996	Novo Perímetro Urbano de Presidente Prudente		Agripino de Oliveira Lima Filho (PFL) jan 1993 -dez 1996	123,44 km ²

Fonte: Leis e decretos municipais (disponibilizados em url < http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/leis_decretos.xhtml>. Elaboração da autora

APÊNDICE B - Cartografia sobre o crescimento urbano de Presidente Prudente

Lista de mapas:

Mapa A: Estudo da expansão urbana de Presidente Prudente

Mapa B: Produção habitacional pública em Presidente Prudente (1967-1996)

Mapa C: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1975)

Mapa D: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1986)

Mapa E: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1996)

MAPA A: Estudo da Expansão Urbana de Presidente Prudente

212-A

LEGENDA:

- 1917
- 1920 - 1923
- 1924 - 1939
- 1940 - 1949
- 1950 - 1965
- 1966 - 1980
- 1980 - 1989
- 1990 - 2001
- Distrito Industrial (NIPP I e II)

- A- Centro (Vila Goulart)
- B- Vila Nova
- C- Vila Marcondes
- d- Córrego do Veado
- e- Córrego Bacarin
- f- Córrego da Colônia Mineira

Perímetro Urbano definido pela LC 28/96

Base: SMPDU - 2014
Organizado pela autora.

P.U. LC 28/96

MAPA B: Produção habitacional com promoção pública em Presidente Prudente (1967-1996)

LEGENDA:

212-B

Conjuntos habitacionais de promoção pública (1967 - 1996)

- 1967 - 1976
- 1977 - 1986
- 1987 - 1996

Perímetro urbano definido pela LC 28/96

Base digital: SMPDU - 2014
Organizado pela autora.

- 01- Jardim Bongiovani (1967)
- 02-Vila São Jorge (1967)
- 03-Bartholomeu Bueno de Miranda (1980)
- 04-INOCOOP-Vila Nova (1979)
- 05-Parque Cedral (1980)
- 06-Parque Bandeirante (1980)
- 07-Jardim Itatiaia (1980)
- 08-Jardim Santa Marta (1980)
- 09-Parque Alexandrina (1980)
- 10-Parque Watal Ishibashi (1980)
- 11-Jardim Jequitibás I (1981)
- 12-Parque CECAP (1982)
- 13-Jardim Barcelona (1988)
- 14-Jardim Cambuci (1988)
- 15-Jardim Mediterrâneo (1989)
- 16-Ana Intapura (1989)
- 17-Ana Jacinta de Oliveira (1990)
- 18-Brasil Santa Paula (1991)
- 19-Jardim Cambuci (1990)
- 20-Brasil Novo (1992)
- 21-Sítio São Pedro (1992)
- 22-Mário Amato (1992)
- 23-Jardim Jequitibás II (1992)
- 24-Jardim Maracanã (1994)
- 25-Vila Aurélio (1996)

MAPA C: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1975)

212-C

LEGENDA:

Evolução urbana

Base digital: SMPDU - 2014
Organizado pela autora.

Conjuntos habitacionais de promoção pública (1967 - 1975): unidades habitacionais

P.U. LC 28/96

MAPA D: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional pública em Presidente Prudente (1917-1986)

LEGENDA:

212-D

Evolução urbana

Base digital: SMPDU - 2014
Organizado pela autora.

Conjuntos habitacionais de
promoção pública (1967 - 1996):
Unidades habitacionais

**MAPA D: Estudo da expansão urbana
relacionado à produção habitacional
pública em Presidente Prudente
(1917-1996)**

212-E

LEGENDA:

Evolução urbana

Base digital: SMPDU - 2014
Organizado pela autora.

**Conjuntos habitacionais de
promoção pública (1967 - 1996):
unidades habitacionais**

ANEXOS

ANEXO 01 - Evolução urbana - até 1967

Fonte: PLANO DIRETOR (1968-69). Prancha nº 37. Reorganizado pela autora.

ANEXO 02 - Notícia: Acorda, Sandoval! Prudente está parando!

Fonte: Jornal Correio da Sorocabana (08/05/1969)

ACORDA, SANDOVAL: Prudente está parando!

Negligência? Falta de dinheiro? Má vontade ou sonolência? Acreditamos mais nesta última hipótese, porque acompanhando a letargia profunda do prefeito Sandoval Neto, os diferentes setores da administração municipal estão mergulhados no mais profundo sono, única explicação que aceitamos para a existência de montes de terra em plena av. Cel. Marcondes defronte mesmo à APEA.

Até quando os prudentinos serão obrigados a ver a cidade parando, estagnando, entregue à inépcia e à inoperância de um

prefeito, que gastou verdadeira fábula para ser eleito por pura vaidade pessoal, já que é figura completamente ultrapassada em matéria de administração pública?

Na mesma avenida, pouco adiante poderão os leitores verificar coisa muito pior: calçadas arrebitadas, muros caídos, asfalto fendido, enquanto o prefeito e seus auxiliares imediatos descansam o seno dos inocentes.

Até quando, Sandoval?...

Acorda, Prudente está parando!

ANEXO 03 - Notícia: Continua engavetado o Plano Diretor

Fonte: Jornal Correio da Sorocabana (25/09/1969)

Continua engavetado o Plano Diretor

CONTINUA engavetado o Plano Diretor da cidade por obra e graça do prefeito Sandoval Neto, que logo após assumir a chefia do Executivo solicitou devolução da matéria que já se encontrava no legislativo, assumindo um compromisso com o vereador Karlo Maesano de devolver o Plano Diretor logo em seguida, o que não cumpriu até agora.

Na oportunidade, em que o prefeito pediu devolução do projeto, o vereador Torne Atalla, argumentou veementemente apontando a irregularidade, porquanto a matéria tendo sido aceita pela Casa não mais poderia ser devolvida ao Executivo face ao que dispõe o Regimento Interno. Na ocasião, porém, os vereadores ainda acreditavam nas boas intenções do sr. Sandoval Neto e acabaram atribuindo-lhe um crédito de confiança, confiança esta que não correspondeu, restando indebitamente o projeto em tela.

Evidentemente, não é da intenção do prefeito devolver a matéria ao legislativo mesmo porque, não pode ele, dentro das suas naturais limitações compreender o alcance do Plano Diretor, obra elaborada por equipe de alto gabarito, onde se incluem, urbanistas, sanitaristas, economistas e outros todos pertencentes à Universidade de São Paulo, que com a colaboração da Associação de Engenheiros da Alta Sorocabana, elaboraram peça eminentemente técnica, que só pode ser analisada e alterada por técnicos de igual capacidade.

Enquanto isso, fica a cidade que depende do plano para a sua expansão disciplinada à mercê de simples desachos do Executivo, sem planejamento ou sentido nenhum de crescimento ordenado.

Urge providências, e estas cabem precipuamente à Câmara Municipal e à Associação dos Engenheiros da Alta Sorocabana, que estão com a palavra.

