PARQUES LINEARES DE VOTUPORANGA-SP

abordagens do planejamento urbano e gestão
pública na construção de paisagens

THAÍS VICENTE SANTOS

Dissertação de Mestrado
Universidade de São Paulo
Instituto de Arquitetura e Urbanismo
São Carlos, 2020

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Instituto de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
Versão Corrigida

PARQUES LINEARES DE VOTUPORANGA-SP:
abordagens do planejamento urbano e gestão
pública na construção de paisagens.

Thaís Vicente Santos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração:
Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo

Linha de Pesquisa:
Arquitetura, Cidade e Paisagem no Brasil e na América Latina

Orientadora:
Profa. Dra. Luciana Bongiovanni Martins Schenk

São Carlos
2020

IMAGENS DE CAPA: FOTOS DA AUTORA.

AUTORIZO A REPRODUCAO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO,
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRONICO, 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)

SSA237 SANTOS, Thais Vicente
p Parques Lineares de Votuporanga-SP: abordagens do
planejamento urbano e gestão pública na construção de
paisagens / Thais Vicente SANTOS; orientadora Luciana
Bongiovanni Martins SCHENK . -- São Carlos, 2020.
164 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,
2020.

1. parques lineares. 2. planos diretores. 3.
gestão pública. 4. Votuporanga. I. SCHENK , Luciana
Bongiovanni Martins , 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): **Thais Vicente Santos**

Título da dissertação: **"Parques lineares de Votuporanga, SP: abordagens do planejamento urbano e gestão pública na construção de paisagens"**

Data da defesa: **18/05/2020**

Orientador: Profa. Dra. Luciana Bongiovanni Martins Schenk

Comissão Julgadora:

Resultado:

Profa. Dra. Luciana Bongiovanni Martins Schenk
(IAU/USP)

Não votante

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
(IAU/USP)

APROVADA

Profa. Dra. Catharina Pinheiro Cordeiro dos Santos Lima
(FAU/USP)

APROVADA

Prof. Dr. João Carlos Soares Zuin
(FCL/UNESP)

APROVADA

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

AGRADECIMENTOS

Deus, toda a sua criação e vida.

A beleza dos caminhos que se cruzam e me fizeram conhecer minha querida orientadora Luciana Schenk com toda sua alegria, doçura e sabedoria;

Meus pais, Edna e Antonio, juntos a minha irmã Tatiane, sempre fonte de incentivo, calma e perseverança;

Meu companheiro Felipe, toda a parceria, diálogo e amor;

Amigos queridos que fizeram esses três anos de academia serem memoráveis: Ana Carolina, Camila, Jéssica, Gabriel F., Gabriel T., Maria Cecília, Tiffany;

Minha amiga Janaina Cucato que me orientou na graduação, ajudou e incentivou este mestrado; também outra amiga, Tamires, minha psicóloga particular e responsável por me trazer lucidez nos momentos de angústia.

A Universidade e todos os funcionários em que tive contato e sempre me foram tão adoráveis, principalmente as meninas que compõem a Secretaria de Pós e biblioteca do IAU-USP;

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo auxílio financeiro indispensável.

Minha gratidão é sincera, imensurável e bela.

RESUMO

SANTOS, Thaís Vicente. Parques Lineares de Votuporanga-SP: abordagens do planejamento urbano e gestão pública na construção de paisagens. Dissertação de Mestrado. Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2020.

A produção do espaço urbano, em tese, se desenha na concepção dos planos diretores. Estes são a principal ferramenta do planejamento e responsáveis por nortear o desenvolvimento e qualidade das nossas cidades. Entretanto, essa ferramenta não se efetiva apenas com a sua elaboração, é necessário que a gestão governamental execute suas propostas. O meio fio que perpassa plano e prática tem um percurso complexo que coloca um elemento como fundamental às atenções individuais e coletivas: os interesses econômicos. Independentemente das diretrizes que são traçadas pelos planos diretores, sempre tendendo a versar sobre a função social das cidades, este elemento é crucial na hora de sua aplicação e, por isso, tem amplo respaldo e vantagem quando se trata da produção do espaço urbano. Este trabalho teve como objetivo analisar a cidade de Votuporanga-SP, a partir destas duas vertentes: das proposições do planejamento urbano e das ações da gestão pública, buscando aproximações ou distanciamentos entre elas. Ambas foram analisadas através dos campos disciplinares do Urbanismo, que analisam as cidades e seus desenhos como uma construção socioeconômica, e da Paisagem, que investiga as possibilidades e potencialidades das áreas verdes no território urbano. Os parques lineares foram destacados como elementos de estudo e aprofundamento desta análise que sobrepõe planejamento, gestão e interesses. Os resultados da pesquisa apontaram para uma cidade que contou com planos diretores bem desenvolvidos e com abordagens relacionadas à Paisagem, mas que teve em suas gestões um comportamento afirmativo em relação ao protagonismo de questões econômicas. Entretanto, também se pode perceber uma questão fundamental acerca do processo de planejamento da cidade de Votuporanga, apesar do descumprimento de muitas propostas elaboradas pelos seus planejadores, ainda tem um relevante potencial para constituir seu sistema de espaços livres e transformar a cidade em uma paisagem mais saudável, bela e justa.

Palavras-chave: parques lineares; planos diretores; gestão pública; Votuporanga.

ABSTRACT

SANTOS, Thais Vicente. Linear Parks of Votuporanga-SP: approaches to urban planning and public management in the construction of landscapes. Masters dissertation. Institute of Architecture and Urbanism, University of São Paulo. São Carlos, 2020.

The production of urban space, in these places, can design master plan projects. These are the main planning tools and are responsible for the development and quality of our cities. However, this tool is not only effective with its creation, it is necessary for government management to implement its recommendations. The curb that permeates the plan and the practice has a complex tracking that places an element as fundamental in the individual and collective attention: the economic interests. Regardless of the guidelines that are planned by the master plans, always tending to deal with the social functions of cities, this element is crucial at the time of its application and, therefore, has broad support and advantage when it comes to the production of urban space. This study aimed to analyze the city of Votuporanga-SP, based on these two aspects: urban planning proposals and public management actions, seeking approaches or distances between them. Both were analyzed through disciplinary fields of Urbanism, which analyze cities and their designs as a socioeconomic construction, and Landscape, which investigates the possibilities and potential of green areas in urban territory. Linear parks were highlighted as elements of study and deepening of this analysis on planning, management and interests. The results of the research pointed to a city that had very detailed plans of directors and approaches related to Landscape, but that had its gestures or affirmative behavior in relation to the protagonism of economic issues. However, it is also possible to perceive a fundamental question about the planning process of the city of Votuporanga, despite the non-fulfillment of many proposals prepared by its planners, but it is still a relevant potential to constitute its system of free spaces and transform a city into a landscape healthier, beautiful and fair.

Keywords: linear parks; master plans; public administration; Votuporanga.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização de Votuporanga dentro do Estado de São Paulo	58
Figura 2: Propaganda Imobiliária das primeiras terras de Votuporanga	59
Figura 3: Projeto do traçado originário de Votuporanga com lotes comerciais demarcados em vermelho	61
Figura 4: Malha Ferroviária Paulista – 1950	62
Figura 5: Avenida Prestes Maia, década de 60 e 2019, respectivamente	63
Figura 6: Evolução da Malha Urbana, 1950 a 1970	64
Figura 7: Mapa Evolução da Malha Urbana, 1960	64
Figura 8: Mapa Zona Industrial, sub-zoneamento e programa preliminar de evolução	68
Figura 9: Mapa Zoneamento de Uso e divisão territorial em áreas integradas	69
Figura 10: Evolução Populacional de Votuporanga 1960 – 1980	70
Figura 11: Reportagem sobre Plano Diretor Municipal em 10 de maio de 1990	72
Figura 12: Mapa Zoneamento do PDM-95	76
Figura 13: Mapa Macrozoneamento Urbano de Votuporanga do PDP-07	79
Figura 14: Empregos Formais em Votuporanga	80
Figura 15: Evolução da População Segundo Situação de Domicílio	81
Figura 16: Mapa Expansão do Perímetro Urbano pós PDP-07	84
Figura 17: Mapa Perímetro Urbano Consolidado e Perímetro Urbano Legal	85
Figura 18: Mapa Áreas Públicas para Fins Paisagísticos	95
Figura 19: Mapa Zoneamento PD95, com diretrizes de novos loteamentos que o alteram	98
Figura 20: Mapa Parques Lineares	100
Figura 21: Localização Parque Linear do Boa Vista	101
Figura 22: Canalização do Córrego das Paineiras	102
Figura 23: Bairro Chácara das Paineiras	102
Figura 24: Nascente do córrego Boa Vista	103
Figura 25: Nascente do córrego Boa Vista	103
Figura 26: Parque Linear do Boa Vista e entorno	104
Figura 27: Trecho do Parque Linear do Boa Vista no bairro Boa Vista	105
Figura 28: Trecho do Parque Linear do Boa Vista no bairro Boa Vista	105
Figura 29: Trecho do Parque Linear do Boa Vista no bairro Pacaembu	105
Figura 30: Córrego Boa Vista do Médio	106
Figura 31: Córrego Boa Vista do Médio	106
Figura 32: Apropriações do bairro Monte Verde	107
Figura 33: Apropriações do bairro Monte Verde	107
Figura 34: Invasão APP do Córrego Boa Vista do Médio	108
Figura 35: Término da rua Paraíba	108
Figura 36: Estacionamento de Unidade Básica de Saúde junto ao parque	108

Figura 37: Córrego Boa Vista do Alto	109
Figura 38: Quadra implantada na APP do córrego Boa Vista do Alto	109
Figura 39: APP do córrego Boa Vista do Alto com ausência de vegetação	109
Figura 40: Invasão da APP do córrego Boa Vista do Alto	110
Figura 41: Córrego Boa Vista do Alto	110
Figura 42: Córrego Boa Vista do Alto	110
Figura 43: Córrego Boa Vista do Alto	111
Figura 44: Córrego Boa Vista do Alto	111
Figura 45: Unidade Básica de Saúde em extensão da APP	112
Figura 46: Localização Parque Linear do Marinheirinho	112
Figura 47: Bairro Pró-Povo	113
Figura 48: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	114
Figura 49: Parque Linear do Marinheirinho e entorno	115
Figura 50: Trecho do Parque Linear do Marinheirinho	116
Figura 51: Córrego Colinas	116
Figura 52: Córrego Colinas	116
Figura 53: Quarteirão junto ao Parque Linear do Marinheirinho	117
Figura 54: Parque Ecológico Mário Casali	117
Figura 55: Trechos do Parque Linear do Marinheirinho	117
Figura 56: Trechos do Parque Linear do Marinheirinho	117
Figura 57: Apropriação do parque linear para horta urbana	118
Figura 58: Apropriação do parque linear para horta urbana	118
Figura 59: Equipamento de Academia ao ar livre do Parque Sta. Amélia e Reserva Chico Mendes	118
Figura 60: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	119
Figura 61: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	119
Figura 62: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	120
Figura 63: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	120
Figura 64: Invasão APP do Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	121
Figura 65: Ausência de manutenção do Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	121
Figura 66: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	122
Figura 67: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	122
Figura 68: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	122
Figura 69: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	123
Figura 70: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	123
Figura 71: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes	123
Figura 72: Praça Altino Ferreira	124
Figura 73: Invasão córrego das Araras (deságua no córrego Marinheirinho)	124
Figura 74: Córrego Marinheirinho	124
Figura 75: Localização Parque da Represa	125
Figura 76: Bairro São Cosme e Damião	126
Figura 77: Entorno Parque Municipal da Represa e instituições	126

Figura 78: Parque Municipal da Represa e entorno	127
Figura 79: Parque Municipal da Represa	128
Figura 80: Parque Municipal da Represa	128
Figura 81: Parque Municipal da Represa	129
Figura 82: Parque Municipal da Represa	129
Figura 83: Fundo bairro São Cosme e Damião e Parque Municipal da Represa	130
Figura 84: Fundo bairro São Cosme e Damião e Parque Municipal da Represa	130
Figura 85: Localização Parque Linear do Trabalhador	130
Figura 86: Parque da Cultura	132
Figura 87: Parque da Cultura	133
Figura 88: Parque da Cultura	133
Figura 89: Parque Linear do Trabalhador e entorno	134
Figura 90: Parque da Cultura	135
Figura 91: Parque da Cultura	135
Figura 92: Parque da Cultura	135
Figura 93: Parque da Cultura	136
Figura 94: Parque da Cultura	136
Figura 95: Parque da Cultura	136
Figura 96: Parque da Cultura	137
Figura 97: Parque da Cultura	137
Figura 98: Parque da Cultura	138
Figura 99: Parque da Cultura	138
Figura 100: Parque da Cultura	138
Figura 101: Parque da Cultura	139
Figura 102: Parque da Cultura	139
Figura 103: Parque da Cultura	139
Figura 104: Parque da Cultura	140
Figura 105: Parque da Cultura	140
Figura 106: Parque da Cultura	141
Figura 107: Parque da Cultura	141
Figura 108: Parque da Cultura	141
Figura 109: Praça Irma Maria Ignez Mazzero	142
Figura 110: Praça Irma Maria Ignez Mazzero	142
Figura 111: Praça Irma Maria Ignez Mazzero	142
Figura 112: Praça Irma Maria Ignez Mazzero	143
Figura 113: Praça Irma Maria Ignez Mazzero	143
Figura 114: Praça Irma Maria Ignez Mazzero	143
Figura 115: Invasão Nascente Córrego Marinheirinho (Praça Irma Maria Ignez Mazzero)	144
Figura 116: Invasão Nascente Córrego Marinheirinho (Praça Irma Maria Ignez Mazzero)	144
Figura 117: Eventos Gratuitos de formação turística oferecidos pela SECULT, 2019	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Três Principais Núcleos de Habitação Precária e Evolução Populacional	81
Tabela 02: Extensão Territorial, População Total e PIB – Cidades-sede das RGs que compõem a RA de S. J. do Rio Preto – 2016	83
Tabela 03: Selos/Prêmios Sebrae Prefeito Empreendedor de Votuporanga	149

SUMÁRIO

Introdução	20
Capítulo 01 Breve percurso histórico acerca da figura do planejamento: perspectivas teóricas e questões práticas.	25
1.1 Saberes sobre a urbanização: precedentes do planejamento urbano	26
1.2 Periodização do Planejamento Urbano Brasileiro	27
1.3 Primeira Fase (1875-1930): dimensão estética das cidades	28
1.4 Segunda Fase (1930 – 1990): planos tecnocráticos e consolidação do profissional urbanista.	30
1.4.1 Influências Nacionais	31
1.4.2 Influências Internacionais	32
1.4.3 O Plano Intelectual: da soberania técnica para a gaveta	33
1.5 Terceira Fase (a partir de 1990): politização dos planos diretores	37
1.6 Um paradigma na história do planejamento brasileiro: a experiência dos planos diretores da cidade de São Paulo no século XX	40
Capítulo 02 Planejamento urbano atual no Brasil: considerações sobre agentes e interesses.	45
2.1 Produção do espaço urbano: uma expressão socioeconômica	46
2.2 Empreendedorismo Urbano: nova forma de gestão das cidades	48
2.3 Planejamento Urbano: outras posturas frente à flexibilização	51
2.4 Fragmentação do Tecido Urbano: nova forma de urbanização	52
Capítulo 03 Planejamento Urbano de Votuporanga: origem, desenvolvimento e planos diretores.	57
3.1 Formação do território urbano	58
3.2 Primeiro Plano: Plano de Desenvolvimento Integrado, 1971 (PDI-71)	64
3.3 Segundo Plano: Plano Diretor Municipal, 1995 (PDM-95)	71
3.3.1 Participação Popular no PDM-95	73
3.3.2 Estruturação e Desenvolvimento	73
3.4 Terceiro Plano: Plano Diretor Participativo, 2007 (PDP-07)	77

3.5 Considerações Atuais	82
--------------------------	----

Capítulo 04 | Parques Lineares de Votuporanga: leitura dos planos diretores e do território urbano atual.

4.1 Natureza, Cidade e Planejamento Urbano	90
4.2 Planos diretores de Votuporanga e a abordagem paisagística	92
4.2.1 Plano de Desenvolvimento Integrado	92
4.2.2 Plano Diretor Municipal	96
4.2.3 Plano Diretor Participativo	99
4.3 Parques Lineares de Votuporanga: conflitos e realidade	101
4.3.1 Parque Linear do Boa Vista	101
4.3.2 Parque Linear do Marinheiro	112
4.3.3 Parque Municipal da Represa	125
4.3.4 Parque Linear do Trabalhador	130
Parque da Cultura: influências e uso	132

Capítulo 05 | Parque: cultura e empreendedorismo

5.1 Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor – PSPE	148
5.2 Município de Interesse Turístico – MIT	150
5.3 Neoliberalismo e a construção de espaços do privilégio	151

Considerações Finais

Referências Bibliográficas	161
-----------------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Desde os primeiros escritos sobre a presente pesquisa, o que a motivou foi a intenção de se investigar acerca das importâncias dos espaços livres de uso público. O início, na verdade, partiu de um parque linear que foi inaugurado na cidade de Votuporanga, interior de São Paulo, em 2016, e que nos chamou a atenção devido a quantidade de usuários, principalmente em comparação a outros espaços de lazer da cidade.

O projeto de pesquisa, a princípio, delineou-se como um estudo da contribuição que esse espaço trazia para a cidade enquanto incentivador de práticas coletivas e gerador de sociabilidade. Estrategicamente, partindo da necessidade de *‘voltarmos alguns passos’* para conhecer todo o território urbano, conforme avançavam pesquisas, leituras e discussões, outras prerrogativas se mostraram mais relevantes para este estudo.

Desta forma, quando a leitura sobre a totalidade da cidade revelou a existência de outros parques urbanos com igual ou maior potencial para grandes projetos urbanísticos voltados ao lazer, a qualidade ambiental e a paisagem urbana, surgiram novas indagações que foram capazes de alterar o objetivo da pesquisa: **compreender as complexas relações entre agentes e interesses que moldaram a forma urbana e a realidade dos parques de Votuporanga.**

Sendo assim, traçadas as novas intenções, a escolha pela pesquisa **documental e de campo** foi a mais adequada de acordo com a pretensão de, metodologicamente, ler o território sob duas perspectivas: a dos planejadores urbanos através dos planos diretores elaborados ao longo do tempo e a realidade construída posteriormente e em uso na atualidade. Sempre buscando estabelecer relações entre essas duas perspectivas que terminam por revelar aproximações ou distanciamentos entre intenções, planos, ou projetos e a realidade vivida.

O **capítulo 01**, que investigou o processo de urbanização e a crise causada pela industrialização, inicia-se com um pequeno resumo sobre a formulação dos primeiros pensamentos urbanísticos. A princípio se teve a manifestação destes estudos após o início de intenso processo de migração campo-cidade e chegada da industrialização nos núcleos urbanos. O resultado desses dois movimentos, que acarretou em cidades densas e insalubres, deu margem ao surgimento do Urbanismo enquanto campo de conhecimento e das correntes de pensamento sobre a situação das áreas urbanas seguindo duas vertentes: uma racionalista (ou progressista) e outra empirista (ou culturalista) (REIS, 2012).

Com a ampliação dos problemas gerados pelo crescimento urbano, a despeito das alternativas formuladas, houve uma renovação dos estudos que acarretou em uma nova esfera de ação, segundo Reis de algum modo convergindo as ideias anteriores, teoria e empirismo, colocando a evolução urbana como um processo social e formulando bases do campo disciplinar do Urbanismo. Essa articulação vai ter ampla influência sobre o modo de se fazer planejamento urbano no Brasil, pautada sob a égide dos planos diretores.

A história que Villaça (1999, p.174) conta sobre o planejamento urbano o reconhece em diferentes formas: zoneamento, plano diretor, plano setorial, projetos de cidades novas. Também identifica, neste percurso, a constante presença de interesses de classes sociais e a hegemonia do poder econômico. Para melhor compreensão, o autor estruturou esse processo histórico do planejamento em três períodos: primeira fase de 1875 a 1930, segunda fase de 1930 a 1990 e terceira fase a partir de 1990.

A fase inicial (1875-1990) se desenvolveu sob a perspectiva de embelezamento das cidades e resolução de problemas de saneamento. Os autores dos projetos deste período eram predominantemente os engenheiros.

A segunda fase (1930-1990) mostra um intenso processo de consolidação de um conhecimento técnico e da profissão do arquiteto urbanista. Neste momento, as influências externas foram fundamentais para esta consolidação do campo profissional, principalmente a influência das ideias americanas no período posterior ao final da segunda Grande Guerra sobre administração pública - que coloca uma separação entre as atividades técnicas e a atividade de gestão. Outra figura que se apresenta como forma de regulação é o zoneamento - que controla o uso do solo urbano. Também nesta fase se inicia a construção de uma distância que vai se instaurar entre o planejamento teórico e a prática da gestão governamental. Por esta razão o autor atribui a esse período o nome de plano ideológico ou plano discurso (VILLAÇA, 1999, p.204).

Na terceira e atual fase (a partir de 1990), o planejamento urbano se politizou através da Constituição Federal, em 1988 e do Estatuto da Cidade, em 2001. Estas legislações colocaram os problemas urbanos como questões políticas e formularam ferramentas possíveis de alcançarem um paradigma norteador como objetivo principal: a função social da cidade.

A cidade de São Paulo, que é um modelo para o planejamento urbano brasileiro, através da história de seus planos diretores, demonstra a dificuldade de se implementar esta ferramenta mesmo que seja elaborada com as melhores intenções e por técnicos bem qualificados.

Com o propósito de entender melhor as problemáticas que dão origem as dificuldades de efetivação dos planos diretores, o **capítulo 02** buscou analisar de maneira mais aprofundada os agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, bem como os interesses envolvidos. Esta etapa se inicia com a análise de que a cidade é uma construção socioeconômica, o que significa entender o meio urbano enquanto uma construção social e política sobre o espaço físico. Nesse

movimento, procura-se revelar o papel do capital como mecanismo que intermedeia a relação homem e espaço. Este mecanismo, visando seu fortalecimento, tem em suas prioridades atender às questões de circulação que se encontram facilitadas desde o fenômeno da globalização contemporânea. Também a circulação do capital encontra benefícios na expansão urbana, juntamente com as melhorias em mobilidade e comunicação, e por esse motivo tem como aliada a urbanização dispersa (REIS, 2015, p.13), pois essa gera negócios.

A fragmentação urbana é responsável por dispersar setores industriais, comerciais e residenciais. Dentro deste espaço de esgarçamento, pontos importantes de valorização são disputados pelas classes de alta renda. A localização (VILLAÇA, 2001) é fundamental na distribuição das vantagens urbanas e faz parte do arcabouço da coerência estruturada (HARVEY, 2006, p.146) que pensa taticamente o lugar das coisas no espaço urbano. Lógica que termina por instalar a infraestrutura não como dever do Estado, mas como privilégio.

Um fenômeno importante na constituição deste cenário de cidades que potencializam vantagens financeiras foi a transição de um governo administrativo para empreendedor. Esta ação mudou o modo de produção das cidades, colocando –as como agentes ativos, passíveis de negociação (HARVEY, 2006, p.171). O governo empreendedor conta com uma série de ferramentas, estruturadas tecnicamente, mas que servem principalmente aos interesses econômicos (parceria-público-privada, planejamento estratégico, marketing urbano e urbanismo flexível de projetos (COMPANS, 2005, p.109)).

Assim levantadas questões que abarcam o planejamento e a produção do espaço urbano, a pesquisa avança sobre a análise do território de Votuporanga. A cidade surgiu devido às frentes de expansão cafeeira, sendo fundada em 1937 enquanto uma vila. Seu desenho dispunha de um traçado urbanístico rígido, conhecido como tabuleiro de xadrez. A ferrovia chegou em 1944 e ajudou na emancipação do distrito, elevando-o a categoria de município um ano depois.

Os planos diretores que versaram sobre o planejamento urbano da cidade tiveram início em 1971, com o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI-71), contendo um extenso diagnóstico e variadas proposições baseadas em um zoneamento detalhado. Depois, em 1995, o Plano Diretor Municipal (PDM-95) foi desenhado e novas propostas realizadas, também em cima de zoneamento - visto que o anterior não se efetivou.

No terceiro plano, em 2007, o Plano Diretor Participativo (PDP-07) se fez enquanto revisão do plano anterior. O **capítulo 03**, que conta a história do município de Votuporanga através de seus planos diretores, e tem a intenção de ler e apresentar o território da cidade primeiramente sob a perspectiva colocada pelo planejamento urbano, procura revelar as ações previstas que se efetivaram, ou não.

A escolha metodológica de leitura do território urbano que confronta a realidade construída no espaço físico e as pretensões delineadas nos planos diretores, para se atentar às contradições ou

semelhanças entre discurso e prática, permitiu o aprofundamento da análise através da seleção de um elemento urbano em específico: os parques lineares de Votuporanga. Esta perspectiva partiu do princípio da completa necessidade apresentada pelo campo disciplinar da Paisagem que percebe nos espaços livres de edificação o contato fundamental entre planejamento urbano e as questões da natureza: infraestrutura, lazer e vida pública.

A importância de se pensar cidade e natureza como elementos indissociáveis é apresentado por Spirn (1995) sobre a argumentação de que a transformação da paisagem em espaço urbano não aparta a natureza de seu meio. Partindo desta constatação, o planejamento que integra estes dois elementos, urbano e natural, tem benefícios que são variados: ambientais, sociais e educacionais.

Os planos diretores de Votuporanga construíram abordagens diferentes para este tema, mas não deixaram de falar sobre o assunto. Passou-se por considerações que foram completas nos vários sentidos da contribuição da natureza (PDI-1971), a contribuições que versaram sobre a perspectiva ambiental (PDM-1995), até chegar à demarcação dos parques lineares (PDP-2007).

No **capítulo 04**, o levantamento de campo mostra a idealização dos espaços livres de uso público implantados através dos parques e também a realidade de cada área junto a seus entornos. Esta ação consegue revelar possíveis aproximações e distanciamento das pretensões apresentadas pelos planos e a ação pública na construção destas paisagens.

Considerando esta perspectiva que coloca em xeque discurso e gestão, o **capítulo 05** aponta posturas administrativas do município capazes de construir as diferentes realidades mostradas pelas fotografias. Dentre essas posturas, destacam-se as relacionadas à potencialização dos benefícios econômicos como a categoria de Município de Interesse Turístico e os Selos/Prêmios de Prefeito Empreendedor, e as influências do neoliberalismo na configuração deste cenário.

CAPÍTULO 01

Breve percurso histórico acerca da figura do planejamento urbano: perspectivas teóricas e questões práticas

O capítulo 1 tem por objetivo retratar os caminhos percorridos pelo planejamento urbano alinhando frentes tanto profissionais quanto governamentais. Este breve percurso empenhou-se em descrever um histórico sob dois pontos de vista: dos urbanistas e dos administradores, tratando-se de analisar os conflitos e dissonâncias entre o campo teórico e o campo prático, interessa-nos entender o contexto em que cada um se situa, orienta e legitima.

Os planos diretores e suas diversas manifestações, em especial a forma em que são representados, por meio da malha urbana e sua morfologia, são os componentes principais desse percurso. O primeiro revela as correntes de pensamento, intensões e propostas acerca do planejamento urbano. O segundo transparece a lógica e a prática aplicada, ou não, ao espaço físico das cidades.

Pretende-se fazer vibrar, em consonância, este breve histórico do planejamento urbano junto ao histórico da cidade de Votuporanga – São Paulo e, a partir desta ação, poder entender o cenário urbano atual da referida cidade, tomando como referência seus parques lineares.

1.1 Saberes sobre a urbanização: precedentes do planejamento urbano

Uma pesquisa realizada por Nestor Reis (2012) colocou o campo de estudo sobre as cidades, especificamente aquele que se debruça sobre o urbano e sua totalidade, como, na época, campo recente de investigação que só iria se consolidar no Brasil nos anos 50. Anterior a essa data, segundo o autor, poucos foram os trabalhos que abordaram parcialmente o tema em questão. Deve-se reconhecer que, esses estudos tiveram início no advento da industrialização e na consequente mudança do cenário urbano devido às migrações campo – cidade, ocorridas enfaticamente após essa década.

A noção de urbanismo nasceu da reflexão do impacto espacial da revolução industrial causada no espaço urbano, essa noção dividiu-se em duas vertentes: a primeira acerca da “ciência da concepção de cidades” e a segunda como “conceito aplicado a atividades de regularização e organização de coletividades e seus crescimentos” (CHOAY, 1999, p.70 e 71), ou seja, vertentes que dizem respeito sobre o campo teórico, ou sobre modelos, representações formais de como essas novas formulações se manifestariam. A era da indústria mudou o cenário das cidades, no entanto as formas de urbanização, iniciadas no século XX, não foram caracterizadas exclusivamente pelas fábricas, mas principalmente por novas formas de consumo da época e sua intensificação.

Em outros países, os estudos relacionados à urbanização tiveram início entre 1890 e 1945. Os principais nomes e teorias pertencem a Camilo Sitte, Alois Rigel, Henry Pirene, Patrick Geddes, Owen e Parker, Ebenezer Howard e Robert Riedfield. Contudo, segundo Reis (2012), os estudos pertencentes a esses pesquisadores não abordaram a cidade enquanto totalidade e, por isso, não se tratou da história (processo) do urbanismo ou da urbanização.

Em relação ao Brasil, Teodoro Sampaio é apontado como precursor de estudos técnicos relativos à urbanização, mas é a partir da criação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, em 1937, e da veiculação de sua revista, que se abriu espaço para novos estudos sobre o assunto. Na sequência, escritores e pesquisadores como Paulo Thedim Barreto com a pesquisa sobre o *Piauí e sua arquitetura* (1940), Aroldo de Azevedo com *Vilas e cidades do Brasil* (1956), e o próprio Nestor Goulart Reis com *Evolução Urbana do Brasil* (1959/64), consolidam o estudo acerca desse processo em terras brasileiras (REIS, 2012, p.55).

Nas análises de Reis, originalmente de 1967, mas publicadas em revisão de 2016, as principais correntes de pensamento debruçadas em analisar o espaço urbano e sua totalidade tiveram dois momentos: um que se situa no intervalo entre as duas Grandes Guerras Mundiais (1918-1939) e outro posterior a Segunda Guerra Mundial (1939–1945). Nesse sentido, Choay (1999, p.70) aponta dois caminhos tomados pelos estudos de urbanismo e seguidos por seus teóricos: o progressista e o culturalista.

De acordo com ambas as análises e para Reis situado especificamente em seu primeiro período,

as duas correntes, que são antagônicas, foram difundidas pelo mundo sendo uma de cunho racionalista e outra apresentada como empirista.

Essas correntes e suas conceituações foram norteadoras de teorias urbanas entre as datas de 1918 e 1930. A corrente racionalista buscava progresso e produtividade através das suas teorias e atos, afirmando fazer uso da Razão para pautar suas argumentações – são protagonistas dessa corrente Le Corbusier e a Carta de Atenas. A corrente empirista partia necessariamente de um problema detectado (fato), caracterizando-se por uma abordagem distinta e pela negação da ordem de razões elencadas pelos defensores do CIAMs como solução dos problemas urbanos – integrando-se às teorias de cidade-jardim (REIS, 2016, p. 41-53).

Ambas as correntes apresentaram incompletudes em suas reflexões. A racionalização dos problemas urbanos, ao tomar para si uma verdade rígida e estática, negou os diferentes fenômenos que compunham as cidades industriais. Já o empirismo, ao contemplar outras formas do conhecimento, tornou-se crescentemente subjetivo.

No Pós - Segunda Guerra Mundial, com o surgimento de novos problemas urbanos (mobilidade, crescimento, etc.), ocorre uma renovação dos estudos da urbanização. Essa renovação pautou-se em analisar e incorporar, segundo Reis (2016, p. 99-101), quatro linhas de investigação: problemas de mudança, bases empíricas, integração funcional e anticlassicismo formal. Essa renovação fez convergir o campo teórico e empírico e intensificou os estudos sobre a evolução urbana enquanto **um processo social**. Essa perspectiva foi fundamental para o campo disciplinar do Urbanismo.

Essas quatro novas categorias de investigação, que podem ser reconhecidas como novas posturas frente aos problemas urbanos, buscavam em seus processos de análise e planejamento, entre outros, flexibilização perante a transformação permanente; atenção às peculiaridades de cada cidade e condições sociais diversas; multiplicidade e integração e negação da arquitetura enquanto monumento, mas como produto do contexto e da estrutura urbana (REIS, 2016, p. 99-101).

A compreensão desses modos de análise e estudos urbanos é relevante, pois conta um processo que antecede e influencia as formas de se fazer planejamento urbano no Brasil. Essa influência vai cortejar as teorias (CIAMs, Carta de Atenas, Cidade-Jardim, etc.) e também adotar métodos, especialmente os trazidos pela renovação dos estudos urbanos após a Segunda Guerra.

1.2 Periodização do Planejamento Urbano Brasileiro

Ao abordar-se a história do planejamento urbano brasileiro, o percurso se revela como um caminho com diferentes direções e desdobramentos, conforme pode ser observado na obra de Flávio Villaça (1999). Entretanto, é comum a todas essas ramificações, a presença e protagonismo

de uma matriz que influencia diretamente o planejamento das cidades: os interesses de classes de maior poder econômico. As particularidades desses interesses são expressas de maneira visível no desenho urbano brasileiro, independente do discurso de planos diretores, mesmo após o Estatuto da Cidade¹ que regulamentou o capítulo da Constituição de 88 dedicado à política urbana e que procurou assegurar a função social do espaço e o bem comum.

Como parâmetro a ser estabelecido para este breve estudo histórico, Villaça (1999, p.174) alerta acerca da necessidade de ter em mente, antes de tudo, a distinção entre plano e projeto, discurso e prática, além da capacidade de reconhecimento e diferenciação do planejamento urbano em suas diferentes faces: zoneamento, planos setoriais, planos diretores e projetos de cidades novas. É determinante ainda compreender que todas essas faces dizem respeito à organização do espaço urbano mesmo que cada uma salvguarde suas próprias especificidades.

A divisão cronológica proposta pelo arquiteto e urbanista é distinguida em três períodos: a primeira fase, datada de 1875 a 1930, corresponde aos planos de embelezamento; a segunda, de 1930 a 1990, baseou-se na ideologia de um urbanismo tecnocrático como resposta aos problemas urbanos e a terceira fase, de 1990 em diante, atentando-se para o texto original datado de 1999, o planejamento adentra o campo político através dos avanços legislativos que buscam uma revisão e novas alternativas para a persistente problemática urbana em terras brasileiras.

1.3 Primeira Fase (1875-1930): dimensão estética das cidades

Conhecidos como planos de embelezamento, o planejamento urbano desta fase tinha como principais objetivos a busca pelo melhoramento dos espaços através de suas remodelações e o saneamento urbano como forma de erradicação de epidemias. Para atingir tais finalidades, as estratégias utilizadas envolviam, principalmente, a reforma de áreas centrais por meio da construção de infraestrutura, eliminação de cortiços e constatada expulsão dos pobres. Este período do planejamento urbano teve grande relevância pois:

“Foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) brasileiro. Esse nascimento se deu em 1875, ano em que foi produzido o primeiro documento de importância, no qual são utilizados os dois conceitos-chave anteriormente indicados: o de “plano” e do de “conjunto”, “geral” ou “global” associados ao espaço urbano; essas ideias aparecem na expressão *plano geral*” (VILLAÇA, 1999, p. 193 e 194, grifos no original).

Os planejadores deste primeiro momento são engenheiros formados pelas Escolas Militares da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro ou do exterior. Foram esses profissionais que compuseram o quadro de docentes das primeiras Escolas Politécnicas de São Paulo e tinham como principais

¹ O Estatuto da Cidade é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamenta o capítulo <<Política Urbana>> da Constituição Brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade.

trabalhos obras de saneamento (infraestrutura) e construção de ferrovias (circulação). As bases referenciais eram as remodelações de grandes cidades, tendo como parâmetro Paris e Viena (LEME, p.22, 1999).

Neste período do planejamento voltado à estética das cidades, a América Latina tinha se tornado foco das atenções estrangeiras. O motivo teria sido seu desenvolvimento econômico e urbano, além do tamanho territorial e populacional dos países da América Latina (REIS, 2012, p. 52).

Toda esta atenção acarretou na vinda de profissionais europeus ou formados nos Estados Unidos e também estudantes, na tentativa de aplicar inovações urbanísticas. O planejamento e os serviços urbanos como infraestrutura, saneamento e transporte tiveram o objetivo de “organização do consumo para faixas de renda média e alta, sobretudo de produtos oriundos da Europa e dos Estados Unidos” (REIS, 2012, p. 52). Como retrato desses propósitos, a consequência foi serviços de qualidade implantados em bairros ricos com a valorização dos espaços de poder.

Outro motivo de atração das atenções de países estrangeiros, no pós Segunda Guerra Mundial, foi o Brasil e outros países da América Latina tornarem-se mercados abertos à competição liberal capitalista. As grandes cidades, com alto número de habitantes, constituíam um espaço vasto para o consumo. É importante evidenciar que essas cidades não estavam conectadas entre si e, portanto, “as articulações diretas eram feitas apenas entre cada uma dessas regiões e os mercados dos países de economia central” (REIS, 2012, p. 54).

Villaça (1999) avalia que em um plano mais imediato atendiam-se aos interesses especulativos e em um plano mais ampliado a circulação do capital². Complementando esta primeira fase, Feldman (2008, p.103) esclarece que estes planos “conferem organicidade às obras que se fazem necessárias para adequar as capitais ao intenso processo imobiliário que o contexto da guerra favorece no Brasil.” O conflito externo impulsionou o desenvolvimento do país, pois, o Brasil que até então importava artigos ditos como básicos, precisou ser autossuficiente e, assim, aprimorar-se, desenvolvendo o que seriam as condições de existência de sua indústria. A modernização atingiu patamares social e tecnológico.

O planejamento tinha potencial coerência entre propostas e prática. É importante atentar-se a esta cumplicidade entre projeto e realização pois essa parceria não está presente em todo o percurso histórico do planejamento urbano brasileiro. Na fase descrita até aqui, a fala dos governantes antecedia as obras realizadas.

Este discurso acerca do embelezamento das cidades, informado pelo desenvolvimento da economia, transforma-se em 1930. A pesquisa, desenvolvida por Sarah Feldman (2008), aponta esta década como período em que se inicia um percurso de institucionalização do urbanismo brasileiro com fortes bases referenciais nos modelos americanos e que colocou o planejamento

² “O processo de industrialização imprime, através do Estado, uma nova lógica à urbanização, que é a própria lógica de acumulação do capital industrial” (MARTINS, 1997, p.21).

como técnica da administração³.

1.4 Segunda Fase (1930 – 1990): planos tecnocráticos e consolidação do profissional urbanista.

A Revolução de 1930 se constituiu como um marco, segundo Martins (1982, p. 669-689), por mobilizar diferentes estados da federação em torno de uma ação nacional que tentou organizar de forma política as elites agrária, urbana, industrial e burocrática. Essa organização tinha como princípio não conflitar os interesses desses grupos através da exploração natural das diferentes ambições.

O Estado passa a preparar e modernizar as cidades (e especialmente suas administrações) para receber sua efetiva industrialização a partir da década de 1950 - enquanto constituição de um capitalismo industrial⁴ (MARTINS, 1982, p.682). O espaço urbano, na qualidade de potencial mercado de força de trabalho, é de interesse do período industrial que vai se relacionar intensamente com a urbanização e inverter a direção do poder: da periferia para o centro, do campo para a cidade – uma negociação entre elites (FELDMAN, 2008, p.27).

Os Conselhos Consultivos, criados na década de 30 para fazerem parte desta nova estrutura governamental, deram maior poder de intervenção ao Estado e romperam com o sistema enrijecido da época para assim conseguirem incorporar interesses econômicos sem apartar o primado da elite técnica. Sendo assim, neste cenário político, as matrizes dos governos tinham em seus repertórios os interesses econômicos e técnicos, não necessariamente adotados com a mesma intensidade.

No entanto, é esta esfera técnica e científica que vai abrir espaço para a atuação dos arquitetos e urbanistas a partir de 1930. Neste segundo período da história do planejamento urbano, as cidades deveriam ter a infraestrutura, principalmente saneamento e transporte, como motor do desenvolvimento de projetos.

A participação de corpos técnicos nas administrações públicas foi marcada por dois momentos, segundo periodização de Feldman (1996, p. 21): no período de 1925 a 1936 perspectivas são legitimadas e ações introduzidas por engenheiros atuantes nas administrações municipais, ou seja, “a institucionalização vem a reboque da prática”. A partir de 1947 o processo se torna

³ O trabalho de Feldman vai se posicionar entre os anos de 1930 e 1979. Segundo a autora, a primeira data denota a institucionalização do urbanismo e a segunda a criação, em 1974, do primeiro órgão federal com exclusiva dedicação à política urbana, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

⁴ “Quando a “[...] industrialização começa a ser o motor de 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” (OLIVEIRA, 1982, p.42). Assim, a formação de uma classe média urbana introduz novos hábitos, expectativas de educação e oportunidades de ascensão social ” (LEME, 2012, p. 102).

outro: “a estrutura adotada no Departamento de Urbanismo de São Paulo se antecipa à prática e tem caráter exógeno”. É neste segundo momento que se intensifica a atuação dos urbanistas.

Neste período, o setor de urbanismo dentro das administrações públicas passa a ocupar função *staff*, sendo apenas uma função consultiva, ou seja, o setor desenvolve a atividade para dar suporte ao executivo, através da compreensão dos problemas urbanos, mas desvinculado da ação (FELDMAN, 1996, p. 23, *apud* MUNHOZ AMATO, 1955; WALKER, 1941).

A perspectiva, que anteriormente se apoiava em obras de infraestrutura e saneamento, amplia sua visão passando a englobar a análise e relato dos problemas urbanos, mas perde protagonismo ao tornar-se um campo de apoio consultivo, apenas.

1.4.1 Influências Nacionais

A atuação dos urbanistas paulistanos, segundo Feldman (1996, p.5 e 6), foi fortemente influenciada a partir de três vertentes de pensamento, de diferentes figuras públicas atuantes no urbanismo.

O primeiro deles foi Francisco Prestes Maia (1896 – 1965), engenheiro civil, que discursava sobre propostas de efetivo esgotamento das potencialidades das cidades, ou seja, defendia uma cidade sem limitações ao seu crescimento e que exploraria todos os seus possíveis benefícios, inclusive aqueles gerados a partir de sua expansão. Esta postura era embasada na ideia de frequentes ajustes às necessidades da sociedade moderna.

No Plano de Avenidas, projeto de sua autoria e que leva seu nome, levado à Câmara de São Paulo em 1922, Prestes Maia representa uma figura de viragem: fez parte do período de planos de embelezamento muito embora já apresentasse questões de infraestrutura viária que ultrapassavam a prerrogativa desta fase. Suas configurações não o definiram como um plano diretor, uma vez que para configurar essa peça urbanística muitas outras informações deveriam compor o documento, mas também não se debruçou apenas sobre a malha viária, apesar de ser seu principal aspecto e referência. A concepção do plano objetivou duas questões: remodelação e extensão da cidade (SOMEKH e CAMPOS, 2008. p. 61-66).

Outra figura paradigmática foi o Padre Louis-Joseph Lebreton (1897-1966), economista e religioso, atuou através da Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais - SAGMACS, onde apresentou metodologias de pesquisa que vinculavam o pensamento urbanístico à ação política.

A SAGMACS atuou em São Paulo através de um estudo sobre a cidade elaborado para a gestão do prefeito Lucas Garcez (1951-1953). Tinha como ideal, segundo Antonucci (*in* SOMEKH e CAMPOS, 2008, p.96), uma via alternada entre capitalismo, socialismo e nacionalismo, buscando equilíbrio entre desenvolvimento econômico e bem-estar social.

O engenheiro e arquiteto Luís Ignácio de Anhaia Mello (1891 – 1974) teve um papel decisivo na história do urbanismo brasileiro por defender com veemência as ideias e experiências americanas enquanto posturas a serem adotadas no Brasil, bem como as oriundas do ideário Cidade Jardim inglês, em especial a necessidade de contenção do crescimento urbano para sanar os problemas das cidades.

Anhaia Mello atuou em diversas frentes: foi professor universitário, fundador da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, político, prefeito de São Paulo - entre 1930 e 1931 - e esteve à frente de secretarias e associações profissionais, como a Associação Amigos da Cidade (SALGUEIRO; JUNIOR, 2016). Seu lugar de fala e ideias tiveram relevantes dissonâncias em relação ao planejamento urbano deste segundo período estudado.

Estes foram três profissionais que não só atuaram no campo do planejamento urbano brasileiro, mas também exerceram influências sobre a classe profissional dos urbanistas, seja através de suas falas, propostas ou metodologias.

1.4.2 Influências Internacionais

A experiência norte americana de 1920, defendida por Anhaia Mello, tornou-se um estudo de caso para os urbanistas brasileiros porque continha objetivos em comum na formulação de técnicas para o gerenciamento do espaço urbano na metrópole industrial. Essa influência e vertente de pensamento transpareceu em textos, artigos, congressos, estrutura organizacional das administrações e na formação acadêmica dos engenheiros e arquitetos.

As formulações de planos, leis e instituições tiveram nas matrizes estrangeiras inspiração para a experiência brasileira de planejamento e gestão. Assim, o modo de organização administrativa foi parcialmente absorvido com o principal objetivo de adotar a **separação entre atividade técnica e ação política**. Esta postura é considerada extremamente importante para que não haja interesses políticos colocados acima da eficiência técnica (FELDMAN, 2008, p.58 e 59).

Outra forte referência de matriz tecnocrática presente no cenário brasileiro, e uma das mais difundida até os dias atuais, é o *zoning* que apareceu em várias propostas de planos diretores que a cidade de São Paulo recebeu e também foi defendido pelos três principais influenciadores do planejamento no Brasil, apresentados anteriormente, cada qual dentro de seus distintos posicionamentos. Essa é a única ferramenta que não se privou apenas do discurso e teve forte influência na prática. É importante elucidar, de acordo com Somekh e Campos (2008, p.91) que houveram diferentes tipos de zoneamento e, sendo assim:

“Ao contrário da tradição europeia, particularmente a alemã (desenvolvida por administrações municipais de esquerda) que associava o zoneamento a planos efetivos, a políticas fundiárias, à municipalização do solo urbano e

iniciativas habitacionais, priorizando os efeitos sociais e redistributivos da regulação urbanística, o modelo para Anhaia Mello e outros proponentes do zoneamento paulistano foi o norte-americano. Desenvolvido por comissões em que tinham peso decisivo os interesses empresariais e os setores dominantes locais, nos Estados Unidos o *zoning*, além de ser instrumento de controle das densidades e usos, racionalizando o espaço para apoiar as atividades econômicas, era usado para consagrar a segregação espacial entre segmentos sociais e proteger os valores imobiliários.”

A Alemanha é o berço do zoneamento que nasce dentro das administrações municipais. Já nos Estados Unidos, o instrumento alemão é apropriado de maneira distinta partindo de iniciativas de advogados. Em ambos os casos, Mancuso (1980, p. 328) atribuiu o êxito dessa ferramenta a aparente simplicidade que ela expõe através de seu fácil entendimento, raciocínio, aplicabilidade e consideração pelo crescimento “natural” das cidades.

As diferenciações que qualificam o zoneamento aplicado em cada um desses países são caracterizadas por distintas perspectivas sobre a visão de crescimento: para os alemães trata-se de um fator de tensão social devido as diferentes classes econômicas e para os americanos é um fator que desalinha produção de riqueza e mercado de solo.

Desta concepção se desenha os diferentes caminhos tomados pelo zoneamento. Segundo Mancuso (1980, p 326-332), enquanto no caso alemão tem-se um instrumento gerado e aplicado por um órgão público que auxilia, mas também se contrapõe a interesses particulares em nome da manutenção da ordem entre as diferentes classes sociais, no caso americano a atuação do zoneamento é isolada de outras políticas, não sendo parte de um sistema, mas sim objetivo de garantia da rentabilidade do solo.

No Brasil, o protagonismo do zoneamento americano se desenhará a partir de vários interesses, sobretudo através do interesse econômico.

1.4.3 O Plano Intelectual: da soberania técnica para a gaveta

Retomando o planejamento urbano em sua segunda fase, na década de 30, criou-se o Departamento de Organização Municipal na cidade de São Paulo. Este departamento sofreu diversas modificações de acordo com seus Interventores⁵, mas teve como objetivo dar assistência técnica e financeira (e também controlar) os municípios. A discussão sobre o crescimento das cidades e a necessidade de mecanismos que controlassem esse fenômeno, passou a ocupar os debates dos urbanistas e tornou-se pauta principal do I Congresso de Urbanismo que ocorreu em 1940 no Rio de Janeiro.

⁵ É importante destacar que devido às várias mudanças que acontecerão na política brasileira durante o período em estudo, 1930 – 1979, muitos órgãos serão criados e extintos rapidamente. Entretanto, essas ações não romperam com o projeto de modernização iniciado por Getúlio Vargas (Feldman, 2008, p.09).

Neste Congresso, também ocuparam o debate as intenções de se criarem o Departamento Nacional de Urbanismo, o Departamento das Municipalidades que deveria ser implantado em cada Estado e um Código Urbanístico Brasileiro. Entraram na pauta questões sobre plano urbano, zoneamento e a figura do *city manager* - técnico em urbanismo responsável por orientar o prefeito (LEME, p. 109, 2012). Essa ação potencialmente construiria forte relação entre teoria e prática em terras brasileiras.

Este período, entre os anos 30 e 40, foi demasiado importante para os urbanistas, pois além de instituir o campo profissional, também contou com outros congressos significativos (IV Congresso Pan-Americano de Arquitetos, I Congresso de Habitação, Jornada de Habitação Econômica). Estes debates e as comissões consultivas que também se inserem neste período, deram voz aos planos das cidades.

A partir dos anos 40, o termo planejamento começa a ser utilizado e introduzido nas administrações municipais como uma função governamental e o conteúdo, instrumentos, etapas e estrutura dos planos começam a ser apresentados. Como modelo de plano a ser seguido o *New York Regional Plan and its Environs* é apontado por conter um estudo de toda a realidade urbana, sendo elaborado por equipes multidisciplinares fora das administrações públicas e pela formulação de instrumentos (FELDMAN, 2008, p.103 e 106).

Na cidade de São Paulo, que se apresenta aqui como município referência, o Departamento de Urbanismo tem sua primeira proposta de zoneamento como legítimo instrumento do planejamento urbano em 1947 e a efetivação da Lei Geral do Zoneamento apenas em 1972. No intervalo de tempo entre estes períodos, as discussões se direcionam em dois focos: um primeiro que pensava a necessidade de um plano que pudesse resolver os problemas urbanos e, paralelamente, um segundo que abordava o descrédito na legitimidade do discurso dos planos enquanto prática, suscitado por argumentações acerca da necessidade de uma legislação como método de efetivação das propostas (FELDMAN, 1996, p.44).

As diretrizes anteriores ao zoneamento tentavam controlar o uso e ocupação do solo, mas fracassavam por se organizarem de forma fragmentada em pontos específicos da cidade de São Paulo.

A busca pelas referências americanas alia-se às discussões e formulações teóricas de um planejamento urbano ideal para confrontar os problemas e preparar as cidades para a industrialização. No entanto, a dificuldade de se efetivarem as ideias contidas nos planos diretores que buscavam uma equalização dos problemas urbanos como um todo, conflitavam com interesses econômicos específicos de parte da sociedade e por isso, dificultavam a prática de se aplicarem todos os seus pressupostos.

Para Villaça (1999, p.183), o planejamento urbano neste segundo período aproximou-se mais da noção de ideologia e menos de política de acordo com sua natureza e qualidade, cabendo

ressaltar que “este conceito implica em usar o termo ideologia como um conjunto de ideais fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a”. Como campo de reprodução do capital, o espaço urbano deve ser mantido sob controle ideológico⁶.

O termo ideologia, explicado por Marilena Chauí (2008), representa uma esfera na qual o conjunto de ideias são separadas de sua materialidade. Dessa separação, parte da produção intelectual e especialmente as formulações sobre as coisas, descolam-se da realidade humana correspondente. As justificativas pelas quais as decisões são tomadas são pautadas por interesses que correspondem aos da classe dominante.

O plano diretor passa a ser apresentado como um “plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado porque contém “boas ideias”, tem base científica e é correto tecnicamente. “É o plano-discurso que se satisfaz com sua própria “verdade” e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade ” (VILLAÇA, 1999, p. 204).

Devido às referências americanas instruírem uma separação entre técnica e administração, os conflitos surgidos desse fracionamento resultaram em administrações setorializadas muitas vezes com diretrizes diferentes e contraditórias cujas recomendações propostas eram emitidas aos mais variados órgãos – municipal, estadual e federal – e culminavam na falta de uma gestão integrada.

Este problema de não exequibilidade dos planos diretores acontecia por má organização das administrações públicas e não pela falta de atenção dos urbanistas em propor planos que pudessem ser executados. De acordo com Feldman (2008, p. 104):

“A exequibilidade aparece como parte integrante das propostas elaboradas, seja no âmbito de uma legislação urbanística, seja no âmbito das discussões sobre os planos. As várias propostas de organização para a administração municipal, em geral, e para o setor de urbanismo, em particular, são elaboradas no sentido de conferir racionalidade ao processo de implementação do plano. Da mesma forma, vários instrumentos propostos se destinam a garantir o financiamento das propostas dos planos, o que também expressa a preocupação com a exequibilidade. A exequibilidade é um aspecto crucial da formulação do planejamento como técnica de administração.”

Sendo assim, pode-se compreender que os profissionais responsáveis pela elaboração dos planos diretores, baseados em conhecimentos técnicos e científicos, atentavam-se a propostas coerentes sob o ponto de vista da prática. Portanto, não se pode atribuir o engavetamento de tantos planos diretores à falta de profissionalismo.

Em contrapartida a não efetivação dos planos, uma mobilização institucional reivindicou a hie-

⁶ “A função básica da ideologia é impedir a tematização dos fundamentos do poder (Habermas, 1983); o resultado prático é que não se questiona o poder em exercício, nem as regras dispostas por essa direção” (MARTINS, 1997, p. 27)

rarquia de setores de planejamento nas escalas de governo municipal, estadual e federal e o financiamento de recursos como método de auxílio à prática do planejamento urbano. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU (1964) e o Grupo Executivo de Planejamento - GEP (1967) foram órgãos criados a partir desta mobilização.