ANEXO 04 - Notícia: Entregue ao prefeito o Plano Diretor

Fonte: Jornal O Imparcial (10/06/1970)

ENTREGUE AO PREFEITO O PLANO DIRETOR

Por meio de uma cerimônia, o plano diretor da cidade de São Paulo foi entregue ao prefeito João Mendes de Almeida, presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, em São Paulo, no dia 10 de junho. O plano diretor, elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano da Universidade de São Paulo, foi entregue ao prefeito por meio de uma cerimônia que teve como representante da nova cidade o prefeito João Mendes de Almeida, presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, em São Paulo, no dia 10 de junho. O plano diretor, elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano da Universidade de São Paulo, foi entregue ao prefeito por meio de uma cerimônia que teve como representante da nova cidade o prefeito João Mendes de Almeida, presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, em São Paulo, no dia 10 de junho.

Um plano diretor, porém, o plano diretor da cidade de São Paulo, foi entregue ao prefeito João Mendes de Almeida, presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, em São Paulo, no dia 10 de junho. O plano diretor, elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano da Universidade de São Paulo, foi entregue ao prefeito por meio de uma cerimônia que teve como representante da nova cidade o prefeito João Mendes de Almeida, presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, em São Paulo, no dia 10 de junho.

Por meio de uma cerimônia, o plano diretor da cidade de São Paulo foi entregue ao prefeito João Mendes de Almeida, presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, em São Paulo, no dia 10 de junho. O plano diretor, elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano da Universidade de São Paulo, foi entregue ao prefeito por meio de uma cerimônia que teve como representante da nova cidade o prefeito João Mendes de Almeida, presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, em São Paulo, no dia 10 de junho.

Coloquio na 3a Página

ANEXO 05 - Lei 1582 de 05 de dezembro de 1973

Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente.

Prefeitura Municipal

00067
 Presidente Prudente

= L E I Nº 1.582 =

DISPONDO SOBRE: Aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente e das outras providências.

WALTER LEMES SOARES, Prefeito Municipal de Presidente Prudente, Estado de S. Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei,

Faço saber que a Câmara Municipal de Presidente Prudente decreta e eu promulgo e sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

ARTIGO 1º - Fica aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente, consubstanciado nos objetivos e nas disposições e diretrizes desta lei.

1º - Os objetivos e as diretrizes referem-se ao desenvolvimento comunitário integral, nos seus quatro setores básicos: social, econômico, administrativo e físico-territorial.

2º - O relatório, plantas e quadros constantes do Plano Diretor, são considerados elementos elucidativos da presente lei.

ARTIGO 2º - O Plano Diretor identifica a política a ser impressa às atividades públicas e particulares, pelo governo municipal, visando a atingir os objetivos de comunidade, nos próximos 15 anos.

ARTIGO 3º - Fica extinto, pela presente lei, o Setor Técnico do Plano Diretor, criado pela Lei nº 1.257, de 05 de dezembro de 1967.

ARTIGO 4º - A Divisão de Obras e Visão, subordinada ao Prefeito Municipal, deverá ter, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - Assessoramento geral ao Prefeito;
- II - Serviços relativos ao Plano de Ação de Governo Municipal, ao orçamento plurianual de investimentos e ao orçamento de capital;
- III - Serviços pertinentes ao Plano Diretor do Município;

- IV - Controle das normas ordenadoras e disciplinares - pertinentes ao planejamento físico, a edificação, instalações e bem estar público;
- V - Racionalização da Administração Municipal;
- VI - Revisão quinquenal e avaliação anual do Plano Diretor do Município;
- VII - Prestação de assistência técnica nos órgãos e entidades da administração municipal;
- VIII - Atualização das plantas oficiais do Município, do cadastro físico da estrutura urbana e do cadastramento dos equipamentos das áreas urbana e rural; e
- IX - Elaboração da política de desenvolvimento municipal integrado.

ÚNICO - A Divisão de Obras e Viação controlará a adequação permanente das atividades públicas ao Plano Diretor e orientará as atividades particulares para a sua correta implantação, tendo em vista os dispositivos desta lei e das normas complementares, zoneamento, loteamento e edificação.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES BÁSICAS

ARTIGO 5º - Os principais objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor do Desenvolvimento Integrado são:

- I - Consolidar a posição do Município como centro polarizador da região;
- II - Propiciar uma estrutura urbana capaz de atender plenamente as funções de habitar, trabalhar, circular e recrear;
- III - Propiciar à população o ambiente urbano que lhe permite usufruir uma vida social equilibrada e progressivamente sadia;
- IV - Assegurar ao Governo Municipal as condições básicas necessárias ao desenvolvimento de suas funções no processo de desenvolvimento do Município; e,
- V - Adequar o Município às exigências da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo.

ARTIGO 6º - Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes básicas para

Prefeitura Municipal

Presidente Prudente

Fls. 3

a consecução dos objetivos previstos no artigo anterior.

I - No setor econômico:

- a) Fomentar a implantação de indústrias no município de acôrdo com o programa estabelecido no projeto de um Distrito Industrial - Presidente Prudente, elaborado pelo Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de S. Paulo, em convênio com a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, e nas áreas industriais estabelecidas pela comissão de estudo do Plano Diretor de Presidente Prudente; e,
- b) Estimular a expansão das atividades terciárias, notadamente do comércio de alcance regional e da prestação de serviço.

II - No Setor Social:

- a) Promover a integração dos projetos materiais existentes, a saber: Plano Mínimo de Educação (PLAME). O Plano Sanitário e de Promoção Social.

III - No Setor Administrativo:

- a) Reformular a atual estrutura administrativa da Prefeitura Municipal pela apresentação de um novo Projeto de Lei de organização administrativa, bem como da legislação complementar, ou seja, regimento de serviços internos, manuais de serviços, e regimento dos órgãos descentralizados;
- b) Reformular a legislação tributária, bem como os códigos de postura e edificações adaptando-os à atual realidade municipal;
- c) Reformular o sistema de cadastramento, através de levantamento e organização do cadastro fiscal compreendendo: Cadastro dos prestadores de serviços, de indústrias, comerciantes e produtores, veículos automotores e cadastro imobiliário, bem como sua atualização de acôrdo com os processos mais regionais da técnica tributária; e,

Fls. 4

- d) Estruturar o quadro do pessoal através de uma nova lei de classificação de cargos e níveis de vencimentos, elaborar o estatuto de Funcionários Públicos Municipais, de acordo com as últimas conquistas de Direito Administrativo e de acordo com as modernas técnicas de administrativas do pessoal.

IV - No Setor Físico Territorial:

- a) Integrar as áreas destinadas à implantação de Distrito Industrial Diversificado e do Distrito Especializado pelo projeto referido à alínea "a" do item I do artigo 6º à estrutura urbana atual e as áreas de expansão previstas;
- b) Aproveitar as tendências dinâmicas e as vocações da atual estrutura urbana e orientá-las no sentido de propiciar a implantação progressiva das soluções preconizadas pelo Plano Diretor, de modo a administrar os investimentos iniciais da cidade municipal;
- c) Manter e incrementar as características atuais de capacidade e adensamento da estrutura urbana a fim de propiciar uma dotação imediata e eficiente de equipamentos a todas as áreas já ocupadas e possíveis de ocupação;
- d) Hierarquizar o sistema viário de modo a permitir a circulação eficiente e segura de pessoas e veículos na área urbana e a sua conexão adequada com o sistema de circulação municipal regional;
- e) Delimitar as áreas de usos predominantes de modo a possibilitar o seu desenvolvimento adequado e a harmonização de espaço urbano; e,
- f) Proceder ao abaixamento das áreas urbanas e de expansão urbana, a fim de controlar a implantação dos equipamentos comunitários.

CAPÍTULO III

DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- Artigo 7º - Para promover a implantação dos Distritos Industriais, fica a Municipalidade autorizada a tomar as seguintes -

providências:

- I - Estabelecer contatos com as entidades patrocinadoras da execução do projeto referido na alínea "a" do item I do artigo 5º desta lei, a fim de programar as atividades subsequentes necessárias ao processo de implantação;
- II - Estabelecer junto ao Governo do Estado de S. Paulo, as bases de participação deste último no empreendimento;
- III - Promover junto às entidades representativas das classes produtoras do Município e da Região, reuniões secundárias, debates e outras atividades visando assegurar e definir o grau de participação das referidas entidades na estruturação dos órgãos de administração dos Distritos;
- IV - Determinar a realização de trabalhos técnicos específicos, quer por parte dos órgãos competentes da Prefeitura Municipal, quer por parte de firmas especializadas; e,
- V - Tomar medidas de caráter legal destinadas à manutenção das condições físicas das áreas de implantação dos distritos e a impedir abusos relacionados à valorização dessas áreas.

CAPÍTULO IVDO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

- ARTIGO 8º - A Prefeitura adotará as medidas necessárias para conscientizar a população e assumir a sua responsabilidade na solução dos problemas e na condução dos destinos do Município.
- ARTIGO 9º - O Setor de Saúde e Assistência Social promoverá a coordenação das atividades particulares assistenciais, de maneira a propiciar o seu maior rendimento e a diminuição dos públicos nesse setor.

CAPÍTULO VDA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

- ARTIGO 10º - Para a adequação da estrutura administrativa dos objetivos e diretrizes da presente lei, fica o Executivo auto-

rizado, no prazo máximo de 2 (dois) anos, tendo em vista da disposição da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, à abertura de concorrência e contratações de firmas especializadas no setor, através de qualificação técnica.

CAPÍTULO VI

DA IMPLANTAÇÃO FÍSICA

SEÇÃO I

DO USO DO SOLO

ARTIGO 11 - O uso do solo para fins urbanos obedecerá ao disposto nesta lei e nas normas complementares do saneamento, loteamento e controle de edificação. Para este fim, fica o município de Presidente Prudente dividido em:

- I - Área Urbana
- II - Área de Expansão Urbana Prioritária
- III - Área de Expansão Urbana Futura
- IV - Área Rural.

12 - A área urbana compreende os terrenos com edificações contínuas ou contíguas dos aglomerados urbanos e as partes adjacentes diretamente servidas, no mínimo por dois dos seguintes melhoramentos:

- a) Meio fio ou pavimentação com canalização de águas pluviais;
- b) Rede de abastecimento de água potável;
- c) Rede de esgotos sanitários; e,
- d) Rede de iluminação pública.

13 - A área de Expansão Urbana Prioritária compreende os terrenos destinados ao crescimento da área urbana nos próximos 15 (quinze) anos.

14 - A área de Expansão Urbana Futura compreende os terrenos destinados ao crescimento da área urbana a Saturação da área referida no parágrafo anterior.

15 - A área Rural compreende a área restante do Município.

16 - Os limites correspondentes às áreas mencionadas nos parágrafos 1º, 2º e 3º, são fixados na Planta Oficial, na escala 1:10.000, que faz parte desta lei, denominada Divisão Territorial em áreas integradas.

6º - Os perímetros Urbanos dos Distritos de Montalvão, Ameliópolis, Floresta do Sul e Eneida, deverão ser fixados pela Divisão de Obras e Viação, não sendo permitida qualquer edificação, reforma ou obra para fins urbanos de qualquer espécie fora dos limites determinados.

ARTIGO 12 - A lei de zoneamento dividirá as áreas urbanas e de expansão urbana prioritária do distrito da sede do Município, em zonas de uso predominante e zonas de uso especial, fixando para cada uma delas os usos permitidos permissíveis e proibidos, as normas e padrões quanto à área e dimensões mínimas dos lotes, os índices de aproveitamento e de ocupação, os afastamentos mínimos e outras exigências necessárias.

ARTIGO 13 - O loteamento urbano, e arruamento, o desmembramento e o remembramento de terrenos, no Município de Presidente Prudente, deverão atender as diretrizes desta lei e ao disposto na lei de loteamento, dependendo sempre da aprovação do Prefeito, com o breve parecer da Divisão de Obras e Viação.

ARTIGO 14 - Tão logo sejam aprovadas as leis do Plano Diretor e do zoneamento, a lei de loteamento de nº 1.164 de 06 de novembro de 1966, deverá ser revista e adaptada à nomenclatura e às disposições constantes das duas primeiras.

ARTIGO 15 - O loteamento para fins urbanos e o desmembramento dos terrenos urbanos, só poderá ser realizado na área urbana e de expansão prioritária, satisfazendo ainda as seguintes condições:

- I - Ser destinado aos usos determinados pela lei de zoneamento, para a área de sua implantação;
- II - Apresentar lotes mínimos de áreas iguais ou superior a 252,00 m² (duzentos e cinquenta e dois metros quadrados), e frente mínima de 12,00 m. (doze metros);
- III - As vias previstas ao projeto de loteamento devem ser adequadamente coordenadas entre si e com outras vias existentes ou planejadas nos terrenos confinantes, assegurando-se sua conformidade com

Fls. 6

O sistema viário urbano;

IV - A área mínima reservada a espaços abertos de uso público, compreendendo ruas, sistemas de recreio e áreas destinadas à construção de edifícios de uso público, deverá ser de 48% (quarenta e oito por cento) da área total, no mínimo; e,

V - A área citada no item anterior deverá ser distribuída do seguinte modo: 30% (trinta por cento) para vias públicas, 9% (nove por cento) para sistemas de recreio e 9% (nove por cento) para construção de edifícios de uso público; é expressamente vedada a construção de edifícios públicos ou de entidades privados, nas áreas destinadas aos sistemas de recreio.

- O desmembramento de terrenos, na área de expansão Urbana futura, só será permitido ao apresentar lote mínimo de área igual a de 5.000,00 M² (cinco mil metros quadrados).