A ausência de recursos financeiros destinados à efetivação das propostas de melhoria das cidades brasileiras era tida como um problema significativo, pois a balança de contas em relação a necessidade de serviços públicos não se igualava. A solução apontada era o desenvolvimento do país e da industrialização de forma planejada. A reforma tributária ocorrida durante a ditadura militar resultou em melhorias orçamentárias para os municípios (SOMEKH; CAMPOS, 2008, p.110-114).

Segundo Feldman (1996, p.134 e 135), o GEP, órgão de planejamento que atuou na cidade de São Paulo nesse período, marcou a transição de um plano que era pensado dentro das administrações municipais e departamentos de urbanismo para um plano que passou a ser realizado por equipes multidisciplinares subcontratadas de empresas privadas. Também se atribuiu a esse órgão, de acordo com Somekh e Campos (2008, p.111), a vinculação direta ao Gabinete do Prefeito e não mais ao Setor de Obras, o que significou a mudança de direção de um planejamento que passou a priorizar uma integração de todos os setores da vida urbana e não apenas obras viárias.

Essas empresas de consultoria – e também as administrações municipais - eram formadas por arquitetos-planejadores que se submeteram a relevante influência profissional adquirida através do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos – CPEU, ligado à Universidade e coordenado por Anhaia Mello e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB (FELDMAN, 1996, p.138). Foram estas entidades que se mobilizaram e reivindicaram um sistema de planejamento federal e também um plano diretor para São Paulo que culminou no Plano Urbanístico Básico - PUB (SOMEKH; CAMPOS, 2008, p.118).

Conforme sinalizado anteriormente, essas reivindicações resultaram na criação do SERFHAU. Este órgão, criado em 1964 e extinto em 1975⁷, é considerado um marco de institucionalização do urbanismo por ter sido o primeiro órgão federal direcionado ao planejamento urbano, tendo a responsabilidade de contratação e supervisão de vários planos de desenvolvimento integrado para os governos municipais sob a compensação de cada cidade criar sua secretaria de planejamento. Esses planos e as empresas de consultoria tiveram maior atuação durante os onze anos de existência da instituição.

⁷ Durante os onze anos do SERFHAU, sua estrutura passou por 3 grandes fases: em 1964 suas atribuições principais associavam-se com os problemas habitacionais, sendo uma instituição de assessoria ao Banco Nacional de Habitação; em 1966, se torna o órgão responsável pelo planejamento local integrado e pela gestão do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado; em 1969 não é mais responsável pela coordenação da política nacional de planejamento devido a criação do Programa de Ação Concentrada que foi quem passou a direcionar os planos diretores (FELDMAN, 2010).

O SERFHAU foi marcado por uma contradição que colocava em embate “a magnitude de sua tarefa e as suas possibilidades de realização dada sua falta de autonomia e de capacidade de decisão, numa administração pública setorizada em todos os níveis ” (OLIVEIRA, 1993 *apud* FELDMAN, 2010, p.6). Entretanto, visto sob outro ponto de vista, esse órgão foi capaz de colocar técnicos em contato, agregando muita experiência e ensino aos planejadores urbanos e governantes (AZEVEDO, 1976 *apud* FELDMAN, 1996, p. 143).

Os planos de desenvolvimento integrado não foram capazes de implantar “pressupostos urbanísticos”, “concepções de cidade”, “estratégias” ou “políticas públicas” (VILLAÇA, 1999, p.223). O período de 1930 a 1990 foi marcado por um planejamento que buscou as mais eficazes técnicas como uma atividade fundamentalmente intelectual, com órgãos públicos que mais se aproximaram de institutos de pesquisa e potenciais idealizadores de gestão, devido à desvinculação da administração pública.

1.5 Terceira Fase (a partir de 1990): politização dos planos diretores

O terceiro momento (e atual) dos planos diretores, que se firma após o advento da Constituição Federal de 1988, é colocado como fase da politização do planejamento urbano oriunda da conscientização e manifestações populares. Os problemas urbanos revelam-se como questão política e não apenas técnica conforme na fase anterior. A ausência de soluções e crescente problematização urbana se tornam pautas das plataformas de movimentos populares e dos partidos políticos (VILLAÇA 1999, p.236).

As discussões realizadas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em 1963, foram silenciadas durante o início do regime militar e ressurgiram na década de 1970, através de movimentos sociais que clamaram pela solução de diversas problemáticas, incluindo as falhas que afetavam as cidades e que persistiam há tempos. Este cenário de luta por reforma foram aprovados os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que regulamentaram diretrizes gerais da política urbana e dizem:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O objetivo de ordenamento e a função social da cidade deveriam materializar-se no espaço urbano ainda através da figura do plano diretor que foi colocado, e a partir dessa data exigido por lei, como instrumento básico e obrigatório para cidades com mais de duzentos mil habitantes.

Sendo assim, o avanço que coloca os problemas urbanos como pauta política é o mesmo que continua a crer no plano diretor como instrumento eficaz para tal resolução.

Após a promulgação da Constituição Federal, foi protocolado diversos projetos de lei com a intenção de assegurar as determinações destinadas à questão urbana (BASSUL, 2002). O projeto de lei número 181, de 1989, denominado Estatuto da Cidade, tramitou durante doze anos e foi aprovado enfim em 2001 como regulamentação da referida política urbana.

No horizonte dessa nova legislação, vários objetivos são elencados com o intuito de assegurar um planejamento urbano democrático e justo. Destaca-se aqui alguns desses propósitos descritos na referida lei:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; (...) (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

O instrumento introduziu a participação popular na intenção de criar meios para atingir o objetivo de cidades que cumpram suas funções sociais. De acordo com Bassul (2002), pode-se condensar os interesses do Estatuto em quatro pautas⁸ principais: gestão democrática; regularização fundiária; combate a especulação imobiliária e sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Santos (2011, p.257) afirma que o Conselho Nacional das Cidades, iniciado em 2004, integrou políticas de habitação, uso e ocupação do solo, saneamento ambiental e mobilidade como forma

⁸ Como esta pesquisa versa sobre o campo disciplinar da Paisagem, é importante dizer que o Estatuto da Cidade não abordou esta temática de forma aprofundada, restringindo sua perspectiva às questões relacionadas ao meio ambiente, com ênfase à preservação da natureza em suas atividades.

de combate à fragmentação existente na história da política urbana.

Dos instrumentos ditados pelo Estatuto, o plano diretor ainda é colocado como principal mecanismo para a implementação das diretrizes gerais contidas na nova lei, devendo ser a chave mestra para o cumprimento das funções sociais da cidade e também para a elaboração das leis orçamentárias municipais (BASSUL, 2002).

Uma observação relevante feita por Bassul (2002) analisa que o impedimento a aprovação rápida do Estatuto foram ideias opostas de partidos políticos conservadores. No entanto, quando se fez a aprovação, esta contou com unanimidade. Tal atitude deve-se ao fato de, segundo o arquiteto urbanista, a nova lei também ter utilidade ao desenvolvimento capitalista.

A tese de Burnett (2009, p.245-257) expôs pareceres de alguns urbanistas em relação ao novo instrumento de planejamento urbano. De um lado, tem-se opiniões positivas sustentando a ideia de que o Estatuto e suas ferramentas, ao assegurar a participação social, garante avanços em direção a função social da cidade. Por outro lado, as críticas à burocratização no uso dessas ferramentas retardam ainda mais sua efetivação, além de, muitas vezes, encontrarem barreiras às aprovações e regulamentações nas Câmaras Municipais.

Esta outra vertente do planejamento, em que os planos diretores se tornam uma exigência para determinadas cidades, juntamente com a participação popular, é caracterizada por Antonucci (2008, p.162) como uma postura positiva visto que se torna uma oportunidade aberta de debate sobre a produção e qualidade da cidade, pois:

“ a obrigatoriedade aprofunda a discussão sobre a questão urbana e o planejamento no Brasil, no momento em que se apresenta um quadro político nacional e internacional em que o discurso neoliberal investe contra o Estado, apontando-o como ineficaz e corrupto. ”

Para Ermínia Maricato (2007, p. 20) a participação popular permite o acesso de diferentes sujeitos ao processo político, dando-lhes também controle relativo sobre o governo municipal. Entretanto, essa participação não é excludente e também inclui os interesses do Capital sobre o espaço urbano, ou seja, a especulação imobiliária. Existem textos e posicionamentos cuja implementação do planejamento favorece alguns e ignora outros, por isso, **“é preciso lembrar sempre da distância imensa que separa discurso da prática entre nós.”** O que se apresenta aqui como benefício da politização dos planos é o importante papel da figura do planejamento como aquele que procura garantir aos envolvidos equidade e justiça social.

Esta mudança de campo constitui um planejamento voltado para a negociação de interesses, passando por uma participação e construção a partir de categorias que não eram muito usuais. Os planos pós anos 90 têm como princípio o espaço urbano enquanto “produção, reprodução e consumo”, utilizando de instrumentos municipais vinculados à “natureza urbanística, tributária e jurídica ” (VILLAÇA, 1999, p.238).

Os tempos atuais pertencem a este último período do planejamento urbano enquanto instrumento político. Villaça (1999) alerta que só se poderá avançar rumo a efetivação dos planos diretores sob a perspectiva do crescimento da consciência e organização do poder político das classes populares frente às segregações e parcialidades adotadas na efetivação da política urbana.

1.6 Um paradigma na história do planejamento brasileiro: a experiência dos planos diretores da cidade de São Paulo no século XX

São Paulo recebeu vários estudos e planos que tiveram diferentes objetivos e apontamentos. O município passou pelas mãos de muitos prefeitos em curto prazo de tempo, o que influenciou completamente na produção e conteúdo desses planos. A efetivação também se submeteu a interrupções de uma gestão para outra e por isso muitos permaneceram, inclusive, sem aprovação junto à Câmara.

Alguns destes planos diretores serão apresentados brevemente neste tópico com o intuito de complementar e consolidar as diferentes fases do planejamento urbano contadas nesta periodização histórica, principalmente versando sobre as dificuldades de implantação dos projetos, mas também reconhecendo que estes estudos foram tomados como referências nacionais.

Começando pelo Plano Urbanístico Básico - PUB, este plano foi elaborado em 1968 no período do Grupo Executivo de Planejamento (GEP) que acompanhou e atuou como uma equipe crítica. Visou direcionar o crescimento de São Paulo até 1990, além de aprofundar considerações em relação não apenas ao sistema viário, mas também educação, cultura e saúde. Suas diretrizes envolviam uso e ocupação do solo (zoneamento), mercado fundiário urbano - através da manifestação do Poder Público -, transporte coletivo, distribuição de equipamentos e participação popular na elaboração do plano (SOMEKH; CAMPOS, 2008, p.112).

O PUB não foi efetivado e nem chegou a virar projeto de lei, sua trajetória se encerrou junto à gestão de Faria Lima. Apesar desta não materialização, o PUB foi um trabalho bastante complexo e de alta qualidade técnica, por esse motivo, a proposta deste plano diretor marcou uma fase de profunda descrença no planejamento urbano.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, primeiro plano consagrado em legislação em dezembro de 1971, versou sobre um minucioso detalhamento de Lei do Zoneamento, também aprovada junto ao plano e em vigor a partir de 1972. O PDDI trabalhou sob 19 zonas distintas, defendendo uma postura flexível e constante revisão do zoneamento proposto.

Campos (2008, p. 132) analisa que a abstração do zoneamento resultou na constante transformação da lei que necessitava adaptar-se à realidade da cidade, ou seja, a lei expressava o que os técnicos propunham, mas a realidade dos fatos era outra. Também estavam ausentes no plano questões a respeito do desenho urbano e da paisagem. O PDDI ficou vigente por vários anos, mas as discussões sobre parâmetros urbanísticos mais modernos e o aperfeiçoamento da Lei de Zoneamento acompanhou todo o percurso de duração do plano até a necessidade de sua revisão.

Participando de um momento histórico de abertura política que preparava a elaboração da Constituição de 1988, o Plano Diretor que São Paulo recebeu em 1985 já trazia consigo a novidade da participação popular. Entretanto, sua nova visão de planejamento colocava a sociedade civil como participativa e com atribuições de influência, mas não de decisão. Também abordou a proposta de uma parceria público-privada para poder produzir e conservar a cidade e a argumentação sobre a indispensável transformação do regime jurídico da propriedade urbana através de novos instrumentos legais (direito de preempção e superfície, uso compulsório do solo e tributação progressiva) (SOMEKH; CAMPOS, 2008, pg. 147-161).

O PD-85 não chegou a ser discutido na Câmara devido, mais uma vez, a mudança de gestão da prefeitura. Ao contrário de suas propostas, o novo gestor de São Paulo, Mário Covas, autorizou, através da Lei 10.209 de 1986, o direito de construir acima das metragens permitidas pelo zoneamento com a contrapartida do auxílio em construção de habitação popular. Entretanto, nota-se que já se identificava entre os planejadores urbanos uma discussão em torno da necessidade de renovação urbana em busca de cidades com maior qualidade de vida – discussão que buscou consolidar-se no Estatuto da Cidade e seus instrumentos.

Poucos anos depois da Constituição Federal, a cidade de São Paulo recebeu novo plano diretor, em 1991. O grupo de profissionais que se dedicou a composição deste plano, tinha um profundo interesse pela sua efetivação visto as ineficiências dos planos anteriores. Para isso, atentou-se ao levantamento da cidade real com todos os seus espaços irregulares e foi pensada uma articulação entre agentes públicos e privados. O zoneamento foi repensado com novas regras e criação de novas categorias, como a categoria Zona Especial de Preservação Ambiental. Assim como em outros casos, o plano foi retirado da Câmara na gestão que se sucedeu em 1992 (SOMEKH; CAMPOS, 2008, pg. 162-174).

Este relato que apresenta alguns planos diretores que a cidade de São Paulo recebeu demonstra diferentes níveis de abordagem dos problemas urbanos, com distintas propostas e pensamentos técnicos – ainda que o zoneamento seja uma ferramenta mestra do planejamento urbano. O que corteja todos esses planos, majoritariamente, é a dificuldade de transportar suas teorias para a execução. A ideia de desprender administração pública e suporte técnico se mostrou ineficiente para a experiência brasileira visto que a frequente troca de gestão que São Paulo recebeu, no período apresentado, serviu como limitante a efetivação das propostas urbanas.

O percurso do planejamento urbano brasileiro contado em três fases distintas passou por momento em que se teve planos diretores voltados a atender projetos de remodelação das cidades através de grandes obras de infraestrutura, construção de edifícios e embelezamento de espaços, principalmente situados em áreas centrais; nesta fase havia planos que efetivavam seu discurso.

Um segundo momento, afetado pelo constante crescimento do espaço urbano e pela industrialização, as cidades e seus novos planos diretores buscaram resoluções através da qualificação dos urbanistas e, conseqüentemente, cientificidade e técnica que esses e outros profissionais puderam adotar nas propostas de planejamento. Entretanto, foi nesta fase em que se aperfeiçoou a técnica e esta se descolou da realidade, pois o discurso dos planos diretores teve dificuldades de efetivação devido as diferentes gestões e suas perspectivas (econômicas) sobre a cidade.

Uma terceira fase, iniciada no final do século anterior, politizou os planos diretores no intuito de tornar o planejamento obrigatório devido ao contínuo crescimento dos problemas urbanos aliados a constante expansão das cidades.

Com exceção a primeira parte em que as propostas apresentadas pelos governantes se efetivavam no espaço urbano, o planejamento desde os anos 1930, apesar de aperfeiçoado, sofre descrença proveniente de sua não efetivação e submissão a interesses econômicos. O discurso de função social da cidade e justa distribuição dos serviços urbanos é crescentemente contrariado pelos agentes promotores do espaço. Esta ideia será trabalhada no capítulo 2.

CAPÍTULO 02

Planejamento urbano atual no Brasil: considerações sobre planos e gestão

“A cidade não é um organismo (ainda há quem insista nessa analogia biológica), mas uma forma de organização social.” (REIS, 2006, p. 53)

O percurso histórico do planejamento urbano realizado no primeiro capítulo buscou revelar as condições que informam o desenho das cidades enquanto embasamento teórico e as efetivações, ou ausências, por parte dos governos. A última fase desse processo apresentou, através de sua politização, a obrigatoriedade por lei da figura do planejamento e uma vasta gama de parâmetros conquistados a fim de assegurar o bem-estar social dentro do território urbano, através do poder público.

Entretanto, também foi percebido que existem dificuldades na efetivação das ideias colocadas pelos planos diretores. Este descompasso entre teoria e prática expressa no urbano será aprofundada neste capítulo com a intenção de explorar justificativas e lógicas que explicitem o atual cenário das cidades e a, ainda, presente descrença no planejamento enquanto ferramenta norteadora do desenvolvimento urbano.

2.1 Produção do espaço urbano: uma expressão socioeconômica

A produção do espaço é condição, meio e produto da reprodução da sociedade (CARLOS, 2011, p.62). Ao se falar de urbanização é necessário evidenciar que esse mecanismo tem uma dimensão sócio territorial (REIS, 2006) e isto significa uma conceituação do termo enquanto espaço físico e social em constante transformação e sempre movimentado por questões coletivas, ou seja, a fusão das dimensões sociedade e território vão resultar na urbanização. Todavia, o mecanismo desta expressão social no espaço físico, intermediado pela relação homem-território, é o capital.

A total hegemonia do sistema econômico é considerada atualmente o grande norteador do desenho das cidades. Harvey (2005, p. 130) considera que as questões financeiras participam ativamente da gênese de infraestruturas, tanto físicas quanto sociais. Este apoio sob o capitalismo se intensifica e se expressa principalmente através da circulação do capital. Assim sendo, a partir desta perspectiva de avanço econômico, todos os setores das cidades (jurídico, administrativo, educacional, mobilidade, ambiental, etc.) se desenvolvem tendo como norte atender a essa circulação.

Dentro desta discussão, interessa-nos versar sobre as consequências que tal lógica econômica imprime no espaço urbano a fim de compreender o atual desenho das cidades. Deste modo, ao analisar os principais pontos elencados por Harvey (2005, p. 130) como aspectos importantes da circulação do capital e selecionando o urbano enquanto parâmetro, destaca-se para a discussão proposta, principalmente a questão referente a expansão urbana, pois:

A continuidade da circulação do capital se baseia na expansão ininterrupta do valor das mercadorias produzidas. (...) Isso se traduz na ideologia do crescimento (“o crescimento é bom”), independente das consequências ambiental, humana ou geopolítica.

Dentro desta lógica de crescimento e tendo o excedente como característica positiva, a constante expansão urbana é uma virtude necessária à alimentação do atual sistema econômico. Esta ideia se contrapõe às discussões atuais sobre urbanização, pois as cidades compactas⁹, que têm sido discutidas e apoiadas pelas teorias urbanísticas contemporâneas, caracterizando-se por “um modelo de desenvolvimento urbano que promova altas densidades de modo qualificado, ou seja, com adequado e planejado uso misto do solo” (LEITE, 2012, p.158), mostram-se como um modelo de urbanização contrária à lógica da circulação do capital, pois ao invés de objetivar a expansão urbana, se pensa em adensar os espaços.

⁹ A Nova Agenda Urbana da Organização das Nações Unidas – ONU, publicada em 2017, prevê compromissos que devem ser adotados pelas cidades para o alcance do desenvolvimento sustentável. Entre esses: “Encorajamos estratégias de ordenamento do território que considerem, conforme o caso, a necessidade de orientar a expansão urbana, dando prioridade à renovação urbana por meio do planejamento para a oferta de infraestrutura e serviços acessíveis e bem conectados, densidades populacionais sustentáveis, **desenho compacto** e integração de novas centralidades ao tecido urbano, **evitando a marginalização e a dispersão urbana**” (ONU, 2017, p. 15, grifo nosso).

Para efetivação das estruturas urbanas associadas ao desenvolvimento econômico, o capital e a força de trabalho são alocados estrategicamente no espaço urbano de forma a reduzir custo e tempo, ponderando “condições da conexão interindústrias, da divisão social do trabalho e da necessidade de acesso, tanto à oferta de mão-de-obra como aos mercados dos consumidores finais ” (HARVEY, 2005, p. 146). Este raciocínio que vai pensar taticamente as localizações, ou seja, dar um novo protagonismo ao lugar das coisas no espaço urbano, define o conceito de *coerência estruturada* colocado por Harvey.

Devido ao urbano ser uma expressão dos meios econômicos e sociais, faz-se necessária a articulação dos estudos sobre urbanização e as mudanças que acontecem nestas esferas. A gestão das cidades é fortemente impactada por um modelo de urbanização que traz um conceito que significa “um conjunto espacialmente estabelecido dos processos sociais” (HARVEY, 2005, p. 170) e que prioriza vantagens financeiras desde sua criação até sua manutenção, ou seja, a relação entre estes dois segmentos, urbano e social, é indissociável, mas é frequentemente negligenciada como se o espaço urbano pudesse ser um “subproduto passivo” das mudanças sociais (HARVEY, 1996, p. 48).

Ao associar espaço urbano e mudanças socioeconômicas, Villaça (2001) explicita a correlação existente entre esses elementos. De acordo com o autor, a produção do espaço intra-urbano¹⁰ não se restringe à definição da forma física da cidade e seus objetos (praças, ruas, quadras, etc). Para Spósito (2011, p.124) “não há cidade sem divisão social do trabalho, o que pressupõe sempre uma divisão territorial do trabalho”. A principal consequência das atividades sociais impressas no espaço físico, e vice-versa, é a **localização**, sendo que esta se relaciona com a disputa entre diferentes grupos sociais por locais privilegiados dentro do território urbano.

Essa disputa é resultado de uma contradição entre a produção do espaço que é coletiva e a sua apropriação que é privada (CARLOS, 2011, p. 68). A localização é construída coletivamente, logo “resulta da força produtiva social do trabalho da aglomeração cidade” (VILLAÇA, 2001, p. 77). O que vai determinar tal privilégio a um lugar específico é o quão reconhecido socialmente é esse espaço, portanto, quanto esforço coletivo foi desempenhado para construir tal “reputação”. Sendo assim, o mercado ao apropriar-se deste benefício coletivo vai influir valor não apenas sobre as localizações, mas também sobre os deslocamentos entre os espaços de privilégios. Esta acessibilidade é responsável por revelar a quantidade de trabalho social gasto em sua produção.

A complexidade desta ideia que coloca a localização como fruto de um trabalho social dispendido no espaço urbano, pode ser melhor compreendida a partir de um exemplo que Villaça (2001, p.74) demonstra: um estabelecimento comercial a venda tem seu valor econômico potenciali-

¹⁰ O espaço intra-urbano recebe essa denominação para demarcar o local de deslocamento do ser humano enquanto força de trabalho e consumidor, diferenciando-se dos espaços regionais que são considerados os de deslocamento de informações, energia e capital constante (VILLAÇA, 2001).

zado conforme sua posição geográfica é reconhecida. Geralmente, o comerciante anuncia que “passa-se o ponto” e, a partir desta frase, é passível de clareza que *o ponto* vai se traduzir no trabalho coletivo dispendido sobre tal localização.

Este valor que é agregado à terra urbana de acordo com a sua posição se altera positiva ou negativamente quando somado ao seu acesso e a qualidade infraestrutural. Desta forma, as diferentes classes sociais geram uma disputa dentro do território urbano, tendo como intuito apropriar-se dos melhores lugares, ou seja, locais de fácil acesso a infraestruturas completas.

Estas questões de acessibilidade e localização fazem parte do arcabouço do planejamento urbano, ou seja, são ou deveriam ser planejadas dentro da perspectiva do bem-estar social, segundo a urbanística contemporânea. No entanto, a compreensão de que o território é uma expressão das atividades socioeconômicas altera o registro de um planejamento que vai defender a coletividade e os espaços de privilégio direcionados a totalidade, para uma cidade que vai ser desenhada em prol das diferentes escalas econômicas, beneficiando principalmente as classes de maior poder aquisitivo.

2.2 Empreendedorismo urbano: nova forma de gestão das cidades

A crise mundial dos anos 80 e 90, conhecida por parte da historiografia como década perdida (VARGAS; FELIPE, 2015, p.129), suscitou novas posturas governamentais com a intensão de alinhar várias frentes de recuperação econômica. Um fenômeno recente desse período colocado por Harvey (2005, p. 167) para manter a ascensão da economia também alinhada à produção do espaço urbano é a transição de uma abordagem de governo que anteriormente era administrativa (até 1960) para uma abordagem empreendedora (a partir de 1970/80).

A mudança é reflexo de um colóquio que ocorreu na cidade de Orleans, em 1985, que reuniu países de capitalismo avançado no intuito de refletir sobre medidas mitigadoras que deveriam ser adotadas pelos governos urbanos após crises econômicas e fiscais (HARVEY, 1996, p. 49). No Brasil, a ascensão do neoliberalismo inseriu o país neste cenário competitivo a partir dos anos de 1990 com o presidente Fernando Collor (COMPANS, 2005, p. 16).

O que se alterou nas posturas governamentais foi o modo de produção do espaço, agora numa perspectiva não mais meramente administrativa, mas tomando também o território urbano como passível de negociações econômicas, uma “mercadoria-espaço” (CARLOS, 2011, p.61). As cidades que anteriormente tinham atenção e destaque voltados para seus acúmulos de riqueza, posição geográfica e recursos naturais, empenham-se em obter sucesso em outras atividades como: adaptações aos mercados internacionais e flexibilização da produção e do comércio (BORJA & CASTELLS, 1996, p. 153).

Esta transição de abordagens de governo engendra a ideia de que as cidades podem ser consi-

deradas agentes ativos, ou seja, toda a sua produção deve relacionar-se diretamente com possibilidades de crescimento econômico, seja através de suas construções ou ofertas de consumo. Trata-se de um processo conflituoso e seu domínio está para além de um governo urbano, mas sim de uma *governança urbana* (HARVEY, 2005, p.171).

O conceito de *governança* é explicado por Harvey (2005, p. 172-174) como uma coalizão de forças amplas onde a administração pública deve atuar como mediadora entre capital e cidade. Essas forças são constituídas por diversos agentes sociais formados a partir de uma aliança de classes que reúna financistas, industriais, comerciantes, entre outros. À frente desse time deve representá-los alguém que imprima uma marca pessoal sobre o empreendedorismo urbano, portanto, uma pessoa de carisma e visão.

A forma de gestão empreendedora, além de ser administrada por este novo perfil de governo, também apresenta novas posturas (HARVEY 2005, p. 172-174), tais como:

Parceria público-privada: integração da iniciativa tradicional local com os poderes governamentais locais no intuito de buscar e atrair financiamento externo, novos investimentos e fontes de emprego;

Atividade especulativa: a parceria público-privada é especulativa, portanto “sujeita a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento planejado e coordenado.” Em muitos casos o poder público assume os riscos e o setor privado os benefícios.

Economia política do lugar: o território – considerado pelo autor como os projetos econômicos de moradia, educação, etc. – é deixado a margem. Busca-se construção do lugar ou sua melhoria como método de desenvolvimento da imagem da cidade.

Borja & Castells (1996, p 156) também especificam a transformação urbana a partir da soma-tória de três fatores que são similares aos colocados por Harvey. Estes fatores são: sensação de crise gerada pela globalização econômica; negociação entre sujeitos urbano, público, privado, junto a ascensão de uma figura de liderança local e consenso público e conjunto com relação ao desenvolvimento da cidade.