- O desmembramento de terrenos na área rural, deverá apresentar lote mínimo de área igual a 10.000,00 M² (dez mil metros quadrados).

- Para a coordenação adequada de avenidas projetadas com as já existentes, a porcentagem destinada a vias públicas - será aumentada para atender a esta necessidade.

- As áreas de que trata o item VI deverão receber parecer prévio da Divisão de Obras e Viação sobre seu aproveitamento.

ARTIGO 16 - Nenhuma edificação, reforma, demolição ou obra de qualquer espécie poderá ser feita sem prévia licença da Divisão de Obras e Viação.

- As normas de edificações constantes do Código de Edificações a ser elaborado por ocasião da reestruturação Administrativa da Prefeitura Municipal, estabelecerão os requisitos, a serem atendidos pelos projetos, e o processo de sua aprovação pela Prefeitura.

- A desobediência às diretrizes desta lei e as normas de edificação, darão ensejo à imposição de multas, embargo administrativo de obra e sua demolição.

SEÇÃO II DO SISTEMA VIÁRIO

ARTIGO 17 - O sistema viário Municipal compreenderá a seguinte hierarquia de vias:

- Rodovias;
- Vias Perimetrais;
- Vias de Atravessamento;
- Vias Principais e de Polarização;
- Vias de Distribuição;
- Vias de Acesso local; e,
- Estradas Municipais.

ARTIGO - As principais características das vias, de acordo com a respectiva categoria, estão fixados no quadro oficial - anexo a esta lei.

ARTIGO 18 - A classificação das ruas e avenidas existentes dentro da hierarquia prevista no artigo anterior, será feita progressivamente pela Divisão de Obras e Viação.

ARTIGO - Faz parte desta lei o Plano Oficial do Sistema Viário Urbano, denominada: SISTEMA VIÁRIO DE PRESIDENTE PRUDENTE.

SEÇÃO III

DOS EQUIPAMENTOS URBANOS

ARTIGO 19 - A execução de qualquer obra, serviços ou equipamentos de caráter urbano, deverá ser precedida do projeto, com atendimento dos objetivos e diretrizes desta lei.

ARTIGO - A aprovação dos projetos referidos neste artigo estará a cargo da Divisão de Obras e Viação.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINANCEIRAS

ARTIGO 20 - Para a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, a Prefeitura poderá utilizar recursos provenientes das seguintes fontes:

- I - Dotações específicas consignadas em orçamento, bem como abertura de créditos especiais;
- II - Fundos especiais existentes ou que venham a ser criados;
- III - Financiamentos; e,
- IV - Convênios com entidades estaduais e federais.

ARTIGO 21 - As dotações para a execução do Plano Diretor deverão -

Fls. 10

constar do orçamento-programa anual, bem como do plano plurianual de investimentos, de acordo com a legislação federal pertinente.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

- ARTIGO 22 - Fica o Prefeito autorizado a entrar em entendimentos com as autoridades municipais, estaduais e federais, para promover a integração deste Plano nos planos regionais porventura existentes.
- ARTIGO 23 - O Prefeito promoverá ampla campanha de esclarecimento público sobre os objetivos e as diretrizes deste plano, quer através da impressão e distribuição dos elementos elucidativos constantes do mesmo, quer através da imprensa falada e escrita, dos recursos áudio-visuais, conferências ou quaisquer outros meios de comunicação e divulgação disponíveis.
- ARTIGO 24 - Qualquer alteração ou emenda ao Plano Diretor só poderá ser encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal, acompanhada do Parecer da Divisão de Obras e Viação.
- ARTIGO 25 - O Plano Diretor deverá sofrer, obrigatoriamente, uma revisão sistemática global de cinco em cinco anos, contados a partir da vigência desta lei, ou em menor prazo, caso seja necessário.
- ARTIGO 26 - Quaisquer reformulação ou acréscimo do Plano Diretor, que implique em alterações da estrutura das plantas oficiais e de normas fixadas por esta lei ou em adoção de novas plantas e de novas normas, será objeto de lei especial, rigorosamente observadas as disposições do artigo deste diploma legal.
- ARTIGO 27 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.
- Presidente Prudente, Paço Municipal "Florivaldo Leal", 5 de dezembro de 1975.

WALTER LEVES SOARES
Prefeito Municipal

Pereira Municipal

Presidente Prudente

Fls. 11

Registrada e publicada na Divisão de Administração, aos
cinco (5) dias do mês de dezembro de 1973.

LUIZ MAURICIO SANDOVAL
Diretor

i/c.

ANEXO 06 - Lei 1583 de 05 de dezembro de 1973

Dispondo sobre: Uso do solo no município de Presidente Prudente

00058

Prefeitura Municipal

Presidente Prudente

= L E I Nº 1.583 =

DISPONDO SOBRE: Uso do solo no município de Presidente Prudente e dá outras providências.-

WALTER LEMES SOARES, Prefeito Municipal de Presidente Prudente, Estado de S. Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei,

Faço saber que a Câmara Municipal de Presidente Prudente decreta e eu promulgo e sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

ARTIGO 1º - Esta lei tem por objetivo:-

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

ARTIGO 2º - Para os efeitos desta lei fica o Município de Presidente Prudente dividido em área urbana, área de expansão urbana prioritária, área de expansão futura e área rural, conforme a planta oficial que faz parte da lei de Plano Diretor, na escala 1:10.000, denominada: DIVISÃO TERRITORIAL em ÁREAS INTEGRADAS.

ARTIGO 3º - As áreas urbanas e de expansão urbana do Distrito da Sede do Município de Presidente Prudente ficam divididas em zonas segundo a seguinte classificação:

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

ARTIGO 4º - Para efeito desta lei, zona é uma área delimitada por decreto na qual predomina um determinado uso.

Fls. 2

ARTIGO 4º - São zonas de uso predominantemente residencial:

- I - As zonas residenciais de alta densidade (ZR1);
- II - As zonas residenciais de média densidade (ZR2);
- III - As zonas residenciais de baixa densidade (ZR3); e
- (NR1).

ARTIGO 5º - São zonas de uso predominantemente comercial:

- I - A zona comercial central (ZC1);
- II - As zonas comerciais secundárias (ZC2);
- III - A zona comercial atacadista (ZC3).

ARTIGO 6º - São zonas de uso predominantemente industrial:

- I - A Zona do Distrito Industrial Diversificada (ZII);
- II - A zona do Distrito Industrial Especializado (ZI2); e
- III - As zonas industriais localizadas na área urbana - (ZI3).

ARTIGO 7º - São zonas de uso especial:

- I - A zona destinada ao Centro Educacional (ZE1);
- II - A zona destinada ao Parque Municipal (ZE2);
- III - As zonas de proteção paisagístico (ZE3);
- IV - A zona de uso proibido para a construção de indústrias (ZE5); e
- V - A zona de exposição agropecuária (ZE4).