Esse rol de artifícios e posturas são as características que definem um governo que adota o perfil de gestão empreendedora. Entretanto, também é importante compreender as estratégias que permitiram a transição de um modelo de governança para o outro. Tais são essas estratégias, de acordo com Harvey (2005, p.177-79) que somadas resultaram no processo de transformação do cenário das cidades: a oferta de vantagens e assistência, geralmente em infraestruturas físicas e sociais, como forma de promover e fortalecer o desenvolvimento econômico; intensificação do consumo – vendido como qualidade de vida - enquanto forma de melhorar a posição competitiva das cidades; domínio sobre as atividades de controle e comando referentes à comunicação e finanças e a vantagem competitiva da redistribuição de superávits.

Estas mudanças contaram com um fator determinante no auxílio à nova forma de gestão: a mobilidade do capital gerada através da globalização¹¹. Essa mobilidade que por um lado contribui com as cidades no processo de mudança de gestão, por outro enfraquece a regulamentação dos Estados no que se refere aos fluxos econômicos, devido à facilitação da circulação do capital entre as fronteiras (COMPANS, 2005, p. 16-45). Spósito (2011, p. 136), retomando Massey (2008), afirma que a partir da combinação modernidade e globalização é possível aprofundar a questão da forma espacial, superando o olhar voltado apenas às estruturas físicas, e se atentando também a presença da natureza das relações de poder.

A livre circulação monetária dificulta o planejamento econômico das cidades, principalmente quando esse planejamento se atenta às questões de bem-estar social. Primeiro por inserir na pauta pública a prioridade em atender às necessidades do capital; segundo, resultante do anterior, por produzir espaços de desigualdade.

Outra consequência da mobilidade financeira é a redução de barreiras espaciais entre as cidades e estados, facilitando o trânsito de mercadorias, pessoas, informações, etc. Essa postura desconstrói o costume de implantar empreendimentos comerciais ou industriais em locais de fácil acesso à matéria-prima e se atenta a outras prioridades como a escolha de lugares com abundante oferta de mão-de-obra qualificada, boas infraestruturas e recursos, regulamentação e tributação governamental convenientes.

A flexibilização da autoridade dos Estados é absorvida pelos governos locais que assumem um papel de maior prestígio na negociação entre interesses globais e municipais. Isto ocorre devido aos municípios poderem “contribuir mais eficazmente para melhorar as condições de produção e de competição das empresas das quais depende, em última instância, o bem-estar da sociedade local ” (BORJA & CASTELLS, 1997 *apud* COMPANS, 2005).

Pode-se considerar que a *governança urbana* tem como principal objetivo ofertar uma cidade oportuna aos negócios. Neste cenário que vai priorizar os aspectos econômicos,

O resultado é um turbilhão estimulante, ainda que destrutivo, de inovações culturais, políticas, de produção e consumo de base urbana. Nesse instante, podemos identificar uma conexão vital, se bem que subterrânea, entre **a ascensão do empreendedorismo urbano e a inclinação pós-moderna para o projeto de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano abrangente**, para a efemeridade e o ecletismo da moda e do estilo em vez da busca de valores duradouros, para a citação e ficção em vez da invenção e da função, e, finalmente, para o meio em vez da mensagem e para a imagem em vez da substância (HARVEY, 2005, p. 183, grifo nosso).

¹¹ “A **Globalização** é um termo elaborado na década de 1980 para descrever o processo de intensificação da integração econômica e política internacional, marcado pelo avanço nos sistemas de transporte e de comunicação.” PENA, Rodolfo F. Alves. “O que é Globalização?”; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-globalizacao.htm>. Acesso em 27 de julho de 2019.

2.3 Planejamento urbano: outras posturas frente à flexibilização

O planejamento urbano ausente de controle do governo seja em escala nacional, estadual e/ou municipal, dissolve a rigidez do urbanismo tradicional e adota uma postura flexível através de instrumentos adaptáveis. Esses instrumentos são utilizados para facilitar a ação do capital no território urbano, mostrando-se embasado em política de planejamento, na tentativa de ser explicado através de um viés técnico.

O conjunto de ferramentas, apresentado por Compans (2005), têm como principais alternativas os seguintes instrumentos:

Planejamento Estratégico: Se direciona como uma ferramenta auxiliadora do setor privado nas ações públicas e políticas. Tem um esforço concentrado principalmente na ação, sendo constituído de um diagnóstico, prognóstico e proposição. Diferentemente do planejamento tradicional que propõe restrições, este planejamento objetiva as potencialidades (econômicas) do território. É um modelo considerado pela autora como ineficaz porque, no limite, prioriza apenas ações privilegiadas, tornando-se incoerente como instrumento de gestão urbana sob a perspectiva de produzir um território equânime (COMPANS, 2005, p. 109-114).

Parceria Público-Privada: Já mencionada por Harvey e agora complementada por Compans, emprega-se, principalmente, na intenção de engrandecer a imagem das cidades para gerar desenvolvimento econômico, mas frequentemente atua de forma pontual e produz projetos segregados.

Marketing Urbano: É o instrumento utilizado para “vender” a cidade, ou seja, apresentá-la como um produto comerciável. Para obter sucesso nessa venda é necessário que o espaço urbano seja constituído de projetos com grande visibilidade, resultando no conceito de espetacularização dos espaços.

O termo espetacularização do urbano foi forjado por Arantes (1998, p.13) e significa “fisio-nomias urbanas definidas por uma nova estratégia empresarial que assumiu a função de estimular identidades locais, através da criação de imagens enfáticas de um mundo higiênico e livre do fantasma da anomia social. ” Trata-se de uma ação pautada em projetos exibicionistas de atrações turísticas - como parques, shoppings, etc. - e infraestrutura de qualidade – transporte, segurança, educação, etc.

Concluindo este conjunto de ferramentas, o *Urbanismo Flexível de Projetos* teria como benesses uma melhor precisão devido a um recorte específico, que favorece a captura de parcerias público-privadas, apresentando fácil adaptabilidade, melhor controle por parte da ação pública, bem como encurtando prazos de execução (COMPANS, 2005, p. 125).

Este tipo de planejamento urbano empreendedor, junto a seu conjunto de ferramentas, é criticado por Harvey (1996, pg.62) por dar atenção apenas a grandes projetos e obras, privilegiando

certos territórios urbanos e ocultando graves problemas socioeconômicos, especialmente em países em desenvolvimento. No entanto, neste período atual do planejamento essas práticas conseguem protagonismo, pois “as grandes ações de caráter social-urbano aparecem como necessárias e urgentes e, portanto, suscetíveis de encontrar o apoio político e econômico ausente há poucos anos ” (BORJA & CASTELLS, 1996, p. 157).

2.4 Fragmentação do tecido urbano: nova forma de urbanização

Decorrente destes novos tipos administrativos de governança urbana (HARVEY, 2005, p. 171) e também das novas ferramentas adotadas pelo planejamento urbano, a urbanização vem se tornando outra, desde meados das décadas de 70 e 80. Esta mudança que gerou novas tipologias de território é denominada por Reis (2006, p. 13) de *urbanização dispersa*, conceito utilizado para qualificar o tecido urbano quando este é fragmentado. Reis (2015, p. 93) chama atenção para a qualificação da terminologia, pois

“ (...) devemos esclarecer que o conceito de dispersão urbana não se refere a uma característica das formas urbanas ou a uma forma específica de tecido urbano. Refere-se, de fato, a uma relação, a uma escala de concentração, comparando o grau de densidade de uma área, em dois momentos diferentes, ou comparando-a com outra, mais ou menos adensada. Dispersar significa estabelecer uma área com menor adensamento urbano. Não é a identificação de uma particularidade constitutiva de um processo, que seria designada por um substantivo. É uma diferença entre duas formas, designadas por um adjetivo. Sob outra perspectiva, é um processo de esgarçamento ou de concentração, que designamos por um verbo. ”

Spósito (2011, p. 142) complementa o conceito de urbanização dispersa:

“Trata-se do aprofundamento das desigualdades, negando as possibilidades de diálogo entre as diferenças, o que justifica a adoção da noção de fragmentação socioespacial, tanto no que se refere à sua dimensão sociopolítica, nos termos já desenvolvidos por Souza (2000), como em sua dimensão socioeconômica. ”

Este tipo de urbanização também pode receber a denominação de urbanização difusa. O termo é conceituado por vários escritores conforme análises de Spósito e Góes (2013, p.57). Segundo as autoras, o adjetivo *difusa* pode ser compreendido não apenas no sentido de fragmentação do território urbano, mas também na tendência à mescla dos usos urbanos e rurais na medida em que a proximidade do espaço urbano e do espaço rural torna-se menor e possibilita ao campo uma vivência urbana mais frequente.

Estas mudanças que afetaram o processo de urbanização¹² do Brasil, vem causando uma metamorfose no território atual das cidades e é decorrente de diversos fatores. Tem sido cada vez

¹² É importante deixar claro que o sentido de urbanização usado por Reis (2006, p. 47) diz respeito a forma física do tecido urbano e também ao sentido de processo social e demográfico, ou seja, migrações e adoção dos modos de vida urbanos.

mais comum áreas urbanizadas desintegradas da totalidade da cidade, geralmente conectadas por escassos vínculos; também os novos modos de vida contribuem muito para esta dispersão como é o caso da mobilidade e comunicação; outro fator são os condomínios que se caracterizam por ser outro modelo de gestão urbana tendendo a alimentar a fragmentação do espaço; diferentes formas de espaços públicos privados (shoppings) também entram nesta lista de fatores; por fim, os empreendimentos multifuncionais criam dentro de seus espaços novas formas de conjuntos urbanísticos (REIS, 2006, p. 12).

O processo de fragmentação é posterior ao processo de segregação e também tem abordagem mais complexa. Segundo Spósito e Góes (2013, p. 294 – 295), a segregação se refere estritamente ao uso residencial diferentemente do espaço fragmentado aonde:

“novos elementos se combinam para o reconhecimento da fragmentação, como a existência de uma policentralidade e a conformação de territórios descontínuos, gerando morfologias menos integradas territorialmente. Além disso, as relações entre proximidade e contiguidade foram alteradas, uma vez que o uso do transporte automotivo e a ampliação das possibilidades de comunicação redefinem as interações espaciais entre diferentes áreas residenciais, entre estas as áreas de trabalho, consumo e lazer.”

Sendo assim, os avanços tecnológicos em comunicação, mobilidade e produção industrial têm papel importante nesta transformação do território urbano. Entretanto, a dispersão urbana também foi viabilizada através das “formas de organização empresarial, sob impulso das mudanças do sistema financeiro” (REIS, 2015, p.100). Este processo de mudança está relacionado as transformações do mercado imobiliário. Reis (2015, p.102) explica que até a Segunda Guerra Mundial o setor da construção civil se desenvolvia através da locação dos espaços, ou seja, investidores obtinham renda a partir de construções feitas para alugar. A partir de 1943, e a mudança surgiu devido às políticas do Estado Novo, a renda gerada pelo ramo da construção civil não se baseava mais no aluguel, mas sim na venda dos espaços.

Tratou-se de uma mudança no mercado imobiliário brasileiro que o transformou de setor comercial para setor industrial, e adquiriu maior relevância a partir de sua associação com o mercado financeiro e a publicidade (REIS, 2015 p.103). Esta nova postura da construção civil alimenta desde sua institucionalização à urbanização dispersa.

A peculiaridade da fragmentação urbana também engloba a tendência de “homogeneidade como marca da cidade atual” (SPÓSITO; GÓES, 2013, p. 55), pois a fragmentação busca a criação de núcleos urbanos formados por grupos de mesmas características econômicas. Esta ideia de homogeneização dilui a perspectiva de cidade enquanto unidade e também contraria a heterogeneidade das cidades compactas.

A dispersão do tecido urbano se materializa enquanto totalidade, pois engloba distritos industriais, áreas residências, comércio e serviços. Historicamente, para ilustrar esse processo de fragmentação, as fábricas estiveram localizadas dentro dos perímetros urbanos até a Segunda

Guerra Mundial. Essas dependiam das fontes de energia e linhas de transporte, no caso as ferrovias. A dependência se desfez após a construção das rodovias. Para Reis (2006, p.117) a descentralização das indústrias tem razões de ordem técnica e de ordem produtiva.

As ferrovias foram substituídas pelas rodovias que permitiram um acesso mais facilitado e ágil às mercadorias e também aos trabalhadores advindos de cidades vizinhas. Na Europa, a energia passou a ser fornecida por redes de transmissão e por isso o carvão não era mais necessário para tal função; outro fator que gerou descentralização foi a busca por lotes maiores para o aumento das indústrias em extensão devido à mecanização. A compra de glebas em áreas rurais e a venda dos antigos terrenos em área urbana consolidada era um bom negócio para as indústrias.

A dispersão das áreas residenciais atingiu em maior porcentagem as faixas de baixa renda, Reis (2006, p. 127/8) denomina esse acontecimento de “dispersão dos pobres”. Segundo Spósito e Góes (2013, p.52) até 1970 essa periferização era exclusiva das classes de baixa renda. No processo atual de fragmentação urbana, a novidade, desta vez, não foi apenas as localizações periféricas, mas também o descaso crescente que essas áreas recebem. Anteriormente, tratava-se de uma periferia mais imediata e com alguns serviços urbanos. Essas áreas se tornaram cada vez mais afastadas e escassas de serviços.

Ainda se tratando da dispersão das áreas residenciais, mas voltadas para as faixas de renda média e alta, tem-se dois movimentos contrários e que caracterizam tal fragmentação: o interesse aos benefícios da vida metropolitana e a busca de um contato com a natureza. Esta duplicidade é amenizada com os avanços tecnológicos e de mobilidade, mas também causam uma periferia fragmentada (condomínios fechados) mesmo que dotadas de infraestrutura.

Os comércios e serviços assumiram neste processo de dispersão métodos característicos do setor industrial, ou seja, “concentração empresarial, envolvimento com grandes capitais, atuação em escalas crescentes, planejamento e racionalização das atividades, especialização, conquista de grandes mercados, marketing em grande escala ” (REIS, 2006, p.140). Este setor combina centralização e dispersão em uma rede de grandes centros.

Evidentemente, o Estado tem dificuldades de planejar e gerir esse processo de fragmentação em relação à oferta dos serviços públicos que se torna escassa e não beneficia a todos. Apropriando-se dessa fragilidade, os setores imobiliários oferecem cada vez mais projetos cuja proposta foi adaptada dos tempos modernos com seus conjuntos urbanísticos ou unidades de vizinhança que eram pensados para as classes de baixa renda e propunham serviços públicos coletivos associados às residências, mas agora adaptados aos interesses das classes mais altas. Trata-se de uma forma de coletivização privada ou comercial onde cada associação encarrega-se de seus próprios problemas e tem suas próprias regras (REIS, 2006, p.149-150).

Essa releitura dos conjuntos urbanísticos da contemporaneidade não objetiva a integração social, mas a segregação. Esses podem ser implantados em áreas de renovação urbana, vazios ur-

banos bem localizados ou glebas isoladas. Reis (2006, p. 160) alerta que, para o caso das glebas periféricas, além de terem custo menor, a implantação de determinados serviços neste mix de usos, cria novos centros e valoriza o entorno elevando preço e intensificando vendas.

Nesta fase contemporânea em que a urbanização se apresenta dispersa, o termo planejamento urbano se altera para **desenvolvimento urbano**, de acordo com Reis (2006, p.168), pois o primeiro, por estar mais conectado a um sentido de ação governamental, foi substituído pelo segundo que abarcou em seu sentido a frequente participação dos capitais privados.

O planejamento urbano, que se politizou através da Constituição Federal de 1988 e se regulamentou por meio do Estatuto das Cidades de 2001 com o objetivo de assegurar a função social das cidades, tem dificuldades de ser efetivado devido aos projetos urbanos adversos da contemporaneidade que vão pensar a ascensão econômica enraizada também ao tecido urbano e a fragmentação desse tecido como forma de progresso.

CAPÍTULO 03

Planejamento Urbano de Votuporanga: origem, desenvolvimento e planos diretores

O capítulo 03 tem por objetivo descrever o cenário urbano de Votuporanga utilizando os planos diretores que a cidade recebeu como documentos ordenadores desta construção histórica. Tal levantamento servirá de referência para a análise das práticas administrativas frente às propostas colocadas pelo planejamento urbano atual, cabendo a observância desta relação que perpassa discurso e efetividade.

3.1 Formação do território urbano

O processo de urbanização do Brasil pode ser relacionado a seu desenvolvimento e em especial à política colonizadora a que foi submetido até o final do século XVII. As terras brasileiras e sua produção formavam uma retaguarda rural de apoio ao mercado estrangeiro. A coroa portuguesa investia em cidades que abrigassem sua sede e, nas demais terras, permitia aos donatários a urbanização. Essa rede de cidades e vilas serviam para controlar a colonização.

Figura 1: Localização de Votuporanga dentro do Estado de São Paulo.
Fonte: Wikipédia, 2018.

A relação entre Colônia e Metrópole sofre alterações no término do século XVIII. De acordo com Reis (1995, p.5) a dominação colonial política direta é substituída por uma relação dependente de controle de fluxos econômicos e financeiros, constituindo uma “relação livre entre desiguais”. A economia, nesse período, ainda estava baseada na agricultura, sustentada pela monocultura e trabalho escravo.

Já no início do século XIX, a produção cafeeira se torna a principal fonte da economia brasileira, cultivada nas províncias do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Estas frentes cafeeiras serviram como um ímã de redes urbanas, pois o café além de ter um valor econômico elevado em comparação ao açúcar e a mineração, também tinha a vantagem de poder ser cultivado em terrenos acidentados (REIS, 1995, p.7).

Com a abolição do tráfico de escravos em 1850, foram formuladas novas correntes de imigração europeia para o interior do estado de São Paulo, a fim de criar um fluxo de trocas inter-regionais. Em 1860 foi inaugurada a ferrovia São Paulo-Railway que integrava em seu percurso as cidades de Santos, São Paulo e Jundiaí. Em 1880, a escravidão é abolida e o regime republicano é instaurado no Brasil. Esse novo quadro governamental é descrito por Reis (1995, p.13) como um divisor de águas que já vinha sendo alterado através de mudanças nos processos sociais e econômicos. Também em decorrência da instalação da ferrovia foram abertas novas terras de expansão pioneira, o que elevou o estado de São Paulo e partes dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro como as regiões mais prósperas do Brasil.

Desde o final dos anos 80 do Século XIX, já se notava o avanço de novas comunidades urbanas devido a facilidade propiciada pelo novo transporte, principalmente nas regiões Sul e Sudeste do país. Reis (1995, p. 18) esclarece que:

“Em alguns casos as empresas ferroviárias criaram subsidiárias para promover a colonização, estimulando o avanço de produção, antes da chegada de seus trilhos. Mas o mais frequente era o avanço dos próprios pioneiros, com múltiplas empresas oferecendo glebas rurais ou lotes em vilas e cidades, por eles mesmos fundadas. No início do século XX, os ramais se multiplicaram e,

consequentemente, intensificou-se a atividade urbanizadora, que só iria arrefecer, por algum tempo, após a crise de 1929”.

Nesses entremeios de expansão, ainda reverberado na década de 30, a Estrada de Ferro Araraquense atingiu o município de Tanabi, região noroeste e interior paulista, incentivando o desbravamento desta área e atraindo novas comunidades que desejavam realizar o cultivo do café. Foi neste período de busca por novas terras que se fundou a cidade de Votuporanga, a princípio implantada como um pequeno vilarejo (PDI VOTUPORANGA, 1972, v.1).

As terras que deram origem ao município pertenciam a Companhia Agrícola Francisco Schmidt S/A que, afetada pela crise cafeeira, doou duas glebas como forma de quitação de dívidas para a empresa exportadora alemã Theodor Wille & Cia, em vinte e oito de dezembro de 1936. A empresa decide fracionar parte de seu novo território objetivando a formação de uma nova vila e, para tal serviço, contrata a Empresa Paulista Para Retalhar Terras Ltda em fevereiro de 1937.

Figura 2: Propaganda Imobiliária das primeiras terras de Votuporanga.
Fonte: Ravel Gimenes, 2018.

Os profissionais da empresa de loteamento responsáveis pelo planejamento de novas vilas eram os engenheiros Guilherme Von Trumbach e Otto Ritti que decidiram então o local de implantação deste novo núcleo urbano, contando com uma área de trinta alqueires.

Em oito de agosto de 1937, Votuporanga foi inaugurada enquanto vila. Como estratégia para a venda rápida dos lotes, os engenheiros responsáveis pelo seu planejamento reservaram uma área central destinando-a se tornar uma grande praça e igreja matriz. A vila ocupava uma área total de 72,6 hectares, subdividida em vários lotes, com as devidas demarcações de ruas e praças; logo atraiu grande número de forasteiros devido também as facilidades nas formas de

pagamento (PDI VOTUPORANGA, 1972, v.1).

Essas vilas fundadas por frentes pioneiras apresentavam uma disposição urbanística racional em grande parte de seus empreendimentos, de forma pensada a atingir uma reprodução rápida de lotes. Não diferente no caso de Votuporanga, o desenho inicial de sua malha urbana apresentava linhas ortogonais dispostas de forma racional. Reis (1995, p.19) analisa que

“Nas frentes pioneiras, os traçados das cidades apresentavam soluções urbanísticas estereotipadas, em forma de tabuleiro de xadrez, de acordo com o sentido pragmático das iniciativas, revelando o caráter mercantil e a urgência dos empreendimentos. As condições topográficas eram pouco consideradas. Espaços maiores eram reservados para uma praça de comércio frente à estação e mais uma ou duas nas proximidades, para atividades cívicas, sociais, culturais e religiosas. No estado de São Paulo, as ferrovias acompanhavam os divisores de água (mais saudável e de mais fácil aproveitamento) delineando colares de cidades, que faziam confluir a produção para os grandes entroncamentos (Campinas e São Paulo) e para o porto de Santos.”

O traçado da cidade apresentou um arranjo de doze quarteirões posicionados ao redor da área central destinada a praça matriz da cidade. Alguns lotes mais centrais foram demarcados como áreas comerciais, sendo esta atitude pautada no objetivo de atrair uma diversificação econômica para a nova vila.

Na década de 40, a cidade atingiu um expressivo desenvolvimento agrícola e sua economia se estabeleceu enraizada no cultivo do café, mas sua produção rural era variada devido ao predomínio de pequenas propriedades (PDI, 1971, p.2). Essa diversificação, ao atingir um desenvolvimento relevante, incluindo a incorporação de maquinários, potencializou principalmente a produção algodoeira da cidade que, no período da Segunda Guerra Mundial, contou com a presença de mão de obra estrangeira, principalmente japonesa (PDI, 1971, p.2). Foi através do algodão que Votuporanga recebeu sua primeira industrialização, elevando seu patamar agrícola ao nível de comparação de grandes centros urbanos como Campinas-SP. Também outras atividades, tal qual o comércio, já contribuíam para a economia municipal na época (CUCATO, 2015, p.78).

Figura 3: Projeto do traçado originário de Votuporanga com lotes comerciais demarcados em vermelho.
Fonte: Cucato, 2015.

A ferrovia Araraquarense chegou ao território de Votuporanga no ano de 1944. Sua implantação auxiliou na atração de pequenas indústrias que se instalaram nas proximidades da linha férrea. São ressaltadas no cenário econômico da cidade empresas como a Nestlé, armazéns do Instituto Brasileiro do Café - IBC e um centro distribuidor da Cia de Petróleo (PDI, 1971, p.9). Devido a todo este rápido processo de desenvolvimento (1937-1944), em janeiro de 1945 foi proferido o Decreto-lei número 14.334 que desmembrou Votuporanga do distrito de Monteiro, pertencente à Tanabi-SP, elevando a vila a categoria de Município.

Figura 4: Malha Ferroviária Paulista – 1950.
Fonte: PLHIS, 2010, com adaptações da autora.

É relevante elucidar que, anteriormente, no ano de 1943, o Segundo Distrito de Monteiro (futura Votuporanga) contabilizava dezesseis mil habitantes, sendo dois mil e quinhentos moradores de área urbana e o restante, treze mil e quinhentos, moradores da área rural (PLHIS, 2010, p.34). Após a chegada da ferrovia e emancipação do município, a evolução da malha urbana da cidade se apresentou da seguinte forma:

Não se encontrando no sítio obstáculos naturais e sendo a sua topografia praticamente plana, a opção de quem traçou o arruamento foi, evidentemente, a mais simples e ingênua, o traçado ortogonal rígido desenvolvendo as ruas longitudinais no sentido N-S e as transversais no sentido L-O. A iniciativa imobiliária deve ter alcançado êxito financeiro ou, de qualquer modo, propiciou estímulo, pois evidencia-se logo em seguida a mancha matriz é estendida para o Sul e salta de 72 hectares para aproximadamente 121,6[...] Remonta a 1945 o terceiro salto de expansão do tecido urbano embrionário da cidade. São loteados uma área de cerca de 21,5 hectares ao Norte da mancha matriz e outra ao Leste, com aproximadamente 43 hectares. São acrescidos, portanto, ao tecido original de 1937 mais 64,3 hectares, depois de um período de adensamento de 8 anos (PDI VOTUPORANGA, 1972, v.1).

Neste cenário de rápida evolução, na década de 50, a cidade já havia elevado ainda mais sua diversificação de atividades produtivas (COSTA, 1955 *apud* PLHIS, 2010). A ferrovia ao Sul da mancha urbana foi responsável por consolidar uma área industrial naquela região. Entretanto, o intervalo entre a Zona Sul e a Zona Central era constituída de uma grande gleba ainda sem desenho urbano.

Dada a necessidade de integração dos setores de indústria e comércio, o proprietário do terreno localizado à frente da Estação Ferroviária de Votuporanga, em 1952, decidiu contratar o engenheiro Francisco Prestes Maia (1896-1965) para realizar um projeto de loteamento da gleba, tendo como principal intuito a ligação das áreas já urbanizadas.

Prestes Maia realizou o projeto urbanístico da gleba que continha 156 hectares. Optou por um traçado orgânico como forma de adaptar-se às curvas de nível do território e propôs uma ampla avenida de conexão com a malha urbana existente. Essa grande avenida proposta pelo engenheiro é analisada por Fiorin (2010) como um projeto realizado para uma sociedade ligada ao automóvel e “também sugeria a mais pura aplicação de um modelo “estrangeiro””. Como uma reprodução do Plano de Avenidas de São Paulo, a avenida ainda contava com uma preocupação estética de embelezamento e modernidade.

Figura 5: Avenida Prestes Maia, década de 60 e 2019, respectivamente.

Fonte: Fiorin, 2010 e Google Earth, 2019.

Na década de 1960, aconteceu um processo de desaceleração agrícola que impulsionou a migração campo-cidade e modificou a sua economia através de uma gradual substituição de algumas lavouras por pastagens, ampliando espaço para a categoria agropecuária. A alteração da base econômica do município aconteceu de acordo com diferentes fatores: “o esgotamento da fronteira agrícola paulista, o êxodo rural, a intensificação do processo de urbanização e metropolização aliada a crise da agricultura de exportação, além da modernização diferencial da agricultura de abastecimento” (PLHIS, 2010, p.49 *apud* RODRIGUES, 2005).

A superfície territorial urbana de Votuporanga chegou a 375 hectares. O crescimento populacional da cidade aumentou significativamente devido a sua transformação rural.

VOTUPORANGA	1950		1960		1970	
Situação de Domicílio	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
População	9.711	12.722	19.809	13.136	30.446	8.997
POPULAÇÃO TOTAL	22.433		32.945		39.443	
% do incremento populacional	40,21		46,86		19,72	
Grau de Urbanização (%)	43,29		60,13		77,19	

Figura 6: Evolução da Malha Urbana, 1950 a 1970.
Fonte: PLHIS, 2010.

Figura 7: Mapa Evolução da Malha Urbana, 1960.
Fonte: Tunes, 2017, com adaptações da autora.

3.2 Primeiro Plano: Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga, 1971 (PDI-71)

O planejamento urbano de Votuporanga se consolidou de fato quando a cidade recebeu seu primeiro plano diretor. Em 1971, a prefeitura decidiu contratar uma equipe especializada para elaboração de seu Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI-71).

Nesta época, as cidades recebiam estímulos para criar suas secretarias de planejamento e financiar seus planos diretores através do Fundo de Financiamento para Planejamento Local (FIPLAN) e esta ação estava subordinada ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão responsável pela supervisão desses planos.

No período em que no Brasil está instalado o Regime Militar desde 1964, o objetivo de alcançar uma modernização do país levou o governo a procurar por um corpo técnico profissional

qualificado nas universidades do país como suporte aos seus projetos. A criação de secretarias de planejamento e consequente atenção a formulação de planos diretores é vista como uma assistência ao Estado moderno.

A prefeitura de Votuporanga contratou para a elaboração de seu primeiro plano diretor o Grupo de Planejamento Integrado Ltda (GPI), uma empresa de consultoria em planejamento urbano criada na cidade de São Paulo e que em sua estrutura contava com equipe diversificada, liderada pelo engenheiro Sérgio Motta (SANT'ANA; FAVA; BUENO, 2010). Esse grupo¹³, de acordo com Ferreira (2007, p.27), formou-se a partir da junção de três outras empresas de consultorias diferentes e se aprimorou em produzir planos diretores de desenvolvimento integrado através de

“um planejamento que abrangesse a própria estrutura administrativa do município, as condições econômicas e sociais para o desenvolvimento e a preparação do espaço físico da cidade para um crescimento harmônico e equilibrado de suas estruturas”.

O plano diretor elaborado para Votuporanga abordou questões históricas sobre a origem da cidade, refletindo seu estado atual (década de 70) e futuro, descrito em cinco volumes, respectivamente: diagnóstico, plano de ação, política de desenvolvimento físico, lei do plano diretor físico e código de instalações. Também contou com alguns mapas, dentre os quais, o de expansão da malha urbana e criação de um zoneamento para a cidade se fazem os mais importantes.

Começando pela análise do território, o diagnóstico preliminar do plano apontou uma Votuporanga que revelava uma área urbanizada muito maior do que a necessária para atender a população local da época. A contrapartida foi a proposta de que a cidade não recebesse nenhum novo loteamento durante o período de oito anos após o início de vigência da Lei do Plano Diretor Físico. Estava previsto também uma orientação racional, prática e realística das decisões de governo, incentivando o Município a progredir, corrigir erros causados pelo seu processo de desenvolvimento espontâneo e estimular novos avanços econômicos e sociais.

O diagnóstico considerou um erro gravíssimo a expansão da malha urbana ter ultrapassado a rodovia Euclides da Cunha (BR 33). Para o GPI, as duas rodovias que margeiam o território urbano deveriam servir de limitação ao seu perímetro, portanto, propôs-se que a cidade se expandisse para o lado Sul, no sentido da linha férrea.

A avaliação do cenário econômico mostrou que a agricultura, setor primário de Votuporanga por muitos anos, perdurou e cresceu até 1961 - independente de sua trajetória instável - mas se estagnou após este período. A pecuária, que ganhou força considerável na economia municipal, também apresentou queda de produtividade no período de 1961-1967 (PDI, 1971, vol.1, p.6).

¹³ Como já mencionado, no período político em que o PDI-71 foi realizado estava em vigor o Regime Militar brasileiro. Devido às perseguições políticas dessa época, a equipe que elaborou o plano optou pelo anonimato dos autores e, por isso, os textos e cartografias não trazem os nomes dos integrantes do Grupo de Planejamento Integrado.

O desenvolvimento industrial de Votuporanga se assemelhou ao de outros municípios cuja a força econômica se apoiava inicialmente sobre a agricultura. Desta forma, no princípio existiu uma relação de completa dependência entre os setores rural e urbano, mas este quadro sofreu alterações com o passar dos anos e fez com que o PDI-71 se apoiasse sob novas perspectivas econômicas, incentivando a cidade a cultivar um plantio diversificado e investir em estratégias para atrair novas indústrias.

O Censo Industrial de 1960 do IBGE, segundo PDI (1971, vol.1, p.53), apresentou um levantamento das indústrias de uma região formada por sete cidades, onde Votuporanga concentrava 45% do total desses estabelecimentos. Em 1965, a indústria que apresentou maior contribuição ao setor econômico da cidade foi a indústria moveleira, pois “as serrarias abasteciam marcenarias, carpintarias, fábricas de estofados, carroças, construção civil e também o preparo de dormentes para a estrada de ferro” (AIRVO, 1998).

No quadro histórico da situação econômica da cidade, apresentada pelo Plano de Desenvolvimento de 1971, as análises colocadas pelo GPI explicaram o cenário caótico que resultou no declínio agrícola e estagnação dessa atividade produtiva:

A agricultura é a mais importante atividade do Município e baseia-se em quatro produtos mais significativos: o café, o algodão, o arroz e o amendoim. [...] A característica mais importante da agricultura é a sua baixa produtividade, devido principalmente à qualidade do solo, sujeito ao uso sem nenhuma técnica de conservação. A produção agrícola sofre grandes instabilidades ano a ano devido às mudanças nos preços relativos dos produtos e ao fator climático. A pecuária é extensiva e de baixa produtividade. [...] O gado bovino de corte não tem crescido, dado que toda produção tem sido desfrutada ou vendida para outros centros consumidores. [...]. Quanto à indústria em Votuporanga, é constituída, em sua maioria, por estabelecimentos de beneficiamento da produção agrícola. Na verdade, a indústria não passa de uma atividade complementar ao grande comércio atacadista da produção agrícola, realizando uma transformação extremamente superficial do produto. Somente a indústria de móveis pode ser destacada como um exemplo de uma atividade industrial desligada da produção agrícola, pois possui uma expressão regional de maior alcance. (PDI, 1971, vol 1, p.6)

Decorrente dos conflitos econômicos revelados pelo diagnóstico do plano, a habitação também apareceu como um problema social do município. De acordo com o PDI (1971, v.1, p.121) a migração absorvida pela cidade, originária do esvaziamento do campo, acarretou em um processo de formação de um núcleo de habitações precárias que contabilizava cerca de cinquenta famílias. O diagnóstico também apontou que já havia um esforço no sentido de desfavelamento (sic) da área, através de iniciativas da Caixa Econômica de Casa Popular – CECAP e do Lions Clube.

Problemas administrativos também foram descritos indicando a ausência de técnicos qualificados, de integração funcional dos órgãos e atividades municipais e de legislações no geral.

Uma síntese das principais deficiências que o município apresentava no início da década de 70 apontada na conclusão do diagnóstico foi:

Tendência à megaloplanimetria; excesso de áreas loteadas não ocupadas; insistência no traçado ortogonal onde a topografia supera outros; dirigismo forçado do tecido urbano para as margens da rodovia BR-33; transbordamento do tecido urbano com a aprovação de loteamentos em ambas as margens da BR-33 (deformação gravíssima); ausência de seleção e especialização de vias no sistema circulatório urbano; **carência acentuada de áreas verdes tratadas; carência de áreas destinadas à recreação de crianças, jovens e adultos; carência de bosques, parques e águas represadas para manutenção do equilíbrio micro-climático; carência de área verde de proteção das rodovias BR-154 e BR-33; carência de diretrizes para a expansão da cidade;** ausência de legislação urbana adequada; ausência de zoneamento (PDI, vol.1, p. 166 e 167, grifo nosso).

No período entre 1970 e 1980, o Estado de São Paulo, em consonância com o planejamento nacional adotou uma postura política de tentar tornar o interior mais atraente à população a fim de gerar uma “descompressão social, demográfica e urbana da capital paulista” (PLHIS, 2010). Como estratégia, a facilitação na mobilidade fez o governo investir em infraestruturas viárias, o que incluiu a pavimentação da rodovia Euclides da Cunha (SP 320), chegando ao município de Votuporanga e ligando-o à cidade de São Paulo. Esta postura foi importante para dar suporte ao município devido ao processo de enfraquecimento sofrido pela ferrovia.

A expansão viária era uma referência de valorização do automóvel e se colocava como um novo modelo de desenvolvimento a ser seguido pelas cidades nos anos seguintes. Como exemplo, São Paulo, após seu boom de crescimento, recebeu diversas propostas de descongestionamento de seu centro baseadas em referências internacionais que valorizavam o carro. Essas propostas objetivavam expansões de circulação automobilística e rodoviária com a “ideia de uma estrutura urbana voltada ao crescimento e apoiada no arcabouço viário” (SOMEKH; CAMPOS, 2008, p. 62).

A substituição do transporte sobre trilhos, após o fim da Segunda Guerra Mundial, foi incentivada pelo regime do livre mercado e esgotamento das reservas nacionais de exportação. Sendo assim, o estímulo ao desenvolvimento industrial – importação de autopeças e automóveis – era visto como um progresso ao país e deveria ser incentivado, tendo maior alcance ao ser mais valorizado que o sistema ferroviário.

Ainda argumentado como incentivo econômico, a opção por rodovias passou a ser um atrativo às indústrias locais que se interessavam por áreas de escoamento próximas às suas margens. Foi esta visão e estratégia que o PDI-1971 adotou para tentar reavivar a economia do município votuporanguense ao afirmar que a localização da cidade era privilegiada, pois “a implantação da Rodovia Transversal, que passará nas proximidades da sede do Município e prevista para breve, reforçará a sua situação de vantagem em relação a outras cidades do planalto paulista” (PDI, 1971, vol.2, p.11).

As propostas apresentadas como solução aos problemas urbanos de Votuporanga consideraram alternativas que alcançavam as esferas econômica, social e territorial do município. Apresentadas no volume 2 dos cadernos do plano diretor e denominado Plano de Ação, as medidas refletiam diretrizes direcionadas à diversificação agrícola, desenvolvimento industrial, reforço e ampliação da infraestrutura urbana, desenvolvimento físico-territorial, racionalização do sistema administrativo municipal, além do orçamento plurianual de investimentos (PDI, 1971, vol.2).

A criação de uma zona industrial como prática de incentivo a renovação econômica municipal era constituída por espaços que incluíam complexos habitacionais, conhecidos como unidades de vizinhança. Esse complexo industrial compunha-se de colégio infantil e escolas técnicas para especialização de mão de obra operária, além de bosques e florestas implantados como elementos de separação de áreas residenciais e de trabalho e também com a intenção de servirem como espaços de lazer (PDI, 1971, vol.3, p.14-15). A zona industrial ainda era dividida em outras subzonas que especificavam a localização de indústrias leves, médias, pesadas, poluentes e não poluentes, de mobiliário urbano e novas áreas para a expansão.

Com a criação dessas subzonas dentro da área industrial, o PDI-71 intencionou uma diversificação de indústrias a fim de atrair outros polos de serviços. Também foi criado o Plano de Amparo e Incentivo Industrial de Votuporanga - PLAMIVO, instituído pela lei número 1185 de 30 de outubro de 1971, prevendo isenções fiscais e doações de imóveis por parte da prefeitura.

Figura 8: Mapa Zona Industrial, sub-zoneamento e programa preliminar de evolução.
Fonte: Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga, 1971.

Este projeto de Lei que “institui o Plano Diretor Físico do Município de Votuporanga, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências” (PDI, 1971, vol.4, p.1 e 4) serviria para nortear o desenvolvimento físico da cidade pensando em “estruturas urbanas capazes de atender plenamente as funções de habitar, trabalhar, circular e recrear”.

Também foi previsto a criação de uma **Assessoria de Planejamento** (PDI, 1971, vol.2, p.24) para promoção, controle e execução das propostas do Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga. Entretanto, a cidade, após alguns anos de implantação do plano, aprovou leis complementares e substitutivas contrárias às propostas do PDI-1971 (PLHIS. 2010, p.45). A mancha urbana, preencheu as zonas marcadas como de expansão, alcançou e ultrapassou os

limites rodoviários, quebrando assim uma das principais normas do plano. Foi a partir desse descumprimento que se formou o Primeiro Distrito Industrial e o Bairro Pozzobon, ambos implantados nos anos de 1978/79, localizados na Zona Norte de Votuporanga e responsáveis por impulsionar o desenvolvimento da região.

Os anos 80 foram marcados por mudanças no cenário econômico da cidade. O cultivo cultural, principalmente do café, e a exportação decaíram comprometendo até as pequenas propriedades. Decorrente disso, Votuporanga, como município-sede de sua região administrativa, absorveu grande parte da população das cidades vizinhas devido a este contexto de enfraquecimento econômico. Foi neste período de absorção que a cidade conseguiu expandir e consolidar sua indústria, principalmente a moveleira, através do ganho de mão de obra de baixa qualificação (PDM 1995 *apud* PLHIS, 2010).

No início da década em questão, a cidade já contava com dois distritos industriais e a mancha urbana apresentou uma evolução demográfica ampla, recebendo aproximadamente o acréscimo de cinco mil pessoas em relação a década de 1970.

VOTUPORANGA	1960		1970		1980	
Situação de Domicílio	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
População	19.809	13.136	30.446	8.997	45.497	6.588
POPULAÇÃO TOTAL	32.945		39.443		52.085	
Incremento Pop. (%)	46,86		19,72		32,05	
Grau de Urbanização (%)	60,13		77,19		87,35	

Figura 10: Evolução Populacional de Votuporanga 1960 - 1980.
Fonte: Plhis, 2010.

Devido a indústria ter se tornado a principal atividade econômica do município na época, a produção do espaço urbano passou a dar suporte a estes distritos que foram sendo implantados na cidade, auxiliando através de investimentos públicos em infraestrutura e transporte (CUCATO, 2015, p.96). Vale ressaltar que foi a partir deste momento que Votuporanga incorporou a política de habitação de interesse social. Com apoio às indústrias, esses incentivos e suportes à industrialização foram bem recebidos pela cidade que, entre os anos de 1960 e 1980, teve seu número de indústrias ampliado de oitenta e nove para cento e trinta e seis (PLHIS, 2010).

O PDI-1971 foi substituído pelo segundo plano diretor que Votuporanga recebeu em 1995. No período de vigência do primeiro plano, pouco se absorveu do vasto estudo e planejamento urbano elaborado pelo GPI. Algumas das referências que saíram dos papéis são passíveis de localização na malha urbana atual da cidade. As heranças do PDI-71, que permanecem até hoje nos traços do município, expõem as estratégias e referências que foram cumpridas integral ou parcialmente de acordo com o plano. O que se cumpriu, em resumo e conforme análises após o

estudo do PDI-71, foram as seguintes propostas: zoneamento; construção da Concha Acústica e Biblioteca Municipal; cadastramento municipal conforme sistema cartesiano de coordenadas ortogonais; e o prolongamento viário que priorizou as ruas existentes de acordo com o plano.

3.3 Segundo Plano: Plano Diretor Municipal, 1995 (PDM-95)

No ano de 1995, Votuporanga recebeu um novo plano diretor elaborado por uma equipe de funcionários da Prefeitura Municipal juntamente com membros da Associação dos Engenheiros, Arquitetos, Agrônomos da Região de Votuporanga - SEARVO. A perspectiva deste novo estudo foi apresentada pelo grupo de trabalho como

(...) uma proposta com eixos centrais, ou seja: elaborar um Plano Diretor para o Município de Votuporanga, levando em consideração a exigência legal da formulação de planos diretores para as cidades com mais de vinte mil habitantes, **como preceitua o artigo 182 da Constituição Federal**. Esta elaboração por sua vez, deve levar em conta três aspectos: 1) A atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), tornando-o como referencial para a elaboração do PDM; 2) Levantamento da realidade institucional, social e econômica da cidade; 3) Formulação de normas legais para as questões inerentes ao aspecto físico-espacial (PDM, 1995, p.23, grifo nosso).

Também foi abordado no início da apresentação do plano a intenção de se delinear políticas públicas municipais para cada setor analisado, evitando o risco de isolamento do plano diretor enquanto um “projeto ideal” (PDM, 1995, p.26). A estrutura geral foi composta em cinco componentes: Diagnósticos e Subsídios para o Desenvolvimento de Votuporanga, Lei do Plano Diretor, Código de Posturas, Código de Obras e Leis do Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo.

Plano Diretor vai disciplinar crescimento da cidade.

Plano Diretor está sendo elaborado

Previsto pela Constituição, Plano Diretor é um conjunto de normas que servem para disciplinar, de forma ordenada, o crescimento das cidades. Votuporanga tem um Plano Diretor, elaborado na gestão de Dalvo Guedes, que não chegou a ser cumprido em sua totalidade e que encontra-se defasado atualmente, porque a cidade experimentou um crescimento acelerado.

Na gestão de Mário Pozzobon, o então assessor de Planejamento, Jorge Augusto Seba preparou um outro Plano, que depois de gerar polêmica na Câmara, foi retirado e esquecido. Agora para poder cumprir o que determina a Lei máxima do país, a administração João Nucci movimentou-se para a elaboração da matéria.

O secretário municipal de Planejamento, José Luiz Lacerda Soares, explicou que "antes de tomar qualquer iniciativa, procuramos nos embasar em contatos com colegas, técnicos e companheiros; através de seminários, cursos e debates e ainda, literatura sobre o assunto, juntando todas as informações aos artigos e diagnósticos feitos em colaboração com outros organismos da cidade". Depois disso, as primeiras propostas estão prontas para irem ao papel.

COMISSÃO

Como o Plano Diretor trata de capítulos que vão mobilizar toda a comunidade, no dia a dia, Lacerda confirmou que o próximo passo será a formação de um Grupo de Trabalho, que será integrado por representantes de diversos setores da sociedade, cujos membros começarão a ser convidados ainda esta semana.

"Apesar da Constituição Municipal dar amplo prazo para a aprovação desse Plano, nossa Secretaria pretende em tempo record estar com tudo concluído, pois sabe da dificuldade de desenvolvimento de um município sem legislação específica a este ponto", asseverou Lacerda.

Como tudo vai depender desse Plano, até mesmo as áreas destinadas a instalação de indústrias e ao Terceiro Parque Industrial estão sendo levantadas para serem incluídas no projeto. Como aparato técnico, além das pessoas ligadas a sua Secretaria, Lacerda vai pedir a colaboração da Sociedade dos Engenheiros e do núcleo do Instituto Brasileiro de Arquitetos, entidades das quais faz parte.

Figura 11: Reportagem sobre Plano Diretor Municipal em 10 de maio de 1990.

Fonte: Jornal A Cidade, 2018

3.3.1 A Participação Popular no PDM-95

“O diálogo com todos os interessados nas melhorias das condições de vida na cidade ocupou o espaço que lhes é de direito nesse processo” (PDM, 1995, p.25).

Como já apresentado no capítulo 01, mas retomado para contextualizar o período em que o Plano Diretor Municipal de 1995 (PDM-95) se insere, ressalva-se que o contexto da época era de politização do planejamento urbano. Sendo assim, a obrigatoriedade da participação popular na elaboração de planos diretores era artefato regulamentado e exigido pela Constituição Federal de 1988.

Seguindo tal exigência, o PDM-95 contou com participação popular em seu processo de elaboração. Durante o desenvolvimento do plano, em 1995, ocorreram duas audiências públicas que foram apresentadas com o título *Ciclo de Debates para o Desenvolvimento de Votuporanga* e contaram com alguma adesão de representantes de diferentes setores da sociedade civil (SANT’ANA, 2007, p.80).

As audiências públicas tiveram como direcionamento a apresentação da revisão do plano diretor anterior, o PDI-1971, o novo levantamento de campo realizado e discussões acerca de diferentes tópicos recorrentes ao urbano (saúde, educação, lazer, etc.). Entretanto, a participação popular, segundo Sant’ana (2007, p.80), não atingiu os níveis esperados e as lideranças presentes nos debates representavam grupos econômicos e políticos, sendo completa a ausência de classes de menor renda.

Sant’Ana (2007, p.80 e 81) analisa ainda dois pontos chaves na tentativa de justificar a ausência de participação de classes populares: primeiro, a falta da prática de atuação popular em assuntos políticos causava estranheza e desconfiança nos líderes de associações de bairros; segundo, o não interesse de grupos econômicos e agentes do poder público na participação popular que poderia acarretar em instabilidades para a administração local.

Apesar da baixa adesão de diferentes grupos sociais, o PDM-95 não deixou de elaborar propostas que atingissem e beneficiassem a população votuporanguense como um todo.

3.3.2 Estruturação e Desenvolvimento

O novo diagnóstico da cidade, passados vinte e quatro anos do primeiro plano diretor, descreveu uma cidade que foi economicamente apoiada sob o cultivo de café até 1985, data em que esse sofreu um brusco declínio. Ainda assim, a economia do município, que se fez em constante

instabilidade quanto a sua evolução, ao se aliar a criação de gado, transformou a agropecuária no setor primário de Votuporanga. Foi a agricultura responsável pelo desenvolvimento da cidade e atração de investidores em setores de comércio e indústria (PDM, 1995, p.59).

A década de 80 foi o período de renovação do setor agrícola devido a sua produtividade e da consolidação da agroindústria. A combinação indústria e agricultura formava “uma cadeia complexa, envolvendo desde os fornecedores de bens e serviços à agricultura até o consumidor final, passando pela produção, processamento, transformação e distribuição dos produtos agrícolas” (PDM, 1995, p.59).

O desenvolvimento atribuído a este complexo agroindustrial envolveu aspectos relacionados a uma demanda maior de empregos, aumento no valor de produtos primários e alteração da estrutura comercial e consumista. Este setor foi apontado pelo PDM-95 (1995, p.59) como responsável por uma evolução social do município de Votuporanga e, devido a sua relevância, ficou a cargo do macrozoneamento a escolha dos lugares de plantio de cada gênero de produção e do plano diretor o incentivo cada vez maior às atividades da agroindústria.

Descolado da ascensão econômica municipal, as atividades acadêmicas voltadas para o conhecimento agrícola e a especialização da mão de obra foram encerradas por completo no ano de 1987. Tal atitude foi criticada pelo PDM-95, pois o setor agrícola foi categorizado como um campo pouco assistido pela Prefeitura Municipal através de políticas públicas, prejudicado pela ineficiência de assistências a saúde, recreação e cultura, além de problemas decorrentes de questões ligadas ao suporte físico como:

Erosão, esgotamento do solo, aridez, dejetos domésticos e da agroindústria despejados nos mananciais, são questões que revelam a falta de informações e as exigências de formação educacional voltada para essa realidade (PDM, 1995, p.61)

Ainda na década de 80, a zona industrial proposta pelo PDI-71 já estava consolidada devido à variedade de empresas que se instalou no lugar, somando um total de cento e trinta e seis indústrias, de acordo com o PDM-95. O segmento moveleiro passou a ter força na economia municipal, nesta década, empregando, na época, 54% da mão de obra da cidade (PDM, 1995, p.63). Este avanço do setor moveleiro foi responsável por absorver mão de obra excedente da produção agrícola, além de marcar

(...) um período de disseminação das práticas da administração e gerenciamento da produção, abrindo mercado de trabalho para setores de classe média e gerando demandas para o comércio e serviços em proporções muito maiores que no período anterior (PDM, 1995, p.64).

O plano diretor assumiu a responsabilidade, através do zoneamento, de especificar a localização das indústrias próximas a rotas de escoamento de produtos, como forma de facilitar a logística de transportes. Também analisou a necessidade de aproximação destas áreas a localização de bairros operários, além da implantação de serviços urbanos como creches e mini hospitais. Res-

saltou-se ainda a importância de uma convivência saudável entre o desenvolvimento industrial, ambiental e a qualidade de vida da população.

Ao analisar a infraestrutura urbana de Votuporanga, o diagnóstico do plano evidenciou que as atenções governamentais voltadas à potencialização do setor econômico não se fizeram iguais em se tratando do desenvolvimento urbano, chegando a qualificar a situação como um desprezo às ações voltadas a infraestrutura e serviços públicos.

O planejamento urbano de Votuporanga mostrou-se muito flexibilizado frente às leis de zoneamento criadas pelo PDI-71, causando um amplo leque de problemas (asfalto, escoamento, poluição ambiental, esgoto, lixo, falta de manutenção e ausência de áreas públicas obrigatórias aos loteamentos). Outra adversidade analisada foram os núcleos de habitação precária que se instalaram nas periferias da cidade, contabilizando um total de seis favelas (PDM,1995, p.215). A análise deste processo se fez superficial ao não diagnosticar a fundo as questões que desencadearam tais núcleos, mas apenas ao generalizar tal problema a uma certa lentidão nas previsões dos urbanistas e também a um fenômeno inerente ao processo de urbanização acentuada (PDM,1995, p.206).

Os mecanismos apresentados pelo PDM-95 (1995, p. 271) para solucionar tantos problemas encontrados no município de Votuporanga e garantir serviços básicos a comunidade, desenharam-se através dos instrumentos: Lei de Zoneamento, Ocupação e Usos do Solo, Código de Obras e Edificações, Código de Posturas e demais leis do plano diretor.

As propostas elaboradas abrangeram, dentre muitas reivindicações: o incentivo à organização, financiamentos, pesquisa e modernização econômica da agropecuária; atração de novas indústrias, integração maior entre Prefeitura e setor industrial, suprimento de serviços básicos próximos a essas áreas, além de mapeamento de novas zonas industriais; incentivo ao esporte e recreação, dinâmicas de turismo e lazer; melhoria da qualidade de vida da população com políticas assistencialistas; criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento para fins de preservação das áreas verdes existentes, das águas e demarcação de APPs, políticas de conscientização ambiental; etc.

Em relação à urbanização, destaca-se as diretrizes definidas pelo PDM-95 para o planejamento da cidade:

- 1 – Assegurar o desenvolvimento físico-territorial-ambiental equilibrado, obedecendo ao estabelecido como áreas de expansão, de ocupação e limites de crescimento nas leis de zoneamento, do parcelamento, ocupação e uso do solo.
- 2 – Garantir o uso racional das potencialidades do município, avaliadas e a diagnosticadas conforme percurso já planejado para o crescimento.
- 3 – Propiciar estruturas urbanas que atendam gradual e plenamente as funções sociais da cidade e ao bem estar de seus habitantes.

4 – Condicionar o uso do solo às suas condições geomorfológicas, hidrológicas e de produtividade.

5 – Estabelecer parâmetros no processo de planejamento urbano permanente do município (LEI DO PLANO DIRETOR FÍSICO, 1995, p. 26).

O zoneamento urbano e rural foi gravado na lei nº 2830 de 08 de janeiro de 1996. A categoria rural incluiu as áreas pertencentes ao município de Votuporanga, mas fora de seu perímetro urbano e, dentro dessa, demarcou Zonas Especiais de Preservação Rural. Já o zoneamento urbano categorizou zona residencial (Zona Estritamente Residencial, Zona de Predominância Residencial e Zona Residencial Especial de Interesse Social), zona comercial (Zona de Comércio e Serviços de Nível Local, Zona de Comércio e de Serviços de Nível Geral, Zona de Comércio e de Serviços Pesados e Corredor de Comércio e de Serviços), zona industrial (Zona de Micro Indústrias, Zonas de Indústrias Leves, Zona de Indústrias Especiais), zonas de serviços especiais e institucionais (Zonas de Serviços Especiais e Institucionais Locais, Zonas de Serviços Especiais e Institucionais Municipais e Zonas de Serviços Especiais e Institucionais Gerais) e zonas especiais (Zonas Especiais de Preservação e Zonas Especiais de Interesse Social).