ARTIGO 8º - Os limites correspondentes a cada uma das zonas referidas nos artigos de nº 7, 6, 5, 4 e 3 estão fixadas na Planta Oficial que faz parte desta lei, na escala 1:10.000 denominada "ZONEAMENTO URBANO DE PRESIDENTE PRUDENTE".

ARTIGO 9º - Para cada uma das zonas previstas, a presente lei estabelece:

- I - Os usos permitidos, permissíveis e proibidos;
- II - A área e a frente mínima dos lotes;
- III - A taxa de ocupação do lote, definida como a porcentagem da área da projeção horizontal de edifício sobre a área total do lote;
- IV - O coeficiente de aproveitamento, definido como a relação entre a área total construída do edifício e a área total do lote;
- V - Afastamento de frente, laterais e de fundo, definidos como a distância mínima da construção as divi-

Fls. 3

sas do lote, frontal, lateral e do fundo, respectivamente; e

VI - Outros elementos considerados importantes para o uso adequado dos terrenos.

ARTIGO 10 - Os usos e os demais requisitos referidos no artigo anterior em cada zona, são os indicados no Quadro de Zoneamento Urbano que acompanha esta lei.

1º - Nas áreas em que incidem impostos territoriais Urbano ou predial, anteriores à publicação da presente lei, não se aplicam as restrições relativas às áreas, frentes mínimas dos lotes (e afastamentos), constantes do Quadro de Zoneamento.

2º - Nas áreas mencionadas no parágrafo 1º, aplica-se o estabelecido pelo Decreto Estadual nº 52.497, de 21 de julho de 1970.

ARTIGO 11 - Para construção de edifício destinado a quaisquer uso, - permitidos ou permissíveis, é obrigatória a reserva de áreas de estacionamento, cobertas ou descobertas, seja no interior do lote, seja a uma distância máxima de 50,00 m. (cinquenta metros) do mesmo.

ÚNICO - A área de estacionamento não poderá ser inferior a 15,00 m.2 (quinze metros quadrados), para cada carro.

CAPÍTULO II

DAS ZONAS RESIDENCIAIS

ARTIGO 12 - Além dos usos indicados no Quadro de Zoneamento Urbano, não permissíveis nas zonas residenciais os seguintes usos:

- I - Estabelecimento de ensino elementar e médio;
- II - Equipamento de assistência social;
- III - Templos;
- IV - Conjuntos habitacionais;
- V - Bares e Cafés;
- VI - Açougues, quitandas e padarias; e
- VII - Áreas de recreação e esportes.

ÚNICO - A localização de edifícios destinados aos usos constantes desse artigo deverá ser submetido à aprovação da Divisão de Obras e Viação.

Prefeitura Municipal

Presidente Prudente

Fls. 4

- ARTIGO 13 - Nas zonas residenciais as edificações obedecerão ao afastamento frontal mínimo de 4,00 (quatro) metros.
- ARTIGO 14 - As áreas de reserva para estacionamento correspondentes ao uso residencial deverão obedecer à relação de um carro para cada unidade domiciliar.
- ARTIGO 15 - Em se tratando dos usos permissíveis citados no artigo 12 desta lei, a relação será de 1 carro para cada 100,00 m.2 (cem metros quadrados) de área construída.
- ARTIGO 15 - Não se computa para o cálculo de coeficiente de aproveitamento do lote, as áreas destinadas ao estacionamento no sub-solo.
- 1º - As áreas mencionadas nesse artigo terão única e exclusivamente a destinação indicada, não podendo em qualquer época e a pretexto algum, serem utilizadas para outros fins, sob as penas da lei.
- 2º - As áreas destinadas ao estacionamento no sub-solo poderão avançar até as divisas do lote.
- 3º - As áreas destinadas ao estacionamento de veículos no sub-solo não poderão ser maiores que 3 (três) vezes a área do lote.
- ARTIGO 16 - No caso de edifícios sobre "pilotis", não se computa, para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento, a área de projeção do primeiro pavimento sobre o terreno - desde que essa área seja mantida desembaraçada e sem qualquer vedação.
- 1º - No caso dos edifícios referidos nesse artigo, só é permitida a edificação, na área mencionada, de caixas de escadas e de elevadores.
- 2º - As edificações destinadas a quaisquer outros usos, na área em questão, serão computadas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento.
- 3º - A altura mínima compreendida entre a base dos "pilotis" e a base do primeiro pavimento será de 3,50 m. (três metros) e cinquenta centímetros.
- ARTIGO 17 - Toda a edificação residencial geminada, compreendida como o conjunto de duas ou mais habitações, deverá satisfazer as seguintes condições:

Fls. 5

I - Corresponder a cada habitação uma testada mínima de 4,00 (quatro) metros.

II - Respeitar, para o conjunto, os fatores condicionantes estabelecidos por esta lei, relativos à implantação por lote.

ARTIGO 18 - A construção de duas residências superpostas deverá satisfazer às seguintes condições:

I - Respeitar os fatores condicionantes estabelecidos por lei, relativos à implantação da edificação por lote; e

II - Garantir o acesso independente a cada uma das residências, tomadas isoladamente.

ARTIGO 19 - Os conjuntos habitacionais nas zonas de baixa densidade deverão respeitar, para o conjunto, os fatores condicionantes estabelecidos por esta lei, relativos à implantação dos edifícios e ao disposto na lei do Plano Diretor, relativo ao loteamento de desmembramento de terrenos urbanos.

CAPÍTULO III

SEÇÃO I

DAS ZONAS COMERCIAIS CENTRAIS

ARTIGO 20 - Das zonas comerciais centrais, além dos usos indicados no Quadro de Zoneamento Urbano, são permissíveis nas Zonas Comerciais Centrais, os seguintes usos:

I - Hospitais, casas de saúde e maternidades;

II - Postos de Serviços;

III - Pequenas oficinas de reparo e manutenção; e

IV - Estabelecimentos de Ensino Primário, Médio e Profissional.

ARTIGO 21 - A localização dos edifícios destinados aos usos constantes deste artigo deverá ser submetidos à aprovação da Divisão de Obras e Viação.

ARTIGO 22 - Os edifícios destinados ao uso conjunto de habitação e Comércio, poderão avançar até a divisa frontal do lote, desde que seja mantida uma altura mínima de 5,50 m. (cinco metros e cinquenta centímetros) entre o nível da pas-

Fls. 6

scio e a base correspondente ao pavimento que se estende até a divisa considerada.

ARTIGO 22 - As áreas de estacionamento deverão ser projetadas com base nos seguintes índices:

- I - Residências Unihabitacionais: - um carro para cada 100 m.2 (cem metros quadrados) de área construída;
- II - Edifícios plurihabitacionais: - um carro para cada unidade domiciliar;
- III - Hotéis: - um carro para cada oito apartamentos ou quartos;
- IV - Hospitais, casas de saúde e maternidade: - um carro para cada 8 (oito) leitos;
- V - Igrejas e Templos: - um carro para cada 20 (vinte) lugares;
- VI - Supermercados e Centros Comerciais: - área de estacionamento igual ou superior a 25% (vinte e cinco por cento) da área total construída; e,
- VII - Sedes de órgãos de Serviços Públicos: - um carro para cada 200 m.2 (duzentos metros quadrados) de área construída.