Figura 12: Mapa Zoneamento do PDM-95.

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2019

3.4 Terceiro Plano: Plano Diretor Participativo – 2007 (PDP-07)

Após dez anos de vigência do PDM-95, se fez necessária a revisão do plano diretor, com devida participação popular, conforme previsto em legislação urbanística. A equipe responsável pelo novo plano era multidisciplinar, composta por profissionais de diferentes categorias (arquitetos, engenheiros, geógrafos, advogados e sociólogos), além de contar em sua equipe com colaboradores que também atuaram na elaboração do plano diretor anterior (CUCATO, 2015, p.2018).

Sant’Ana (2007, p.88) em entrevista com o engenheiro civil responsável pelo PDM-95 e PDP-07, Jesus Silva Melo, questionou quais foram as principais diferenças na elaboração dos respectivos planos e registrou uma resposta que evidenciou o avanço legislativo ocasionado pelo Estatuto da Cidade como instrumento que norteou o processo de revisão. Para o engenheiro, a legislação, aprovada em 2001, deu maior suporte e orientação ao processo de desenvolvimento de novos planos, além de melhor estruturação do executivo, avanço da sistematização de dados e maior conscientização popular.

Partindo do princípio que a população estaria mais conscientizada e aberta a se envolver nas revisões de planos diretores, o PDP-07 buscou aproveitar tal perspectiva otimista para, através da distribuição de folhetos informativos, esclarecer melhor as contribuições e importância do plano diretor para a cidade de Votuporanga. A dinâmica de distribuição dos panfletos foi direcioná-los a líderes escolhidos segundo uma lógica de divisão da malha urbana em sete grupos setoriais (Central, Noroeste, Sudoeste, Nordeste, Sudeste, Distrito de Simonsen e Vila Carvalho). O conteúdo desta cartilha apresentava doze páginas abordando questões como significação, função, deveres, coordenação e participação do Plano Diretor (SANT’ANA, 2007, p.88).

Os conceitos abordados e métodos deste sistema de informação direcionado à população foram considerados por Sant’Ana (2007, p. 92) como ineficazes, pois eram instrumentos mais informativos do ponto de vista da especificação do que é o Plano Diretor, do que um material didático para tomada de consciência de sua importância e abrangência, estimulando o leitor a refletir sobre as questões da cidade. Contudo, bastou para informar à população quanto a realização e audiências públicas do plano.

Tendo em vista todo este trabalho em prol da participação popular, esta, ainda que tenha resultados mais positivos frente ao plano diretor anterior, novamente não foi totalmente satisfatória em relação ao seu potencial quantitativo. A ausência, segundo Cucato (2015, p.218 *apud* Sant’Ana, Fava e Bueno, 2010), é recorrente em vários municípios brasileiros, não sendo um caso isolado de Votuporanga, visto que os obstáculos são originários de problemas culturais, sociais, econômicas e políticos que reduzem e manipulam a participação cidadã, além de na história do planejamento prevalecer a autoridade técnica.

O PDP-07 não apresentou caderno de diagnóstico e foi elaborado apenas como uma atualização do plano diretor anterior acarretando na Lei Complementar 106 de 08 de novembro de 2007,

acrescida de cartografias e Código de Obras.

Art. 2º - Nos termos desta Lei Complementar serão estabelecidos os objetivos da política de desenvolvimento urbano, rural, ambiental, social e econômico do Município, definindo diretrizes para as políticas setoriais e para gestão de todo o território municipal, prevendo os instrumentos para sua implementação (PDP, 2007, p.1).

Descrito em seus objetivos estavam as intenções de atender a função social da cidade e da propriedade; a gestão democrática da cidade; a equidade dos bens urbanos e rurais; e a universalização das políticas públicas do município (PDP, 2007). Abordou-se também as funções e composição do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, além da criação do Conselho da Cidade, órgão deliberativo, responsável por acompanhar o processo e implementação do PDP-07 e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano para arrecadação de recursos financeiros destinados a diversas atividades urbanas (regularização fundiária, habitação social, equipamentos urbanos, patrimônio, meio ambiente, etc.).

A partir desse cenário, a estruturação urbana ficou a cargo do macrozoneamento e zoneamento, tendo como objetivos do ordenamento territorial os seguintes itens:

I - planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

II - ordenação e controle do uso do solo, de forma a combater e evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos e rurais;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, especialmente junto aos usos residenciais;
- c) o uso ou aproveitamento excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana e aos equipamentos urbanos e comunitários existentes ou previstos;
- d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- e) a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura, especialmente as centrais;
- f) o uso inadequado dos espaços públicos;
- g) a poluição e a degradação ambiental.

III - a necessidade de se eliminar a segregação socioespacial e evitar os grandes deslocamentos entre moradia, trabalho, serviços e lazer.

IV - a implantação de parques lineares em todo o contorno do perímetro urbano onde haja a presença de córregos, devendo-se respeitar a dimensão mínima de 60m (sessenta metros) de cada lado, contada a partir da cota de inundação (PDP, 2007).

A macrozona rural foi subdividida em Zona de Uso Predominantemente Agrícola, Zona de Proteção Ambiental e Zona Aeroportuária. Já a macrozona urbana foi fracionada em Zona de Reestruturação Urbana, Zona Mista (categorizada em 1, 2 e 3), Zona de Recuperação e Ocupação Controlada, Parques Empresariais e Zonas Especiais sem Delimitação Específica (abrangem interesses sociais, comerciais, ambientais, patrimoniais e de recreio).

Figura 13: Mapa Macrozoneamento Urbano de Votuporanga do PDP-07.
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2019.

Quando o plano de 2007 entrou em vigor, percebeu-se em sua aplicabilidade a ausência de precisão no detalhamento dos índices específicos de uso e ocupação do solo, o que acarretou também na utilização da Lei nº 2830 de 1996, instituída pelo plano diretor anterior, como forma de suporte à ausência de especificação do novo zoneamento (CUCATO, 2015, p. 218).

As políticas públicas que o PDP-07 descreveu se direcionaram a educação, patrimônio, cultura, esporte, lazer e turismo, desenvolvimento econômico, saúde, assistência social, meio ambiente, saneamento, mobilidade, infraestrutura e habitação. Nas últimas laudas do plano, se abordou os instrumentos da política urbana e os instrumentos urbanísticos, grafados pelo Estatuto da Cidade.

Apesar do plano não apresentar diagnóstico prévio, o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, lançado em 2010, descreveu considerações em relação ao cenário de Votupo-

ranga na época. Em 2007, a economia municipal se apoiava principalmente sobre seus polos industriais, devido à “implantação de um centro de especialização para a indústria moveleira, para capacitação e formação de técnicos nesta área” (PLHIS, 2010, p.49) que potencializou as relações nacionais e internacionais do comércio de móveis fabricados na cidade. O comércio e serviços também se destacaram na economia municipal devido a tais setores atraírem a população de cidades vizinhas a consumirem seus produtos no comércio local e também serviços de saúde e habitação.

VOTUPORANGA	2003		2008	
SETOR	População	%	População	%
Agropecuária	315	2,39	402	2,22
Construção Civil	190	1,44	593	3,28
Industria	3.264	24,77	5.281	28,10
Comércio	4.691	35,60	5.084	29,18
Serviços	4.716	35,79	6.735	37,22
Total de Vínculos Empregatícios	13.176	100	18.095	100

Figura 14: Empregos Formais em Votuporanga.
Fonte: PLHIS, 2010.

Os avanços industriais, a partir de seu desenvolvimento tecnológico, acarretou em um refinamento da mão de obra operária. Como consequência desta modernização técnica associada à falta de qualificação educacional desses operários e desfuncionalização do Primeiro Distrito Industrial, ainda na década de 90, muitos trabalhadores foram qualificados como mão de obra de baixa qualidade, resultando em altas taxas de desemprego e consequente expulsão dessa classe para periferias abastadas, transformando o local que anteriormente abrigava esses moradores em ocupação de classe média (PLHIS, 2010, p.50).

Entre os anos de 1996 e 2001 houve um aumento da população residente em áreas periféricas dentre as quais, de acordo com Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (2010), existiam três principais núcleos de ocupação precária em Votuporanga e que contavam com serviços de abastecimento de água e energia elétrica, sem coleta de lixo e saneamento básico. Os demais núcleos que foram contabilizados pelo plano diretor anterior já estavam localizados em área urbana consolidada (CUCATO, 2015, p.155).

Tabela 01: Três Principais Núcleos de Habitação Precária e Evolução Populacional.

FAVELAS	FORMAÇÃO	Nº DE HABITANTES EM 1990	Nº DE HABITANTES EM 2001
Ipiranga	1965	480	710
Pró-Povo	1988	670	670
São Damião	1997	Não informado	103

Elaborado a partir de dados extraídos do Plano de Habitação de Interesse Social.

Fonte: Autora da Pesquisa, 2018.

Entretanto, diferentemente desta situação enfrentada pela habitação, Votuporanga que por muitos anos foi responsável por atrair populações de cidades vizinhas, a partir dos anos 2000, subverteu este quadro. Houve uma queda do incremento populacional mesmo com a elevação de seu grau de urbanização.

VOTUPORANGA	1991		2.000		2009*	
Situação de Domicílio	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
População	4.206	60.091	2.830	72.698	2.281	81.435
POPULAÇÃO TOTAL	64.297		75.528		83.716	
Incremento Pop. (%)	23,45		17,08		10,84	
Grau de Urbanização ¹⁵ (%)	93,46		96,25		97,28	

Figura 15: Evolução da População Segundo Situação de Domicílio.

Fonte: PLHIS, 2010.

O centro tradicional da cidade passou por processo de verticalização e consequente valorização ainda nas décadas de 80 e 90. A Zona Norte, posteriormente e a partir de seu adensamento, impulsionou não apenas o crescimento da área, mas também a criação de uma nova centralidade ao longo dos anos, desenvolvendo um centro expandido que uniu, através de um corredor comercial, o centro tradicional e a principal avenida da região norte (PLHIS, 2010, p.54).

Todo este desenvolvimento econômico e espacial contribuiu na configuração de uma malha urbana, na década de 2000, considerada pelo PLHIS (2010, p.64) como “**distendida**, pouco adensada e onerosa para os cofres públicos, com enorme déficit habitacional, resultado da atuação desregulada do capital imobiliário e a omissão do Poder Público no que diz respeito à política urbana”.

O PDP-07 foi o plano diretor que produziu menor conteúdo e análise sobre o território de Votuporanga. Apesar dos avanços legislativos alcançados em seu período de elaboração, os instrumentos urbanísticos apresentados em seu texto ficaram a cargo de regulamentação posterior. O zoneamento se fez principal objetivo do novo plano, mas apresentou falhas, pois, de acordo com Cucato (2015, p. 238):

(...) não foram apontadas quais parcelas do território são zonas de especial interesse; criaram-se áreas de lazer como unidades de conservação, sem a devida fixação de recursos para as desapropriações. Foram criadas as Macrozonas de Uso do Solo apenas como áreas de uso misto e abandonou-se o zoneamento mais específico na delimitação de áreas menos extensas com usos compatíveis, previsto pela Lei 2830/1996. (...) as Zonas Especiais sem Delimitação Específica, numa compreensão de que elas podem ser instituídas ou demarcadas onde o município achar convenientemente necessário, acredita-se que para atuar como reserva de terras sob custódia do poder público ou de empreendedores.

Outra falha relevante do plano foi este não ter previsto áreas de expansão ou ter inserido limites ao crescimento urbano, resultando em grande dispersão urbana no território de Votuporanga. No entanto, as problemáticas causadas pela não delimitação do crescimento físico da cidade pareceu não causar tamanho impacto aos princípios do governo municipal, visto que, em entrevista concedida a Cucato (2015, p.220) no ano de 2014, o Ex-Prefeito (2001-2004; 2005-2008) e Deputado Estadual Carlos Pignatari alegou que 60% da verba do município vinha de repasses governamentais devido ao potencial financeiro de Votuporanga. Este potencial foi atribuído ao desenvolvimento físico da cidade que triplicou seu tamanho neste período. O ex-prefeito também comparou a diferença entre os orçamentos dos anos 2000 e 2008 que sinalizaram 30 milhões e 100 milhões, respectivamente.

3.5 Considerações Atuais

A revisão do plano diretor de Votuporanga teve início em março de 2019 e previsão de aprovação na Câmara Municipal em 2020. Algumas fases deste processo já foram concluídas: apresentação e aprovação da metodologia, realização de treze oficinas comunitárias, apresentação e aprovação do diagnóstico do município. Tomando como base este último, o diagnóstico é um documento técnico que descreve a atual situação da cidade e será utilizado neste tópico para apresentar as considerações referente ao planejamento urbano de Votuporanga e seu estado da arte.

Em relação as atuais características econômicas de Votuporanga, a cidade pertence à Região Administrativa de São José do Rio Preto - RA que contém 96 municípios. Esta região está agrupada em cinco regiões de governo - RG (em virtude de questões administrativas do governo estadual): Catanduva, Fernandópolis, Jales, São José do Rio Preto e Votuporanga.

**Tabela 2: Extensão Territorial, População Total e PIB
Cidades-sede das RGs que compõem a RA de S. J. do Rio Preto - 2016**

	Extensão Terri- torial (km ²)	População Total	Produto Inter- no Bruto	Empregos
Catanduva	209,6	115.669	3.856.232,73	34.888
Fernandópolis	549,8	65.663	1.975.540,27	17.255
Jales	368,57	14.187	1.314.174,27	10.781
São José do Rio Preto	431,94	433.779	15.735.652,06	132.787
Votuporanga	420,7	89.124	2.680.060,15	23.958

Elaborado a partir de dados do Diagnóstico da Revisão do Plano Diretor de Votuporanga de 2019.

Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

A agropecuária é a atividade econômica mais expressiva da Região Administrativa. No entanto, a contribuição de Votuporanga para o setor é moderada, ficando a maior colaboração a cargo dos municípios menores (DIAGNÓSTICO, 2019, p.60-65). Já no setor industrial e no setor de serviços, a cidade consegue contribuir mais expressivamente, sendo seu pólo moveleiro considerado, segundo informações da Prefeitura Municipal, o segundo maior do Brasil.

A população do município foi contabilizada no último censo do IBGE (2010) com 84.692 pessoas e as estimativas para 2019 alcançaram 94.547 moradores. De acordo com o atual Diagnóstico (2019, p. 85) a cidade apresentou as menores taxas de crescimento populacional nesta última década (2010 – 2019).

As considerações sobre o território urbano foram direcionadas com maior grau de aprofundamento para as questões relacionadas a expansão urbana de Votuporanga. A cidade teve seu primeiro perímetro demarcado pela Lei Municipal nº. 325 de 1959 e foi alterado trinta vezes no período de sessenta anos, sendo dezesseis vezes correspondentes ao intervalo entre 2008 e 2017, ou seja, posterior a aprovação do último plano diretor (DIAGNÓSTICO, 2019, p. 154).

Figura 17: Mapa Perímetro Urbano Consolidado e Perímetro Urbano Legal.
Fonte: Prefeitura de Votuporanga, 2019.

O diagnóstico apontou que esta dinâmica recente resultou em grandes vazios urbanos ausentes de utilidades urbanísticas efetivas, contrariando disposições do Estatuto da Cidade no que diz respeito

(...) no momento da expansão do seu perímetro legal, a obrigatoriedade da “definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público” (Lei nº 10.257/2001, Art. 42-B, inciso VII) (DIAGNÓSTICO, 2019, p. 163).

Tal atitude contempla mais a interesses particulares do que coletivos, pois resulta em desequilíbrios nos preços das terras e imóveis, atendendo expressamente a interesses do mercado e não a interesses do planejamento urbano como a otimização de infraestrutura, sequência do sistema viário e economia de investimentos públicos, além de desestimular a produção agrícola próxima as imediações urbanas (DIAGNÓSTICO, 2019, p.232).

O documento técnico é extenso e contém 860 páginas, abordando um grande leque de questões

que perpassam desde a região administrativa e de governo de Votuporanga até seu território rural e urbano em stricto sensu. Não havendo uma conclusão geral sobre a situação atual da cidade e sendo muitos os elementos que compõem a análise sobre o município, coube evidenciar, neste tópico, a investigação sobre a expansão urbana uma vez que esta tem maior grau de relevância para a presente pesquisa.

CAPÍTULO 04

Parques Lineares de Votuporanga: leitura dos planos diretores e do território urbano atual.

O planejamento urbano, que versa sobre o desenho das cidades, tem um componente fundamental a ser incorporado em seus projetos: a natureza. Este elemento é inseparável do meio urbano que o tem como sua base, mas que muitas vezes o negligencia. Como esta pesquisa olha para o campo disciplinar do Urbanismo através de fundamentos do campo da Paisagem, este tópico tem a intenção de analisar como os planos diretores de Votuporanga trataram esta temática tão importante de maneira geral, bem como verificar a prática da gestão governamental em específico no caso de seus parques lineares.

4.1 Natureza, Cidade e Planejamento Urbano

O cenário urbano com toda sua complexidade é parte da natureza, edificando-se a partir de um meio físico natural. Engana-se pensar que quando a cidade se apresenta consolidada, a natureza lhe é externa, pois ocorreu a transformação de um espaço que antes era percebido como natural em um espaço agora urbano. Tal afirmação é passível de duas interpretações importantes: uma que vai desmitificar o pensamento de que natureza e urbano são ambientes opostos e outra que vai dialogar com a ideia de planejar com a paisagem.

A contraposição cidade e natureza é tensionada por Spirn (1995) quando a arquiteta paisagista e planejadora ambiental analisa a indissociável relação entre esses dois princípios. Para ela, a natureza se faz presente no meio urbano através de mínimos elementos, pois:

Para o olhar desatento, árvores e parques são os únicos remanescentes da natureza na cidade. Mas a natureza na cidade é muito mais do que árvores e jardins, e ervas nas frestas das calçadas e nos terrenos baldios. É o ar que respiramos, o solo que pisamos, a água que bebemos e expelimos e os organismos com os quais dividimos nosso hábitat. (...). É a consequência de uma complexa interação entre os múltiplos propósitos e atividades dos seres humanos e de outras criaturas vivas e dos processos naturais que governam a transferência de energia, o movimento do ar, a erosão da terra e o ciclo hidrológico. **A cidade é parte da natureza** (SPIRN, 1995, p.20, grifo nosso).

Desta forma, partindo-se do princípio e percepção de que o espaço urbano é um espaço que compõe a natureza, Spirn (1995, p. 15) coloca que os avanços em pesquisas que se debruçaram sobre a compreensão dessa perspectiva foram pouco direcionados à contemplação de um desenho de cidade que abrace estes dois processos, urbano e ambiental. Na realidade, parte destes estudos foram transformados em legislações ambientais que buscam preservar e melhorar a qualidade da natureza física e suas lógicas presentes no território urbano, mas os corpos legais são recebidos como medidas de punição e refreamento, não sendo compreendidos como uma possível abertura, uma oportunidade, para um novo tipo de desenho urbano capaz de construir uma paisagem de qualidade.

A cidade é apontada como “uma transformação da natureza selvagem pelos seres humanos para servir às suas necessidades” (SPIRN, 1995, p.20). A paisagem, que se constrói a partir da relação ser humano e mundo (natureza), cumpre esse importante papel de expressar essa relação, estando entre o desenvolvimento da sociedade e suas demandas e as características ambientais relevantes. Os esforços de Anne Spirn se direcionam a alternativas paisagísticas que contemplem essa visão de ocupação e desenvolvimento que beneficia cidade e natureza, capazes de serem reverberadas no espaço urbano seja ele antigo ou novo.

Com o consequente crescimento das cidades e a escassez de áreas verdejadas em meio ao desenho urbano, o contato com a natureza em sentido mais comum foi se tornando, ao longo do tempo, algo privilegiado. Na historiografia, os defensores de um desenho urbano integrado às questões ambientais propunham a implantação de lugares ajardinados, como os parques, volta-

dos a atender a demanda de cidadãos que só conseguissem ter uma experiência de natureza em seu registro de espaço.

Olmsted (1822-1903), pioneiro na arquitetura da paisagem (Landscape Architecture), refletiu sobre a convergência entre paisagem e qualidade de vida. Schenk (2008, p.99) afirma que a desigualdade de cenários urbanos, contrastados entre pobreza e riqueza, fizeram Olmsted considerar a necessidade de espaços públicos bem planejados a vista de proporcionar qualidade de vida urbana à toda população, principalmente às classes trabalhadoras que vivenciavam os piores cenários das cidades. Para ele, a expressão artística passada através destes lugares só teria sentido quando aberta a toda sociedade, pois “a beleza, repercutindo Ruskin e seus outros profetas, não pode ser dissociada de sua utilidade social. ”

Esse viés que planeja uma paisagem acessível vai negar o jardim enquanto um privilégio e associa-lo à questões fundamentalmente sociais, culturais e ambientais. Estas dimensões enriquecerão as reflexões sobre a importância da indissociação entre cidade e natureza, pois agregarão outros valores ao tema como: um recurso para a amenizar as desigualdades do território urbano, educação do homem cívico a partir da arte, equilíbrio de habitats, entre outros (SCHENK, 2008, p.130).

Toda esta prerrogativa que tenta desfazer uma dicotomia entre cidade e natureza para conseguir transformar uma cultura que, primeiro, não se considera parte de um todo e segundo, emprega significados superficiais a valores fundamentais da paisagem, refletirá, ainda hoje, em parte nas legislações que regem o planejamento urbano-ambiental das cidades brasileiras.

As considerações sobre a paisagem, na qualidade de uma relação entre humanidade e natureza, reverberam no espaço construído e vivenciado pelo homem. Esta construção, pensando especificamente nas cidades, apresenta-se como fruto de um planejamento, ou seja, o desenho das cidades fica a cargo dos arquitetos urbanistas que realizam projetos, planejadores urbanos e técnicos em geral ligados à gestão e, em especial, aos administradores municipais, sendo estes bastante responsáveis pela idealização e formação da paisagem.

Entretanto, nem sempre as considerações e cuidados a serem analisados na produção do espaço urbano são passíveis de concretização, e tal atitude pode se dar tanto por meio de planos que não abrangem de forma detalhada as questões da natureza ou pela ausência de ações governamentais interessadas nessa inclusão.

Como a construção da paisagem também tem um viés que é cultural, no qual sua produção surge de um conjunto de práticas (econômicas, políticas, sociais) e valores (BESSE, 2014, p. 30), a produção de cidades que desenham seu espaço sem grandes considerações com a natureza tornou-se cada vez mais comum. Foi observado nos capítulos anteriores que as cidades têm se construído em bases que são primeiramente socioeconômicas, tendo a questão financeira prevalecido sobre a social e norteados os desenhos e projetos. A natureza, nesse complexo de relações,

é incorporada como um problema que deve ser contornado, ou representa ainda o viés de um estético desprovido de maiores questões que o adorno e que encontra dificuldades em atingir os verdadeiros valores que tal questão pode agregar ao planejamento (SPIRN, 1985, p.21).

Apesar das cidades serem reflexos de uma paisagem que preconiza o espaço urbano em detrimento da natureza física considerando-a elemento que pode ser contornado através de planos e projetos prioritariamente de engenharia, como por exemplo, as soluções relacionadas às águas pluviais e as enchentes. O que parece ter ocorrido nesse processo é o protagonismo de uma perspectiva em detrimento da outra, as soluções pragmáticas às quais se refere Anne Spirn (1985, p.21).

Historicamente, os planejadores urbanos não deixaram de ter acesso a um repertório paisagístico rico, construído através dos ideários de cidade-natureza. Muitas ideias em torno do planejamento deste tipo de cidade circularam no campo teórico, tendo algumas propostas sido efetivadas, como o caso de alguns subúrbios jardins realizados no Brasil pela Companhia City, por exemplo (OTTONI, 1996, p.70). Todavia, o descolamento de questões mais complexas relacionadas à paisagem e suas várias chaves, ao reduzir suas vertentes a apenas uma questão contemporaneamente, que é a ambiental, reverberou no planejamento urbano através de legislações que vão contemplar especificamente o ecossistema, reduzindo a riqueza dessa abordagem que se relaciona à Paisagem.

Tendo em mente princípios que consideram a cidade parte da natureza e a paisagem elemento fundamental do planejamento urbano, basear-se-á nesta perspectiva para analisar os apontamentos realizados pelos planos diretores de Votuporanga e suas manifestações no espaço urbano da cidade.

4.2 Planos Diretores de Votuporanga e a abordagem paisagística

4.2.1 Plano de Desenvolvimento Integrado

“É imprescindível que a monotonia do binário edifício-via pública seja quebrada pela composição estética dos espaços revestidos com jardins e bosques. Ao urbanista cabe a obrigação de zelar por que a paisagem urbana não se desumanize. ” (PDI, 1971, p.4)

Votuporanga caminhou sem parâmetros claros de planejamento urbano até a data de 1971 quando recebeu seu primeiro plano diretor. Neste período, os espaços públicos que compunham a paisagem da cidade surgiram sem ordenamento legal, ficando a cargo dos loteadores.

O plano de 1971, ao trazer o diagnóstico dos espaços livres públicos de Votuporanga, no tópico Recreação e Cultura, primeiramente introduziu considerações acerca da necessidade de tais áreas para toda a população. Foi argumentado que o lazer não é uma questão de luxo, mas sim

necessário à vida em comunidade, à formação infantil, ao combate a delinquência juvenil, não se reduzindo “simplesmente a absorção de tempo livre” (PDI, 1971, p.123). Outra consideração foi o incentivo a um sistema de lazer que fosse público e não comercial, devido aos seguintes argumentos:

- a) em aglomerados relativamente pequenos a recreação, quando implica na participação ativa da população em festas coletivas, jogos desportivos, etc., exerce, entre outros, o papel de reafirmar a solidariedade entre os membros da comunidade;
- b) não comercial porque as atividades recreativas comerciais em geral não exigem participação ativa dos indivíduos e são basicamente individualistas e, portanto, mais condizentes ao comportamento do homem metropolitano, diferente do votuporanguense. (PDI, 1971, vol. 1, p. 124)

Tais argumentos revelam um pensamento que entende as questões sociais da paisagem e não a reduz especificamente às condições ambientais. As recreações que o município oferecia à população, na contabilização apresentada no diagnóstico, eram majoritariamente privadas: dois clubes, um estádio de futebol, dois cinemas, uma biblioteca pública, conservatório e instituto musical.

Uma tabela de Análise da Ocupação do Solo (PDI, 1971, vol.1, p.157) aferiu a área urbana de Votuporanga com um total bruto de 618 hectares e um total líquido de 478 hectares (ha). Dentre estes, apenas 296 ha eram referentes à área líquida ocupada, 4,3 ha pertenciam às praças e jardins e 16,7 ha eram áreas de boçorocas (sic) e fundos de vale. De acordo com o plano, tratava-se de uma extrema carência de espaços de lazer verdejados que mesmo com a somatória de áreas apresentadas na tabela, seriam inexpressivos em relação ao tamanho da cidade. Apontou-se que as áreas verdes de uso comum, ao excluir as áreas privadas, representavam apenas 1,6m² de área por habitante (PDI, 1971, vol.1, p.161).

A partir desta análise geral da situação das áreas públicas do município, as recomendações apontadas foram categorizadas em: parques infantis; concha acústica com auditório ao ar livre; sistema de recreação pública formado a partir de quatro áreas de erosão para fins de parques públicos arborizados e da construção de um bosque ou clube náutico junto à represa municipal. Estas recomendações são descritas nos cadernos de Diagnóstico e Plano de Ação.

Para além da preocupação com os espaços livres de uso público da cidade, em seu sentido social e ambiental, o PDI-71 também expressou um cuidado com a construção estética da paisagem urbana, uma vez que, em um fragmento do texto apresentado no caderno Política de Desenvolvimento Físico, o plano descreveu a paisagem como uma imagem a céu aberto, um equilíbrio entre o natural e o construído, pois “aquilo que a vista alcança até o horizonte do Saara é tão paisagem quanto a paisagem urbana que se observa do terraço do Edifício Itália em São Paulo” (PDI, 1971, vol.3, p.4). Um fragmento do referido caderno sobre a Preservação da Paisagem objetivou estimular um comportamento de conservação ecológica e das belezas paisagísticas

da cidade.

Como a principal medida proposta pelo PDI-71 foi a implantação de um zoneamento que tentasse resolver os problemas encontrados em Votuporanga, a questão das áreas verdejadas também se fez objeto nesta perspectiva de categorização das áreas da cidade. Foi proposto a zona Áreas Públicas para Fins Paisagísticos (APFP) que demarcou na malha urbana espaços vegetados designados fundamentalmente às funções de proteção e recreação para “suprir a cidade com pulmões vegetais, contribuir para o equilíbrio microclimático e preservar espaços a céu aberto onde a população, sem sair da cidade para o campo, possa encontrar condições de lazer em contacto com a natureza” (PDI. 1971, vol.3, p.16).

A subdivisão deste zoneamento deveria conformar os seguintes espaços:

- Áreas XI e XIII: responsáveis pela arborização de 46,5 hectares referentes à “proteção e transição entre a cidade e a Zona Industrial”;
- Faixas I, II e III: faixas vegetadas “non aedificant” com 45 metros de largura e paralelas as rodovias BR 33 e BR 154 e ferrovia;
- APFP I, II e III: faixas vegetadas de 55 metros de larguras que deveriam ser agregadas às faixas “non aedificant” paralelas às rodovias, totalizando um escudo vegetal limítrofe da cidade de 100 metros para cada lado;
- APFP IV a XVI: áreas reservadas para recreação, estética paisagística e recuperação e aproveitamento de boçorocas (sic). Nestes espaços “deverão ser inseridos centros de tempo livre, playgrounds para crianças e instalações de lazer para adultos” (PDI, 1971, vol.3, p.17).

alterações na revisão quadrienal do Plano Diretor.

De forma geral, as considerações e propostas apresentadas neste plano que se direcionaram às questões da paisagem tentaram construir valores a partir de ideias que olhavam os espaços livres como elementos que potencialmente pudessem garantir diversas oportunidades. Citou-se as relações da natureza enquanto perspectiva social, educacional e ambiental. Todas estas constroem os princípios da paisagem, conforme descrito na introdução deste capítulo em que se apresentou a cidade como parte da natureza e os frutos desta relação.

4.2.2 Plano Diretor Municipal

A abordagem realizada pelo PDM-95 no que diz respeito aos espaços livres de uso público de Votuporanga teve uma metodologia diferente da apresentada pelo plano diretor anterior. O Diagnóstico levantado pela equipe separou o tema em dois tópicos: Esportes, Recreação e Lazer e Preservação Ambiental.

No primeiro tópico foram apresentadas as áreas de lazer existentes no município, sendo elas privadas ou públicas, resumidas em um ginásio municipal de pequeno porte na porção Norte da cidade, dois centros comunitários localizados ao Centro e Sul, uma praça esportiva e recreativa a Nordeste, o Horto Florestal e Estádio Municipais. Observou-se que a maior parte destes equipamentos não eram acessíveis a toda população, havendo uma carência acentuada de espaços livres de uso público, questão que também foi levantada pelos participantes nas audiências públicas do plano.

A partir desta descrição, é importante atentar-se a não efetivação das Áreas Públicas para Fins Paisagísticos, propostas pelo PDI-71. Os loteamentos posteriores avançaram sobre algumas áreas que foram demarcadas no zoneamento ambiental do plano anterior, suprimindo completamente ou diminuindo seus espaços. Os equipamentos de recreação planejados juntos às áreas verdejadas também não foram executados.

O segundo tópico abordado pelo Diagnóstico do PDM-95 tratou a questão da preservação ambiental. O detalhamento do tema abordou clima, temperatura, recursos hídricos, cobertura vegetal e arborização. A represa de captação de água da cidade localiza-se na microbacia hidrográfica do córrego do Marinheirinho e foi analisada com problemas de erosão, assoreamento e ausência de cobertura vegetal (PDM, 1995, p.224).

Como método de combate à degradação dos córregos da cidade, o PDM-95 propôs a implantação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em todos os corpos hídricos da cidade, visto que o programa já estaria sendo aplicado desde 1993 apenas ao córrego Marinheirinho. O projeto seria realizado por uma parceria entre Prefeitura e os agricultores do município com os objetivos de “evitar o desgaste e empobrecimento do solo, intensificar a cobertura vegetal, re-

duzir o escoamento superficial e a poluição de mananciais, garantindo a quantidade e qualidade das águas e preservação da vida silvestre” (PDM, 1995, p.227).

A arborização municipal foi considerada satisfatória e a contabilização das árvores do tecido urbano composto por 2.200 quarteirões somou um total de 52.800 árvores, o que ultrapassou a média recomendada pela Resolução SMA/IBAMA-02.

As análises geradas a partir deste cenário urbano refletiram que as preocupações municipais estavam muito mais ligadas à potencialização de fatores econômicos, deixando a desejar nos aspectos ecológicos, sendo os poucos projetos que valorizavam as questões ambientais difíceis de saírem do papel devido à falta de planejamento e gestão.

A criação e o respeito pelas áreas protegidas por lei, que visam a conservação dos bancos genéticos da fauna e da vegetação nativa, com as possibilidades de tornarem-se locais educativos, turísticos e recreativos é uma necessidade. Não que não se disponha de áreas. Na realidade o que não tem havido são projetos para estas áreas. E quando há projetos, difícil fazê-lo sair do papel por falta de organização e gerenciamento como pelo fato de não ser a questão ambiental vista coletivamente e como prioridade (PDM, 1995, p.227)

O PDM-95 buscou alterar esta realidade através da incorporação de leis que prevenissem a poluição ambiental e zelassem pela preservação da natureza. Sendo assim, foram criadas as seguintes diretrizes com suas devidas abordagens sobre o tema:

- Código de Posturas:

Capítulo XIII “*Da Prevenção contra a Poluição do Ar e de Águas e Do Controle de Despejos Industriais*”, artigos 140 a 144 atribuíram o controle de tal atividade à prefeitura municipal; Capítulo XV “*Da Limpeza e Desobstrução dos Cursos d’Água e Das Valas*”, artigos 157 a 166 descreveram e atribuíram obrigações ao poder público e aos moradores na higienização das águas urbanas; Capítulo VI “*Da Defesa Paisagística e Estética da Cidade*”, sessão I, II e III abordaram questões manutenção das áreas verdejadas e da arborização municipal.

- Lei do Plano Diretor:

Sessão X “*Das Diretrizes da Preservação Ambiental*”, artigo 16 instituiu o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, incentivou a educação ambiental através de parcerias de secretarias do município e escolas, recomposição de maciços vegetais e propôs a criação de Áreas de Preservação Permanente de acordo com o artigo 197 da Constituição Estadual.

- Lei do Zoneamento:

Capítulo II, sessão I, artigo 4º “*São Consideradas Zonas Especiais de Preservação Rural (ZEPR)*”, artigo 6º “*São Consideradas Zonas Especiais de Preservação (ZEP)*”

criaram as zonas de preservação urbana e rural; Capítulo III, sessão V, “*Das Zonas Especiais*” especificou a zona de preservação da seguinte forma:

As Zonas Especiais são divididas em Zonas Especiais de Preservação (ZEP) e Zonas Especiais de Interesse Social.

I – ZEP: Zonas Especiais de Preservação, manutenção e recuperação do patrimônio histórico, turístico, paisagístico, cultural ou ambiental. São portanto, espaços de preservação dos mananciais e espaços que diferenciam e caracterizam a cidade, pois testemunham períodos históricos, promovem o turismo e subsidiam o conhecimento. Pela sua importância simbólica e paisagística, torna-se necessário também a proteção de sua área circundante, evitando-se os usos inadequados e a competição paisagística.

São zonas Especiais de Preservação:

- a) Todos os corpos d’água, matas ciliares, várzeas e matas naturais;
- b) O Horto Municipal e a área circundante à represa da SAEV distante até 150 metros de sua cota máxima.
- c) Todas as paisagens notáveis do município, as áreas com declividade superior a 35% assim como todas as áreas passíveis de erosão ou que comportam atividades que degradam o meio ambiente.
- d) Todas as áreas delimitadas nos mapas do zoneamento (PDM, 1995, p.11).

Figura 19: Mapa Zoneamento do PD95, com diretrizes de novos loteamentos que o alteram.
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2019.

As abordagens deste plano optaram por separar as competências da natureza em dois tópicos: ambiental (preservação) e social (lazer). Esta atitude rompeu com a ideia de sistema de espaços livres trazida no plano de 1971 em que se traçou áreas de recreação voltadas a um desenho que atendesse num mesmo projeto (e local) a resolução de problemas ambientais e de lazer. Nesta outra perspectiva, se pensou em categorias que fragmentam os espaços livres, pois os dividiu em áreas que atendessem diferentes exigências, não as enxergando num mesmo plano e, portanto, descaracterizando a visão de conjunto e valores da paisagem.

4.2.3 Plano Diretor Participativo

Este plano diretor foi realizado enquanto revisão obrigatória, passados dez anos de vigência do plano anterior. Cabe novamente ressaltar que não houve diagnósticos prévios, segundo informações da Prefeitura Municipal de Votuporanga.

Em 2007, quando passou a valer legalmente como instrumento da política urbana através do Estatuto da Cidade, o plano abordou questões ambientais em seu texto da Lei Complementar 106, de novembro de 2007 através de especificações do macrozoneamento e zoneamento. A Zona de Proteção Ambiental, urbana e rural, pública ou privada, deveria recuperar, proteger e dar manutenção aos recursos hídricos e áreas verdes.

Essa zona se subdividiu, na categoria rural, em três subzonas: Zona de Proteção Ambiental – Represa, Zona de Proteção Ambiental – Pedro Quincas e Zona de Proteção Ambiental - Pólo Regional do Desenvolvimento Tecnológico do Agronegócio do Noroeste Paulista/APTA/SAA. Conforme estipulado em registro federal, na categoria urbano, traçou-se na Zona Mista, artigo 48, a demarcação de Áreas de Preservação Permanente (APP) nos córregos Marinheirinho e Boa Vista e “a implantação de parques lineares em todo o contorno do perímetro urbano onde haja a presença de córregos devendo-se respeitar a dimensão mínima de 60m (sessenta metros) de cada lado, contada a partir da cota de inundação” (PDP, 2007).

A especificação das Zonas Especiais sem Delimitação Específica criou a categoria das Zonas Especiais de Interesse Ambiental e as demarcou com as seguintes características:

Art. 117 – As Zonas Especiais de Interesse Ambiental - ZEIA, subdividem-se em:

I - ZEIA - Parque Municipal da Represa – área do Parque Municipal, situada na Zona de Proteção Ambiental - Represa, cujas funções são recuperar o ambiente degradado, proteger as características ambientais existentes, melhorar a qualidade climática e do ar do Município e oferecer espaços públicos adequados e qualificados ao lazer da população;

II - ZEIA – Parques Lineares – áreas onde se situam as nascentes, cabeceiras e a extensão dos Córregos Marinheirinho e Boa Vista, situados no perímetro urbano, com o objetivo de recuperar e proteger as características ambientais existentes, através da implantação de Parques Lineares oferecendo espaços de

lazer à população do entorno;

III - ZEIA – Centros de Lazer – áreas públicas ou privadas, em situação de degradação ambiental, que devam ser recuperadas e destinadas, preferencialmente, ao lazer da população, de forma a contribuir com o equilíbrio ambiental;

IV - ZEIA – Reservas Ecológicas – áreas públicas ou privadas, com vegetação significativa e preservada, situadas na Macrozona Urbana, cujos espaços deverão ser qualificados para o lazer da população do entorno e propiciar o equilíbrio ambiental;

Parágrafo único - As delimitações das Zonas Especiais de Interesse Ambiental - ZEIA serão definidas em lei Municipal específica (PDP,2007).

Figura 20: Mapa Parques Lineares do PDP-07.
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2019.

Em 2009, a Lei 106/2007 sofreu alterações em seu conteúdo através da Lei Complementar N° 150 de 16 de dezembro de 2009. O texto que antes estipulava a distância de sessenta metros dos recursos d'água para a implantação dos parques lineares, detalhou a localização desses espaços para reduzir algumas áreas a uma distância de trinta metros (obrigatórias pelo Código Florestal). A lei também concedeu a permissão de diretrizes viárias sobre essas áreas se devidamente comprovadas as melhorias na mobilidade urbana.

Neste plano, as abordagens com relação aos espaços livres, por mais que não os tenha apresentado como um sistema, reconstituiu a visão que olha para esses lugares como aptos a abraçar as questões ambientais e de lazer juntas. Quando se traçou os parques como “conceito de recuperação ambiental das áreas de preservação permanente (APP) compatibilizadas com as atividades de lazer e recreação” (PDP, 2007) recuperou-se a valorização da paisagem planejada em um sentido mais completo, ou seja, não abraçando valores específicos, mas sim em conjunto.

4.3 Parques Lineares de Votuporanga: conflitos e realidade

A partir das orientações dos planos diretores e da intenção desta cartografia última, que criou quatro parques lineares a serem incluídos no processo de planejamento da cidade, se faz fundamental para esta pesquisa analisar cada um desses espaços para que se consiga averiguar as aproximações e afastamentos entre discurso e prática governamental. A pesquisa de campo se torna essencial não apenas para revelar tais distorções, mas também para inseri-las numa reflexão mais complexa: aquela que constrói dentro da cidade lugares do privilégio.

4.3.1 Parque Linear do Boa Vista

O zoneamento proposto pelo Grupo de Planejamento Integrado no Plano de Desenvolvimento Integrado, em 1971, considerou a área do Parque Linear do Boa Vista como uma área propensa a erosão e que deveria ter sua paisagem trabalhada para ofertar lazer aos munícipes. Na época, o loteamento planejado por Prestes Maia e dois outros bairros já haviam sido implantados próximos à nascente do córrego Boa Vista do Alto. De acordo com dados cadastrais da Prefeitura Municipal, na data também já existia o bairro residencial Chácara das Paineiras instalado nos limites da área de preservação permanente do córrego.

Figura 21: Localização Parque Linear do Boa Vista.
Fonte: Autora da pesquisa, 2018.

Figura 22: Canalização do Córrego das Paineiras.

Fonte: Ravel Gimenes, 2017.

Os córregos que tributam no Boa Vista do Alto são sete: Monte Verde, Colibri, Bem-te-Vi, Andorinha, Tuiuiu, Boa Vista do Médio e Paineiras. Este último foi completamente canalizado e transformado na avenida José Silva Melo. Os demais permanecem com suas características naturais.

Não sendo a proposta do plano de 1971 levada adiante, novos loteamentos surgiram e se instalaram próximos ao curso d'água e sua área de preservação permanente. Em 1978, se instalou o Segundo Distrito Industrial, seguidos em 1992 e 1996, pelo Terceiro e Quarto Distrito Industrial, respectivamente¹³. Também houve a aproximação de bairros residenciais.

Nas décadas seguintes, a expansão urbana continuou a alcançar o parque linear. Devido aos distritos industriais localizados nesta área, também foram implantados de forma progressiva conjuntos habitacionais. Entre os anos de 2010 e 2019 somaram-se à área nove bairros de habitação de interesse social e o Oitavo Distrito Industrial.

Figura 23: Bairro Chácara das Paineiras.

Fonte: Google Earth com adaptações da autora, 2019.

¹³ Lista de Cadastro dos Bairros de Votuporanga fornecida pela Prefeitura Municipal de Votuporanga em 2018.

O Parque Linear do Boa Vista é interseccionado pela rodovia Péricles Belini e tem uma metragem linear que se aproxima de 5.700 metros¹⁴. Sua nascente foi canalizada e houve a construção de residências muito próximas à margem de suas águas, invadindo demasiadamente a área de preservação permanente.

Figura 24 (Acima) e 25 (Ao lado): Nascente Córrego Boa Vista.
Fonte: Google Earth com adaptações da autora, 2019; Autora da pesquisa, 2018.

¹⁴ Devido à ausência de bases na Prefeitura e Secretaria Municipais, os dados foram extraídos do Google Earth, 2018.

Figura 26:
Parque
Linear do
Boa Vista e
entorno.
Fonte:
Google
Earth com
adaptações
da autora,
2019.

05

06

Figura 27 e 28: Trechos do Parque Linear do Boa Vista no bairro Boa Vista.
Fonte: Autora da pesquisa, 2018.

07

Figura 29: Trecho do Parque Linear do Boa Vista no bairro Pacaembu.
Fonte: Autora da pesquisa, 2018.

Figura 30 e 31: Córrego Boa Vista do Alto
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 32 e 33: Apropriações do bairro Monte Verde
 Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 34: Invasão APP do Córrego Boa Vista do Alto
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 35: Término da rua Paraíba
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 36: Estacionamento de Unidade Básica de Saúde
junto ao Parque
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 37: Córrego Boa Vista do Alto.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 38: Quadra implantada na APP do córrego Boa Vista do Alto.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 39: APP do córrego Boa Vista do Alto com ausência de vegetação.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 40: Invasão da APP do córrego Boa Vista do Alto.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 41 e 42: Córrego Boa Vista do Alto .
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 43 e 44: Córrego Boa Vista do Alto .
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

O único equipamento de lazer instalado pela Prefeitura Municipal no percurso do Parque Linear do Boa Vista é a academia ao ar livre retratada nas imagens acima. Como a Lei Complementar 150 de 16 de dezembro de 2009 demarcou as APPs e mais trinta metros, totalizando sessenta ao longo dos dois córregos principais da malha urbana, mas não especificou o tipo de equipamento que deveria ser instalado nestas áreas, recentemente se teve a construção de uma Unidade Básica de Saúde às margens do limite da área de preservação.

A vegetação ao longo do curso d'água é majoritariamente densa, fazendo-se mais rarefeita nos córregos que tributam no Boa Vista do Meio. Em geral as águas estão canalizadas apenas em pequenos trechos.

Figura 45: Unidade Básica de Saúde em área de extensão da APP.

Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

4.3.2 Parque Linear do Marinheirinho

O Parque Linear do Marinheirinho é o que apresenta menor densidade populacional devido ao seu entorno ainda não ter sido completamente loteado. Este, não recebeu atenção do primeiro plano diretor de Votuporanga por motivo de sua localização ser depois da rodovia Euclides da Cunha e as propostas do plano incluírem expressamente a diretriz de não transposição desta via, colocando-a como um limite à urbanização.

Em 1976, poucos anos depois da realização do PDI-71, o Primeiro

Figura 46: Localização Parque Linear do Marinheirinho.

Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Distrito Industrial foi implantado na Zona Norte, impulsionando o desenvolvimento da região. O distrito não chegou a uma distância muito próxima do parque linear, mas atraiu em 1978 a construção do bairro Pozzobon que foi o primeiro bairro a encontrar a APP do córrego Marinheirinho.

Nos anos seguintes, em 1979, 1981 e 1983, os bairros Jardim Santa Maria, Conjunto Habitacional Jardim Brisa Suave e Parque Residencial Santa Amélia também foram implantados, respectivamente, e todos alcançaram o parque e uma das nascentes do Marinheirinho. Ainda na década de 80, também se consolidou ao lado da APP um núcleo de habitação precária, Pró-Povo, que recebeu regularização fundiária apenas em 2000. Entretanto, não houve a construção de uma limitação entre a vegetação do parque e as quadras mais próximas.

Figura 47: Bairro Pró-Povo.

Fonte: Google Earth, 2019, com adaptações da autora.

A extensão aproximada do parque é de 7.156 metros lineares. A mata ciliar presente no percurso dos corpos d'água apresenta características muito parecidas ao do córrego Boa Vista do Alto, majoritariamente densa e com as águas em condições naturais. Os córregos que tributam diretamente no Marinheirinho, neste trecho do parque linear são seis: Córrego das Fragatas, Córrego Colinas, Córrego do Moreira, Córrego Jaraguá, Córrego Danúbio, Córrego Rodeiro; e indiretamente são dois: Córrego Barro Preto e Córrego do Pescador.

Esses dois primeiros córregos citados e a nascente mencionada anteriormente se localizam, em partes, dentro de área urbana consolidada. A primeira a ser incorporada no desenho da cidade foi a nascente e os córregos apenas nas décadas de 2000 e 2010. Em 2011, devido à grande erosão causada pela nascente, essa área recebeu atenção especial por parte da administração municipal com a implantação do Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes. A área permanece, até os dias de hoje, como sendo o único trecho de todo o Parque Linear do Marinheirinho

a contar com infraestrutura adequada para recreação, mas ausente de manutenção frequente. Segundo uma reportagem no site da Prefeitura Municipal:

O novo complexo de lazer tem 52.215 m², ocupando toda uma área onde, antes, havia uma erosão que havia se transformada numa imensa cratera com mais de 30 metros de largura e 15 metros de profundidade, formada a partir de uma nascente do córrego Marinheirinho. Á área tornou-se ponto de encontro de marginais e depósito de lixo e de animais mortos, o que incomodava e revoltava os moradores. Hoje, o Parque será entregue, apresentando-se como um extenso e variado complexo de lazer que inclui campo de futebol com medidas oficiais, dois mini-campos, dois parques infantis, dois quiosques, uma pista para prática de caminhada, uma academia ao ar livre e um teatro de arena nos mesmos moldes do já existente no Centro de Lazer do Trabalhador.

Figura 48: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Google Earth com adaptações da autora, 2019.

Figura 49: Parque Linear do Marinheirinho e entorno.
Fonte: Google Earth com adaptações da autora, 2019.

Figura 50: Trecho do Parque Linear do Boa Vista.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 51 e 52: Córrego Colinas.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 53 e 54: Quarteirão junto ao Parque Linear do Marinheirinho e Parque Ecológico Mário Casali
 Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 55 e 56: Trechos do Parque Linear do Marinheirinho.
 Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 57 e 58: Apropriações do parque para horta urbana.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 59: Equipamentos de Academia ao Ar Livre do Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 60 e 61: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 62 e 63: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 64: Invasão da APP e faixa de extensão do Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 65: Ausência de manutenção do Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 66, 67 e 68: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

45

46

47

Figura 69, 70 e 71: Parque Santa Amélia e Reserva Chico Mendes.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 72: Praça Altino
Ferreira.
Fonte: Autora da pesquisa,
2019.

Figura 73 (Acima): Inva-
são córrego das Araras
(deságua no córrego
Marinheirinho).

Figura 74 (Ao lado):
Córrego Marinheirinho.

Fonte: Autora da pes-
quisa, 2019.

4.3.3 Parque Municipal da Represa

Este parque linear também é localizado às margens do córrego Marinheirinho, sendo constituído por duas condições diferentes: a primeira quando se apresenta enquanto represa de abastecimento de Votuporanga, que foi construída no ano de 1974; e a segunda quando retorna a condição apenas de córrego.

A urbanização alcançou primeiro o trecho em que o parque se apresenta de acordo com sua segunda condição. Essa área já havia se desenvolvido quando se fez o estudo do território urbano para o primeiro plano diretor e, devido ao fato desta ocupação ter ultrapassado os limites rodoviários, foi apontado pelo

PDI-71 como área a ser eliminada da mancha urbana. Não há cadastro de formação do bairro, mas este foi apontado como núcleo de habitação precária, e recebeu acréscimo de novas residências, também de mesmo perfil, em 1979. O desfavelamento (sic) e regularização fundiária do local foram realizados pela Prefeitura Municipal através do projeto “Habitação para Todos” criado na gestão atuante entre 2009 e 2012 (PLHIS, 2010, p.96).

Devido ao seu processo de formação espontâneo e a ausência de ações governamentais que visassem o adequado desenho do parque linear nessa área, as limitações entre APP e residências não foram integralmente estabelecidas. Na sequência, quando o parque transpassa novamente a rodovia Euclides da Cunha, três outros bairros residenciais margeiam e encerram a área considerada como parque linear do Marinheirinho.

Figura 75: Localização Parque Municipal da Represa.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 76: Bairro São Cosme e Damião.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Às margens da represa municipal estão bairros implantados mais recentemente, a partir do ano de 2010. O entorno imediato do parque – aquele que encosta na APP – é constituído por residências de padrão médio alto (aqui incluso o condomínio fechado Portal 11). Nas imediações desse entorno, tem-se shopping center e hotel Ibis (ambos em processo de construção), como também loja de departamento Havan e um colégio particular. Um pouco mais distante, localiza-se o Centro Universitário de Votuporanga (UNIFEV) e seu complexo esportivo, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP). Um grande equipamento público foi construído, o estádio Plínio Marin, cuja vizinhança conta ainda com uma obra de condomínio vertical em processo de execução da construtora TARRAF.

Figura 77: Entorno do Parque da Represa e instituições.
Fonte: Google Earth com adaptações da autora, 2019.

Este parque linear também possui um entorno que não é completamente loteado. Sua extensão tem aproximadamente 5.900 metros lineares. A vegetação ao longo da represa é escassa, sendo sua área mais adensada constituída por outro espaço público, o Horto Florestal. Já no percurso em que o parque se apresenta como córrego, sem a presença urbana, a APP tem vegetação melhor consolidada e densa.

Figura 78: Parque Municipal da Represa e entorno.
Fonte: Google Earth com adaptações da autora, 2019.

Figura 79 e 80: Parque Municipal da Represa.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 81 e 82: Parque Municipal da Represa.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Figura 83 e 84: Fundo do bairro São Cosme e Damião virado para o parque.
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

4.3.4 Parque Linear do Trabalhador

O Parque Linear do Trabalhador é o menor em extensão, dentre os quatro parques, com um comprimento linear de aproximadamente 1.000 metros, mas completamente inserido em área urbana consolidada. Trata-se de uma afluyente do córrego Marinhozinho, fragmentada em quatro partes pela intersecção de ruas, onde em três destas porções tem-se a formação de lagos.

Figura 85: Parque Linear do Trabalhador
Fonte: Autora da pesquisa, 2019.

Um desses trechos do parque não é caracterizado por espaço livre de uso público devido à área pertencer ao Assary Clube de Campo de Votuporanga. Este clube foi fundado em 1964 e incorporou parte do córrego em sua recreação, através da formação uma lagoa para pedalinhos e pesca. Na década de 60, junto ao clube já havia sido implantado o bairro residencial Jardim Alvorada.

O plano diretor de 1971 referenciou esta área de lazer privada e alertou para a necessidade de construção de espaços públicos como mencionado. Suas diretrizes incorporaram parte do parque linear, em área localizada atrás do clube, às Áreas Públicas para Fins Paisagístico, prevendo a implantação de um clube público recreativo também com a formação de uma lagoa. O equipamento público não foi instalado, mas a região logo se adensou ainda na década de 70. Outros cinco bairros terminaram por consolidar o entorno do parque gradativamente nos anos seguintes (de 1980 a 2019).