SEÇÃO II

DAS ZONAS COMERCIAIS SECUNDÁRIAS

ARTIGO 23 - Além dos usos indicados no Quadro de Zoneamento Urbano, são permitíveis nas zonas comerciais secundárias, os seguintes usos:-

- I - Hospitais, casas de saúde e maternidade;
- II - Postos de Serviço;
- III - Pequenas oficinas de reparos e manutenção; e
- IV - Estabelecimento de ensino primário, médio e profissional.

ARTIGO 24 - A localização dos edifícios destinados aos usos constantes deste artigo deverá ser submetida à aprovação da Divisão de Obras e Viação.

ARTIGO 25 - As áreas de estacionamento deverão ser projetadas com base nos seguintes índices:

- I - Residências unihabitacionais: - um carro para cada

Fls. 7

- 100 m.2 (cem metros quadrados) da área construída;
- II- Edifícios plurihabitacionais:- um carro para cada unidade domiciliar;
- III- Estabelecimentos Comerciais, varejistas, bancos, - agências, escritórios e consultórios:- um carro para cada 100 m.2 (cem metros quadrados) de área construída;
- IV- Hospitais, Casas de Saúde e maternidades:- um carro para cada 8 (oito) leitos;
- V- Igrejas e Templos:- um carro para cada 20 (vinte) lugares; e
- VI- Sedes de órgãos de Serviços Públicos:- um carro para cada 200 m.2 (duzentos metros quadrados) da área construída.

SEÇÃO III

DA ZONA COMERCIAL E ATACADISTA

- ARTIGO 25 - Além dos usos indicados no Quadro de Zonamento Urbano, são permissíveis na Zona Comercial Atacadista os seguintes usos:-
- I - Ensino Primário, Médio e Profissional; e
 - II - Indústrias leves e médias, não nocivas e não perigosas.
- ARTIGO 26 - As áreas de estacionamento deverão ser projetadas com base nos seguintes índices:
- I - Residências unihabitacionais:- um carro para 100 m.2 (cem metros quadrados) de área construída;
 - II - Edifícios plurihabitacionais:- um carro para cada unidade domiciliar; e
 - III - Estabelecimentos Comerciais Atacadistas, depósitos e Armazéns:- um carro para cada 500 m.2 (trezentos metros quadrados), de área construída.

CAPÍTULO IV

DAS ZONAS INDUSTRIAIS

- ARTIGO 27 - Ficam estabelecidas para as Zonas Industriais Z11 e Z12, os fatores condicionantes fixados no "Projeto de um Distrito Industrial - Presidente Prudente", cabendo à Divi-

Pereira Municipal

Presidente Prudente

Fls. 8

são de Obras e Viação, determinar os demais fatores condicionantes da implantação de edificação nas zonas mencionadas.

ARTIGO 28 - Nas zonas Industriais Urbanas, serão permitidos todos os usos correspondentes às zonas ZR3 mediante prévia aprovação da Divisão de Obras e Viação.

ARTIGO 29 - Qualquer projeto de reforma em ampliação nas zonas industriais urbanas deverá ser submetida à aprovação da Divisão de Obras e Viação.

ARTIGO 29 - Os núcleos residenciais (ZR1) localizados dentro das zonas Z12 e ZR2, serão objeto de estudo pela Divisão de Obras e Viação para seu destino.

CAPÍTULO V

DAS ZONAS DE USO ESPECIAL

ARTIGO 30 - As zonas de uso especial deverão ser projetadas de acordo com os objetivos e as diretrizes de LEI DO PLANO DIRETOR e submetidas à aprovação da Divisão de Obras e Viação.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES GERAIS

ARTIGO 31 - Não será concedida licença para construção, utilização ou reforma de edifícios ou estabelecimentos sem a obediência aos preceitos desta lei.

ARTIGO 32 - As edificações deverão obedecer aos novos alinhamentos prediais, estabelecidos mediante decreto, para as ruas a serem alargadas.

ARTIGO 33 - Será mantido o uso das edificações existentes na data da publicação desta lei e devidamente licenciadas pelo Departamento competente, vedando-se, porém, a reconstrução, reforma ou ampliação de edifício cujo uso contrarie os preceitos desta lei.

ARTIGO 34 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Presidente Prudente, Paço Municipal "Florivaldo Leal", 5 de dezembro de 1973

WALTER LAMAS SOARES
Prefeito Municipal

eleitura Municipal

Presidente Prudente

Fls. 9

Registrada e publicada na Divisão de Administração,
em 5 (cinco) dias do mês de dezembro de 1973.

LUIZ MAURÍCIO SANDOVAL
Diretor

n/c.

ANEXO 07 - Índice geral dos 5 volumes do PDDI

Fonte: PLANO DIRETOR (1968/1969)

ÍNDICE GERAL DE MATERIAS

VOLUME I

MATÉRIA

	fls.
APRESENTAÇÃO	1
INTRODUÇÃO	4
1 - REGIÃO	10
1.1 - Critério para a definição da Região de influência de de Presidente Prudente - pertinência do Município aos vários agrupamentos regionais segundo as propostas de regionalização existentes	11
1.1.1 - O Município de Presidente Prudente no Ceste Paulista	11
1.1.2 - O Município na área de atuação da Corissão - Interestadual da Bacia Faraná - Uruguai	15
1.1.3 - Vinculação de Município segundo as divisões regionais propostas em épocas diferentes e por vários especialistas para finalidades es- tatísticas, político - administrativas e de planejamento	13
1.2 - Definição da Região de influência direta do Presiden- te Prudente segundo a proposta do C.F.E.U.	17
1.2.1 - Limites	17
1.2.2 - Sub-regiões e seus polos	17
1.2.3 - Municípios componentes	18
1.2.4 - Áreas	20
1.3 - Condições físicas e naturais	21
1.3.1 - Relevo	21
1.3.2 - Solos	22
1.3.3 - Hidrográfica	23
1.3.4 - Clima	23
1.4 - Economia	24
1.4.1 - Considerações Gerais	24
1.4.2 - Setor Primário	25
1.4.2.1 - Panorama global do setor	25
1.4.2.2 - Estabelecimentos rurais	26
1.4.2.3 - Produção agropecuária	36
1.4.2.3.1 - Produção agrícola	36
1.4.2.3.2 - Produção pecuária	43
1.4.3 - Setor Secundário	47
1.4.3.1 - Panorama global do setor	47
1.4.3.2 - Grupos e Gêneros industriais	52
1.4.3.3 - Evolução recente do setor	57
1.4.4 - Setor terciário	62
1.4.4.1 - Panorama global do setor	62
1.4.4.2 - Evolução dos indicadores princi- pais do setor - 1940/60	63

	fls.
1.4.5 - Aspectos globais da economia regional.....	69
1.4.5.1 - Participação dos sectores de actividade na economia da Região - evolução 1940/60	69
1.4.5.2 - Posição de Presidente Prudente na economia regional	75
1.5 - Demografia	94
1.5.1 - Fomento de Região-histórico	94
1.5.2 - Expansão demográfica regional - década de 40/50 e 60.....	97
1.5.3 - Distribuição e densidades demográficas municipais, sub-regionais e regionais	101
1.5.4 - Estimativas e projecções da população futura da região	105
1.6 - Equipamentos	107
1.6.1 - Equipamentos de infra-estrutura	107
1.6.1.1 - Energia eléctrica	107
1.6.1.2 - Abastecimento de água	108
1.6.1.3 - Transportes	109
1.6.2 - Equipamentos sociais	111
1.6.2.1 - Educação	111
1.6.2.2 - Assistências médico-sanitária	112
1.6.2.3 - Distribuição e organização de outros equipamentos ...	114
1.7 - Uso do solo	117
1.8 - Obras, projetos e estudos de alcance regional propostos ou elaboração	119
1.8.1 - Interligação das bacias fluviais ...	119
1.8.2 - Distrito Industrial de Presidente Prudente	122
1.8.3 - Planos municipais e regionais	125

ÍNDICE DE MATÉRIAS

VOLUME II

MATÉRIA

f.ºs.

2 - MUNICÍPIO	128
2.1 - Situação - dados gerais	129
2.1.1 - Coordenadas	129
2.1.2 - Limites	129
2.1.3 - Divisão política-administrativa	129
2.1.4 - Áreas	129
2.2 - Condições físicas e naturais	131
2.2.1 - Relêvo - altimetria	131
2.2.2 - Rede hidrográfica	131
2.3 - Demografia	132
2.3.1 - Valor da população urbana, rural e total - evolução e distribuição atual	132
2.3.2 - Densidades urbana, rurais e globais	132
2.3.3 - Estimativas e projeções da população munici- pal e sua distribuição	137
2.4 - Equipamentos	145
2.4.1 - Equipamentos de infra-estrutura	145
2.4.1.1 - Abastecimento de água	145
2.4.1.2 - Energia elétrica	146
2.4.1.3 - Transportes	149
2.4.1.3.1 - Transporte ferroviário	149
2.4.1.3.2 - Transporte rodoviário	159
2.4.1.3.3 - Transporte aéreo	170
2.4.1.4 - Comunicações	175
2.4.1.4.1 - Serviço telefônico	175
2.4.1.4.2 - Correios e telégrafos	177
2.4.2 - Equipamentos Sociais	179
2.4.2.1 - Educação	179
2.4.2.2 - Assistência médico-sanitária	223
2.4.2.3 - Cultura e recreação	234
2.4.2.3.1 - Bibliotecas	234
2.4.2.3.2 - Comunicação cultural	234
2.4.2.3.3 - Esportes	237
2.4.2.4 - Culto	240
2.4.2.5 - Promoção Social	240
2.4.2.6 - Associações	248
2.4.3 - Administração, instituições	249
2.5 - Organização e funcionamento da Prefeitura Municipal	255
2.5.1 - Evolução político-administrativa do Municí- pio	255
2.5.2 - Situação administrativa	255
2.5.2.1 - Sistema administrativo	255
2.5.2.2 - Situação de órgãos e setores da adminis- tração	257
2.5.2.2.1 - Secretaria do Governo e Planejamento ..	258
2.5.2.2.2 - Secretaria de Obras e Serviços Públicos ..	258
2.5.2.2.3 - Consultoria jurídica	259
2.5.2.2.4 - Educação e saúde	260
2.5.2.2.5 - Planejamento e programação	261

	fls.
2.5.2.3 - Recursos humanos	262
2.5.2.4 - Tributação	264
2.5.2.5 - Equipamento disponível	266
2.5.2.6 - Distribuição de espaço	267
2.5.3 - Situação financeira	268
2.5.3.1 - Receita pública	268
2.5.3.2 - Despesa pública	277
2.5.4 - Conclusões gerais	280
2.5.5 - Projeção da receita	280
2.6 - Obras, projetos e estudos de alcance municipal propostos ou em elaboração	284

ÍNDICE DE MATÉRIAS

VOLUME III

MATÉRIA

fls.

3 - CIDADE	286
3.1 - Considerações gerais	287
3.2 - Metodologia e pesquisa	288
3.2.1 - Faixas de investigação	288
3.2.2 - Setorização territorial	288
3.2.3 - Apresentação dos resultados	289
3.3 - Sítio urbano e condições naturais	289
3.3.1 - Situação; relevo	289
3.3.2 - Geomorfologia	296
3.3.3 - Ocupação do sítio; evolução urbana	297
3.3.4 - Condições climáticas	301
3.4 - Urbanização	302
3.4.1 - Áreas	302
3.4.1.1 - Perímetro urbano	302
3.4.1.2 - Áreas urbanizadas	303
3.4.1.3 - Áreas de ocupação efetiva	304
3.4.1.4 - Áreas de expansão caracterizadas	305
3.4.1.5 - Áreas de expansão ou agregação projetadas	306
3.5 - Uso do solo	309
3.5.1 - Valor e distribuição dos usos	309
3.5.2 - Número de edificações	309
3.5.3 - Padrão das edificações	312
3.5.4 - Zoneamento espontâneo	316
3.5.5 - Índices urbanísticos	321
3.5.5.1 - Critérios de avaliação e determinação ...	321
3.5.5.2 - Taxas de ocupação	325
3.5.5.3 - Índices de aproveitamento	325
3.5.5.4 - Índices de elevação média	326
3.6 - Valor dos terrenos urbanos	326
3.7 - Distribuição espacial da população	326
3.7.1 - Acervo habitacional	327
3.7.2 - Estimativas do valor e distribuição da po- pulação urbana com base nos resultados da pesquisa do uso do solo	328
3.7.3 - Densidades demográficas	329
3.7.3.1 - Critérios de análises	329
3.7.3.2 - Valores globais das densidades	329
3.7.3.3 - Distribuição das densidades na área urba- na	330
3.8 - Redes de serviços públicos	331
3.8.1 - Rede de água	331
3.8.2 - Rede de energia elétrica	331

	fls.
3.8.3 - Rede telefônica	332
3.8.4 - Remoção do lixo domiciliar..	332
3.8.5 - Rede de esgotos e drenagem .	332
3.8.6 - Áreas e populações servidas.	333
3.9 - Sistema viário	335
3.10- Transporte urbano	337
3.11- Distribuição espacial dos equipamentos sociais	339
3.11.1 - Educação	339
3.11.2 - Assistência médico-sanitária.	339
3.11.3 - Equipamentos culturais, espor- tivos, de culto e recreação	341
3.11.4 - Abastecimento	344

4. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO.....	fls. 346
4.1 - Fatores externos pré-existentes	347
4.2 - Participação das esferas de governo e da comunidade prudentina nos programas ligados à implantação do Distrito Industrial e da Capital Regional	343
4.2.1 - Distrito Industrial	348
4.2.2 - Capital Regional	349
4.3 - Carater da atuação da Municipalidade e da comunidade prudentinas na condução dos problemas do desenvol- vimento local em face dos fatores pré-existentes; princípios gerais de orientação do FDDI	350
4.4 - Política de Desenvolvimento Econômico	352
4.5 - Política de Desenvolvimento Social	354
4.6 - Política de Desenvolvimento Físico-territorial	358

	fls.
3. PROFISSÕES E DIRETRIZES BÁSICAS	362
5.1 - Diretrizes de Desenvolvimento Econômico	363
5.2 - Diretrizes de Desenvolvimento Social	366
5.3 - Diretrizes de Organização Espacial	368
5.3.1 - Princípios orientadores	368
5.3.2 - Diretrizes em nível municipal	370
5.3.2.1 - Infra-estrutura	370
5.3.2.1.1 - Abastecimento de água	370
5.3.2.1.2 - Energia elétrica	371
5.3.2.1.3 - Transportes	372
5.3.2.1.4 - Comunicações	376
5.3.2.2 - Assentamento populacional e uso do solo	376
5.3.2.3 - Equipamentos Sociais	377
5.3.3 - Diretrizes em nível urbano	378
5.3.3.1 - Princípio de Política de Desenvolvimento e Diretrizes Gerais determinantes na elaboração do Plano de Massa...	378
5.3.3.2 - Dados básicos para o dimensionamento do Plano de Massa.	381
5.3.3.3 - Determinantes urbanísticos do Plano de Massa	387
5.3.3.3.1 - Sítio urbano	387
5.3.3.3.2 - Estrutura urbana atual	389
5.3.3.3.3 - Localizações pré-existentes ; zoneamento	390
5.3.3.3.4 - Rede viária	390
5.3.3.3.5 - Massa de edificações; paisagismo	392
5.3.3.4 - Plano de Massa.....	393
5.3.3.4.1 - Sentido de expansão; alternativas e prioridades	393
5.3.3.4.2 - Estrutura urbana proposta	394
5.3.3.4.3 - Sistema viário	403
5.3.3.4.4 - Áreas residenciais	413
5.3.3.4.5 - Áreas de polarização	421
5.3.3.4.6 - Áreas verdes	424
5.3.3.4.7 - Áreas industriais	425
5.3.3.4.8 - Áreas de uso especial	426
5.3.3.4.9 - Distribuição espacial de equipamentos	427
5.3.4 - Princípios de zoneamento	429
5.3.5 - Organização do território municipal e forma urbana	435

ANEXO 08 - Esquema operacional (Plano Diretor/CPEU)

Fonte: PLANO DIRETOR (1968/1969, gráfico nº 1).

ANEXO 09 - Etapas desenvolvidas para Presidente Prudente (Plano Diretor/CPEU)

Fonte: PLANO DIRETOR (1968/1969, gráfico nº 2)

ANEXO 10 - Hipóteses de expansão urbana - prioridades (Plano Diretor/CPEU)

Fonte: PLANO DIRETOR (1968/1969, prancha nº 76)

ANEXO 11 - Plano de massa e estrutura urbana recomendados (1968-1980) (Plano Diretor/CPEU)

Fonte: PLANO DIRETOR (1968/1969, prancha nº 77)

ANEXO 12 - Sistema viário proposto – rede urbana (Plano Diretor/CPEU)

Fonte: PLANO DIRETOR (1968/1969, prancha nº 78).

ANEXO 14 - Forma urbana prevista (Plano Diretor/CPEU)

Fonte: PLANO DIRETOR (1968/1969, prancha nº 84)

ANEXO 15 - Valor da produção Industrial em 1960 no Estado de São Paulo (Projeto D.I. - CIBPU/CPEU)

Prancha integrante da monografia "Projeto de um Distrito Industrial: Presidente Prudente". Fonte: CIBPU; CPEU (1968).

ANEXO 16 - Levantamento de Presidente Prudente (Projeto D.I. - CIBPU/CPEU)

Contendo implantação do Distrito Industrial proposto

Prancha integrante da monografia “Projeto de um Distrito Industrial: Presidente Prudente”. Fonte: CIBPU; CPEU (1968).

ANEXO 18 - Planta geral de setorização (Projeto D.I. - CIBPU/CPEU)

Prancha integrante da monografia “Projeto de um Distrito Industrial: Presidente Prudente”. Fonte: CIBPU; CPEU (1968).

ANEXO 19 - Lei 31/1996

Plano Diretor de Presidente Prudente de 1996

ANEXO I – Zoneamento – características de uso

ANEXO I
PRESIDENTE PRUDENTE / ZONEAMENTO
CARACTERÍSTICAS DE USO

Zonas	Permitidos	Permissíveis	Tolerados	Proibidos
ZR1	Residencial unifamiliar Residencial multifamiliar horizontal	Comércio e Serviço Vicinal	Comércio e Serviço de Bairro Comércio e Serviço Específico	os demais
ZR2	Residencial unifamiliar Residencial multifamiliar horizontal	Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço de Bairro	Comércio e Serviço Geral Comércio e Serviço Específico Indústria não polutiva	os demais
ZR3	Idem ZR2	Idem ZR2	Idem ZR2	os demais
ZR4	Idem ZR2	Idem ZR2	Idem ZR2	os demais
ZR5	Residencial unifamiliar Residencial multifamiliar horizontal e vertical	Idem ZR2	Idem ZR2	os demais
ZR6	Idem ZR5	Idem ZR2	Idem ZR2	os demais
ZCS1	Residencial unifamiliar Residencial multifamiliar horizontal e vertical Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço de Bairro	Comércio e Serviço Geral Comércio e Serviço Específico	Indústria não polutiva	os demais
ZCS2	Idem ZCS1 *	Idem ZCS1	Idem ZCS1	os demais
ZCS3	Idem ZCS1	Idem ZCS1	Idem ZCS1	os demais
ZCS4	Residencial unifamiliar Residencial multifamiliar horizontal e vertical Comércio e Serviço Vicinal	Comércio e Serviço de Bairro	Comércio e Serviço Geral Comércio e Serviço Específico Indústria não polutiva	os demais

ZI1	Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço de Bairro Comércio e Serviço Geral - não nocivo ou perigoso Comércio e Serviço Específico - não nocivo ou perigoso Indústria não polutiva	Residencial unifamiliar Residencial multifamiliar horizontal e vertical	Indústria potencialmente polutiva	-----
ZI2	Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço de Bairro Comércio e Serviço Geral Comércio e Serviço Específico Indústria não polutiva Indústria potencialmente polutiva	-----	Residencial unifamiliar Residencial multifamiliar horizontal e vertical	-----

* É permitido a construção de Necrópole Ecomônica Vertical;