Devido ao clube ser o mais antigo da cidade, esse funcionou como polo atrator, transformando a avenida João Gonçalves Leite, localizada em frente ao espaço, em um corredor comercial. A diversidade de estabelecimentos desse corredor inclui uma gama de restaurantes que, junto a atração do clube, fizeram a avenida se constituir, aos finais de semana, numa espécie de pracialidade¹⁵, ou seja, um espaço usado como ponto de encontro de amigos que se reuniam seja para consumir ou apenas conversar.

Às margens do córrego, ainda em frente ao clube, realizaram-se durante anos os carnavais da cidade, um público e outro privado, sendo este último reconhecido nacionalmente e responsável por atrair um número elevado de foliões¹⁶. Esses usos esvaziaram-se com o tempo, o carnaval público foi extinto e o privado atualmente realizado em área rural.

O Parque Linear do Trabalhador apresenta vegetação escassa ao longo de suas lagoas, diferentemente das áreas em que se tem apenas o córrego sem a presença de desenho urbano, que são formadas por APPs mais densas. Uma de suas nascentes recebeu projeto de recreação em 2010, sendo a praça Irmã Maria Ignez Mazzero composta por academia ao ar livre, playground e pista de caminhada¹⁷.

Em 2016, outro equipamento de lazer foi implantado às margens do parque linear, no entorno de sua primeira lagoa. O Parque da Cultura foi projetado pelo arquiteto Cadu Cavaleri e o engenheiro Marco Aurélio D’Avanço, e conta com parques infantis, pista de caminhada e ciclo faixa, quadras abertas, mirantes, anfiteatro aberto e o edifício central que abriga museu e bi-

¹⁵ O conceito de pracialidade, de Eugenio Queiroga, significa reconhecer “as ações típicas da praça nos mais diversos espaços em função dos diferentes contextos urbanos que assim lhes propiciam ocorrer” (QUEIROGA, 2012, p.60).

¹⁶ OBA Festival (<https://www.obafestival.com.br/>).

¹⁷ Disponível em < <http://www.acidadevotuporanga.com.br/cidade/2010/07/autoridades-destacam-a-transformacao-do-bairro-n560>>. Acessado em 18.11.2019.

biblioteca municipais. Este espaço se transformou no cartão postal de Votuporanga, sendo muito conhecido na cidade e região.

Parque da Cultura: influências e uso.

Criado por meio do Decreto 9.535, de 28 de julho de 2016, o Parque da Cultura é um complexo formado pelo Centro de Lazer do Trabalhador “Oscar Botura” e Centro de Informações Culturais e Turísticas “Marão Abdo Alfalgali”. Está localizado numa área de 105 mil m² e com fácil acesso para toda a população e é **uma das melhores opções de lazer e acesso à cultura da região**¹⁸.

Desde sua inauguração, o Parque da Cultura recebe estímulos, através da Prefeitura Municipal, para o uso de seu espaço. Esse incentivo é realizado através de frequentes atividades culturais, sejam estas desenvolvidas dentro do edifício central (cinema, aulas de xadrez, clube do livro, etc.) ou no espaço externo do parque (shows, aulas de yoga, capoeira, etc.). Outro método utilizado para impulsionar tanto o uso, quanto a popularidade do local, foi a transferência de eventos¹⁹ que ocorriam em outros pontos da cidade para a área do parque.

A frequência com que o espaço é utilizado é proporcional a eficácia das políticas públicas atuantes, pois a Prefeitura Municipal não só investiu alto capital (arrecadação de tributos e impostos) na construção de todo este espaço, como cumpre com uma manutenção e vigilância diárias do local.

Figura 86: Parque da Cultura
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

¹⁸ Reportagem disponível em <<http://www.votuporanga.sp.gov.br/n/publicacao/?x=culturaturismo&p=201783117349-parque-da-cultura>>. Acessado em 18.11.2019. Grifo nosso.

¹⁹ Como exemplo pode-se citar o Festival Literário de Votuporanga – FLIV que reúne visitantes da cidade e região. Em 2017, o evento contabilizou a participação de 300 mil visitantes. O evento oferece shows, teatros, danças e leituras.

Figura 87 e 88: Parque da Cultura
Fonte: Jornal A Cidade, 2017.

Figura 89:
Parque
Linear do
Trabalhador
e entorno.
Fonte: Jor-
nal A Cida-
de, 2017.

Figura 90, 91 e 92: Parque da Cultura
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

Figura 93, 94 e 95: Parque da Cultura
 Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

Figura 96 e 97: Parque da Cultura
 Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

67

68

69

Figura 98, 99 e 100:
Parque da Cultura
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

Figura 101, 102 e 103:
Parque da Cultura
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

73

74

Figura 104 e 105: Parque da Cultura
 Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

75

76

77

Figura 106, 107 e 108: Parque da Cultura
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

Figura 109, 110 e 111: Praça Irmã Maria Ignez Mazzero
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

81

82

83

Figura 112, 113 e 114: Praça Irmã Maria Ignez Mazzero
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

Figura 115 e 116: Invasão Córrego Marinheirinho (Praça Irmã Maria Ignez Mazzero)
Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

Este percurso que revelou o estado da arte de cada um dos quatro parques demarcados pelo plano diretor vigente, ao sair de um estado que é cartográfico e de sobrevoo para um registro fotográfico, demonstrou, com maior precisão e complexidade, a realidade destas áreas. Pode-se perceber que existe uma relevante disparidade na aplicação das políticas públicas que fomentam estes espaços, bem como das características ambientais. A começar pelo desenho urbano, este descreve uma segregação que aproximou as Zonas de Habitação de Interesse Social e distritos industriais ao longo de trechos dos parques Boa Vista e Marinheirinho e essas áreas recebem pouco ou nenhum equipamento urbano. O Parque Santa Amélia, implantado em um fragmento do Marinheirinho e sendo única área desses dois parques a receber projeto mais qualificado, tem carência de manutenção.

Em relação aos outros dois parques, o Parque Municipal da Represa também não conta com equipamento urbano, mas já tem pré-projeto realizado para a área e governantes encarregados de conseguirem verba para a construção²⁰. O Parque Linear do Trabalhador tem o Parque da Cultura e a Praça Irmã Maria Ignez Mazzero, ambos com equipamentos de lazer e manutenção. Todo este cenário revela que a intenção do planejamento urbano de destinar este cinturão verde que compõe a malha urbana de Votuporanga para atender funções de preservação e recreação se efetiva de maneira parcial indicando que determinadas áreas tem maior importância e qualidade.

²⁰ Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=365350>>. Acessado em 16 de janeiro de 2020.

CAPÍTULO 05

Parque: cultura e empreendedorismo

Em uma análise que retoma as realidades de Votuporanga, descritas nos capítulos 03 e 04, tem-se uma cidade que construiu planos diretores atentos às questões da paisagem, ora de forma mais significativa e aprofundada, ora mais específica em relação à problemática ambiental. Em ambos os casos, independente dos discursos apresentados nesses planos, percebe-se que ao se descrever a realidade da cidade, na atualidade, surgem outras narrativas que não são apresentadas ou são distintas do planejamento urbano proposto.

Esta contradição entre discurso e prática governamental associa-se às considerações levantadas no capítulo 02 em que se apresenta uma abordagem de construção urbana com um viés que prioriza a vertente econômica e coloca a social como uma consequência destas ações primeiras. Esse priorizar ganha novas tintas quando se dá esse fenômeno em que se troca um governo administrativo para o contemporaneamente chamado *empreendedor*, este ocorre como forma de fortalecimento da relação mercado e espaço e tem um espectro global (DARDOT; LAVAL, 2016). As posturas empreendedoras também têm sido adotadas pela administração municipal de Votuporanga. Os tópicos que se seguem têm o propósito de descrever tais atitudes adotadas pela cidade, evidenciando, dentro do recorte proposto por esta dissertação que tem como objeto os parques lineares, o especial foco na construção do Parque da Cultura.

5.1 Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor - PSPE

O SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) é uma instituição nacional e privada que, de acordo com informações do site, objetiva estimular entre micro pequenas empresas a competitividade e o desenvolvimento sustentável, fortalecendo o empreendedorismo e parcerias público privadas. Esse estímulo se dá através do oferecimento de cursos de capacitação e também de consultorias, tendo como leque de atuação os seguintes campos: “educação empreendedora; capacitação dos empreendedores e empresários; articulação de políticas públicas que criem um ambiente legal mais favorável; acesso a novos mercados; acesso à tecnologia e inovação; orientação para o acesso aos serviços financeiros”²¹.

Em 2000, o SEBRAE lançou o Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor (PSPE) na intenção de valorizar prefeitos que tenham realizado projetos e ações visando ao desenvolvimento de pequenos negócios em seus municípios. A importância da competição se dá devido a potencial construção de uma imagem positiva de gestão, pois

O prefeito tem o seu trabalho reconhecido e divulgado, alavanca o apoio dos gestores públicos municipais para a causa dos pequenos negócios, pela identificação e divulgação de novas ideias que podem ser replicadas e contribuir para o desenvolvimento local, bem pela promoção da visibilidade nacional dos projetos. Com a premiação do projeto, a imagem do município é valorizada pela mídia.²²

Para concorrer ao PSPE é necessário que o município se inscreva através do envio de projetos desenvolvidos com o viés proposto pelo SEBRAE. O prêmio é direcionado apenas a uma prefeitura, mas além dele também existem os selos de empreendedorismo que têm os mesmos objetivos e direcionam os projetos para a premiação.

Votuporanga tem participado desta competição desde 2003, recebendo o prêmio uma vez no ano de 2014 e seis selos em outros anos, conforme demonstra a tabela abaixo.

²¹ Disponível em <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/o_que_fazemos>. Acessado em 23.11.19.

²² Disponível em <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/premio-prefeito-empreendedor-realiza-a-10-edicao,9c2d7b3b02379610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acessado em 23.11.19.

Tabela 03: Selos/Prêmios Sebrae Prefeito Empreendedor de Votuporanga

ANO	CATEGORIA	GESTÃO	PROJETO
2002/2003	SELO	Carlos Pignatari	Mário Covas
2004/2005	SELO	Carlos Pignatari	Mário Covas
2006/2007	SELO	Carlos Pignatari	Mário Covas
2009/2010	SELO	Junior Marão	Centro de Treinamento de Mão de Obra – CTMO Fundação Votuporanguesa de Educação e Cultura – FUEC Programa CooperJovem
2013/2014	PRÊMIO	Junior Marão	Centro de Inovações Tecnológicas - CIT
2015/2016	SELO	Junior Marão	Parque da Cultura – Centro de Informações Turísticas.
2018/2019	SELO	João Dado	Centro do Empreendedor

Elaborada a partir de dados coletados na Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2019.

Fonte: Autora da Pesquisa, 2019.

Os projetos inscritos dizem respeito a incentivos através da educação e políticas públicas, que sejam voltadas, ou abranjam os pequenos negócios. Atenta-se para o ano de 2016 em que o selo foi conquistado através do projeto do Parque da Cultura enquanto espaço que oferece oportunidades de formação a pequenos empreendedores.

Figura 117: Eventos gratuitos de formação turística oferecidos pela SECULT.

Fonte: SECULT, 2019 (página do Instagram).

5.2 Município de Interesse Turístico – MIT

Em 2017, o deputado estadual Carlos Pignatari, que já ocupou a prefeitura de Votuporanga (2001-2008), apresentou uma lei à Assembleia Legislativa em que pedia a integração do município ao grupo de cidades turísticas. Assim que a lei foi sancionada, e a partir dessa categorização, Votuporanga tornou-se Município de Interesse Turístico, especificamente na categoria turismo de eventos. A cidade passou então a receber uma verba anual em torno de seiscentos e cinquenta mil reais para destinar a tal atividade.

Os eventos culturais que potencializaram as características turísticas da cidade foram o Festival Literário de Votuporanga - FLIV que é realizado no Parque da Cultura e o Festival Oba, um carnaval promovido pela iniciativa privada, e que movimenta a economia da cidade com índices relevantes devido ao número alto de foliões que participam do evento. No ano de 2019, esses festivais movimentaram um público de trezentos e setenta mil visitantes e duzentos e cinquenta mil foliões, respectivamente (DIAGNÓSTICO, 2019, p. 491 e 492).

Após este novo cenário, A Secretaria de Cultura e Turismo de Votuporanga (SECULT) junto ao Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), com o intuito de regular o impacto desses eventos, introduziu nas diretrizes da Lei Orgânica do Município, nº 78 de 08 de agosto de 2019, alguns artigos voltados às especificações do turismo municipal, dentre os quais se destacam dois artigos como relevantes para a presente pesquisa:

Art. 159. O Município deverá garantir o desenvolvimento da vocação turística e o incentivo ao turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, bem como de divulgação, valorização e preservação do patrimônio histórico, cultural e natural, assegurando sempre o respeito ao meio ambiente, às paisagens notáveis e à cultura local, na forma da lei, cabendo-lhe:

I - adotar, por meio de lei, plano integrado e permanente de desenvolvimento do turismo em seu território, viabilizando a criação de áreas especiais de interesse turístico; II - promover a criação de infraestrutura básica necessária para a prática do turismo, apoiando e realizando investimentos na produção, criação e qualificação de empreendimentos, equipamentos, instalações e serviços turísticos; e III - **dar prioridade às áreas e construções de interesse turístico, intensificando sua limpeza e manutenção e mantendo em boas condições as vias de acesso às mesmas.**

Art. 160. Poderão ser celebrados pelo Município, convênios com entidades do setor privado para promover a recuperação e a conservação de pontos turísticos, prédios históricos, obras de arte e outros dispositivos classificados como de interesse turístico (DIAGNÓSTICO, 2019, p.488, grifo nosso).

De acordo com o diagnóstico realizado para a revisão do plano diretor, Votuporanga faz agora parte da Região Turística Maravilhas do Rio Grande, articulando-se a outros treze municípios participantes. A cidade, que não é banhada pelo Rio Grande como as outras, é colocada como portal de entrada da região, “fornecendo infraestrutura turística necessária, além dos eventos como atrativos culturais” (DIAGNÓSTICO, 2019, p. 489).

O Parque da Cultura, entre outros equipamentos públicos, é um dos locais que participou da

caracterização para obtenção do título, sendo área de interesse turístico e que, anterior a essa classificação, já promovia majoritariamente eventos públicos da cidade em seu espaço, passando a ter maior frequência na divulgação e realização de atividades culturais.

5.3 Neoliberalismo e a construção de espaços do privilégio

Retomando a fala inicial do capítulo 02, os anos de 1980 foram marcados por uma crise capitalista que fez triunfar, na época, uma nova política conservadora, denominada neoliberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189). A passagem de um governo administrativo para um governo empreendedor (HARVEY, 2016) é embasada nesta racionalidade que se instaurou como modelo econômico vigente e suscitou tais alterações nas posturas governamentais.

A palavra racionalidade encontra definições em diferentes autores, mas para esta pesquisa, a partir da bibliografia que a fundamenta, utilizará a que se apresenta em Foucault, e significa uma “estruturação de ação e conduta, ligando-se à subjetividade, ou seja, a maneira de se viver”. O neoliberalismo, que é a razão do capitalismo contemporâneo, “pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.15). Essas condutas se articulam à globalização e à financeirização contemporânea do capitalismo (DARDOT; LAVAL, 2016, p.190).

Assim sendo, o neoliberalismo busca modificar a lógica da ação pública, inserindo o Estado em regras de concorrência como se esse fosse parte do jogo de empresas privadas. Segundo Dardot e Laval (2016, p.278), esta atitude coloca o Estado em um outro lugar, que não mais aquele que zela e defende ao cidadão, em síntese: em um papel de estrategista e não de produtor de direitos.

O Estado tem agora uma responsabilidade eminente no que se refere tanto ao apoio logístico e de infraestrutura aos oligopólios quanto à atração desses grandes oligopólios para o território administrado por ele. Isso diz respeito a domínios muito diversos: pesquisa, universidade, transportes, incentivos fiscais, ambiente cultural e urbanização, garantia de mercado (mercados públicos abertos às pequenas e às médias empresas nos Estados Unidos). Em outras palavras, a intervenção governamental toma a forma de uma política de fatores de produção e ambiente econômico. O Estado concorrencial não é o Estado *árbitro* de interesses, mas o Estado *parceiro* dos interesses oligopolistas na guerra econômica mundial. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 283, grifos no original)

A lógica da concorrência se baseia na possibilidade de escolha (do melhor preço, da melhor qualidade, etc) e coloca o Estado como um ator que concorre com outro, em termos práticos, os Municípios passam a competir entre si para conquistarem os investimentos de empresas e negócios. As consequências destas mudanças resultam numa administração pública que se preocupa mais com a competição do que em assegurar equidade e integração dos diferentes níveis de

vida coletiva. Pelo contrário, o Estado de bem-estar é pintado como limitação ao crescimento, desenvolvimento e eficácia²³.

Em se tratando da perspectiva dos parques lineares de Votuporanga, como meio de observação das questões levantadas nesta pesquisa, as circunstâncias descritas trazem importantes reflexões acerca das contradições entre o discurso dos planos diretores e a prática, bem como sobre as formas de gestão que constroem espaços de privilégio. A premiação do SEBRAE consolida, mesmo que parcialmente, a hipótese de que Votuporanga tem adotado a política empreendedora como forma de administração municipal, criando lugares que são protagonistas de uma imagem de cidade bem desenvolvida e com qualidade de vida; contudo, as cidades turísticas tendem a valorizar pontos específicos, privilegiando ainda mais certos espaços com a intenção de atender ao turismo. Isso se liga a interesses financeiros que, em termos de produção no território urbano, tendem a potencializar a segregação em relação aos outros lugares da cidade, que não os turísticos. Como é de se esperar essas áreas de interesse são priorizadas pela gestão em termos de infraestrutura e manutenção e ainda, de modo geral, estão localizadas em lugares que já apresentam melhores índices de desempenho urbano.

O Parque da Cultura, dentre os outros parques, é demarcado como uma área de interesse turístico do município. Dentro de seu espaço funciona a SECULT junto ao prédio da Biblioteca e Museu municipais. A manutenção do parque é diária e as alternativas de atividades variadas. O espaço se destaca entre os outros parques que têm pouca ou nenhuma infraestrutura de recreação como se pode observar nos registros de campo descritos no capítulo anterior.

Neste jogo da competição neoliberal que coloca os municípios como competidores, as gestões de Votuporanga têm se mostrado interessadas em produzir em primeiro plano sua imagem midiática no planejamento da cidade. Observando a publicidade produzida, em particular a partir de seus parques lineares, que operam como peças estratégicas ao marketing e podem ser relacionadas ao chamado marketing urbano. A necessidade de se fazer tal propaganda, através da construção desses lugares, é decorrente da precisão de se transformar o espaço urbano em um lugar que forneça a imagem de uma cidade bem desenvolvida e de qualidade, para assim conseguir um posicionamento admirável dentro da competição das “empresas” municipais e desta forma receber benefícios financeiros (como a verba do MIT) e maior número de estabelecimentos comerciais ou industriais.

A problemática desse jogo que parece confundir o papel do Estado como aquele que promove a equidade, é a descaracterização de um planejamento urbano que vai olhar o bem-estar social e pensar espaços públicos que atendam às necessidades de todos os moradores da cidade, em prol de um discurso em que se colocam situações específicas como indispensáveis ao desenvolvi-

²³ Para além da crise do capitalismo, os autores colocam que essa mudança também vem acompanhada de críticas ao Estado de bem-estar (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 192).

mento econômico da cidade. Essa prática revela a pouca manutenção dos outros parques, bem como a ausência de políticas públicas nessas áreas livres.

Longe de ser “neutra”, a reforma gerencial da ação pública atenta diretamente contra *a lógica democrática da cidadania social*; reforçando as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde e educação, ela reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de “subcidadãos” e “não cidadãos”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 381, grifos no original)

A realidade dos parques de Votuporanga, através do levantamento de campo, não apenas transpareceu a desigualdade entre seus espaços livres como pôde revelar esse estado de segregação e desigualdade gerado também pela competição neoliberal do Estado-Empresarial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento urbano tem o plano diretor como sua principal ferramenta. A forma de se fazer se liga historicamente às correntes de pensamento que em suas diferenças se embasavam em chaves racionalista (progressista) ou empirista (culturalista). A renovação dos estudos após a Segunda Guerra, e com aumento dos problemas urbanos, segundo Reis (2012), uniu as vertentes e fez surgir uma nova forma de abordagem urbanística: levantamento de campo atrelado ao uso da Razão (técnica) na resolução de empasses e proposição de planos. Este método de se fazer pesquisa urbana reverberou nas formas de produção do planejamento urbano no Brasil.

O histórico dos planos diretores apresentado é de extrema relevância para a compreensão do caso dos parques lineares de Votuporanga. A análise do território pressupõe um comparativo entre processos que são de ordem técnica, historiográfica e fenomênica.

De maneira geral, de acordo com Feldman (1996) e Villaça (1999), os planos diretores caminharam por fases de efetivação, discurso (e ascensão das questões urbanas e do profissional arquiteto urbanista) e politização, respectivamente.

Segundo a periodização de Villaça (1999), o primeiro período (1875-1930) teve projetos mais voltados ao embelezamento e saneamento das cidades, cumpridos conforme planejados em geral. A partir da segunda fase (1930-1990), ocorrem diversas alterações nos cenários urbanos enquanto meio físico e administrativo, e os planos começaram a ter um viés científico de maior rigor em seus levantamentos, mas surgiram as problemáticas em relação às efetivações a despeito da qualidade técnica de muitos deles. Isso perdurou por anos e, mesmo após a politização da questão urbana – terceira fase (a partir de 1990) – ainda acontece.

Fundamentalmente, a periodização do planejamento urbano no Brasil que narra esse percurso de diferentes etapas dos planos diretores e suas distintas realidades, também teve forças para reverberar nas formas de organização do espaço urbano de cidades interioranas, como no caso de Votuporanga. O município, nascido em 1937 e tendo recebido seu primeiro plano apenas em 1971, introduziu-se neste percurso histórico do planejamento urbano a partir de seu segundo momento.

O Plano de Desenvolvimento Integrado constituiu-se de uma investigação extensa e detalhada da situação do município e também de um amplo leque de propostas apresentadas através do zoneamento. Entretanto, as concretizações das orientações foram escassas e as considerações feitas majoritariamente arquivadas.

O Plano Diretor Municipal, segundo plano que a cidade recebeu, realizado em 1995, foi elaborado na terceira fase da periodização histórica em que se politizou este instrumento de planejamento. Contou com participação popular, ainda que escassa, e teve estrutura parecida com o plano anterior: diagnóstico detalhado da situação do território urbano e propostas de um zoneamento minucioso.

Ambos os planos se pautaram no zoneamento como principal ferramenta de organização do espaço. Como já mencionado, esse instrumento nasceu de uma política alemã com um viés de interesse social, mas foi adotado nos Estados Unidos a partir de uma releitura que potencializou interesses econômicos (MANCUSO, 1980). No Brasil, assim como outras referências, o *zoning* americano foi escolhido como modelo a ser seguido (FELDMAN, 2008).

É relevante perceber em detalhes os tipos de propostas colocadas pelos zoneamentos e também as suas efetivações. Estas ações testemunham perfis que operam decisões técnicas e pautadas pelo bem comum e escolhas administrativas que denotam estarem alicerçadas em interesses ligados ao capital. Isso revela que as propostas dos técnicos em urbanismo não excluía os demais interesses, pelo contrário, também foi compreendido que a consolidação do profissional arquiteto urbanista bebeu de amplas referências. Entretanto, a gestão governamental costuma adotar parcialmente as propostas de zoneamento, colocando em prática aquelas que dão voz a interesses financeiros.

Em Votuporanga houve proposições de zoneamentos completos, que beneficiassem a cidade e população enquanto totalidade, não se reduzindo apenas aos princípios econômicos. Esta parcialidade nas efetivações demonstra, mais uma vez, o distanciamento existente entre o discurso do planejamento urbano e as ações da gestão.

O terceiro plano que o município recebeu, o Plano Diretor Participativo, em 2007, apesar de também estar na esfera de politização do planejamento urbano, diferenciou-se dos planos anteriores por ter apenas “atualizado” o zoneamento da cidade, sem diagnosticar o território urbano. Foi o plano diretor menos denso que Votuporanga recebeu e a sua proposta atualizada de zoneamento ficou incompleta, deixando brechas em seu texto e precisando adotar diretrizes do plano anterior para cobri-las.

Contudo, esse plano elaborado após a aprovação do Estatuto das Cidades, também trouxe em seu texto muitos fragmentos sobre a função social e os instrumentos da gestão urbana capazes de construir um território mais equânime. Este discurso, que não ficou ausente nos planos anteriores, intensificou-se a partir deste novo avanço legislativo.

Os planos diretores tomados como ferramenta do planejamento urbano apresentam discussões que consideram territórios completos (urbano e rural) e populações diversas (independentes da divisão de classes sociais). O processo participativo, garantido em seu escopo, tem como papel fundamental assegurar a atuação de diferentes vozes da sociedade, podendo operar como norteador que corrige a leitura realizada, que revelou ser o discurso da equidade contido no planejamento urbano, uma abstração por se descolar em muitos aspectos da realidade. Desse modo a paisagem foi aqui proposta como parte do método, expressão temporal que revela apropriações e usos, ausências e presenças que se prestam a essa reflexão.

Com a intenção de compreender as fragilidades relacionadas a efetivação dos planos diretores, o levantamento bibliográfico apresentado no capítulo 02, aponta que tal fenômeno se deve aos interesses econômicos que são colocados acima de outras necessidades, até mesmo dentro das administrações municipais. Uma vez que os interesses privilegiam pontualmente vantagens financeiras, a função social da cidade, ou seja, aquela que vai defender a viabilização de um bom desempenho urbano a todas as pessoas, se desfaz. A transformação do território urbano em negócio tem auxiliado, para além das desigualdades sociais, também a promoção e planejamento de espaços desiguais (DARDOT; LAVAL, 2016).

Estas questões de privilégios, manifestos, por exemplo, pela disposição de infraestrutura em um lugar e não em outro, ou diretrizes de crescimento (ampliação do perímetro urbano) para áreas rurais cujos proprietários desejem realizar negócios, revelam as dificuldades de implementação das teorias traçadas no planejamento urbano, bem como suas contradições.

Uma das mais complexas contradições diz respeito a uma herança de referencial norte americano: a separação entre corpo técnico e ação política (FELDMAN, 2008, p.58). Originalmente pensada como forma de libertar os técnicos das pressões de interesses e sua rede de privilégios, terminou por descolar essas instâncias, comprometendo uma vital dimensão: as diretrizes e leis são fruto de negociações políticas. As dificuldades relacionadas a pouca efetividade dos planos diretores foram atribuídas a gestões pouco articuladas, mas é necessário compreender que as pressões relacionadas ao capital e ao mercado são grandes. As questões econômicas têm protagonismo em detrimento de outros perfis. Ela é de fato norteadora, mas é a dimensão política das escolhas que garante que outros perfis sejam contemplados.

No caso da cidade de Votuporanga, a própria mudança no formato da gestão pública, de administrativa para empreendedora (HARVEY, 2016), revela que as intenções de se atender às necessidades financeiras serão sobrepostas às demais. O modo se alterou devido Estado se portar segundo princípios neoliberais, entrando no jogo da competição econômica e desempenhando o papel de empresa privada (DARDOT; LAVAL, 2016). As mudanças forçam as cidades a construir imagens que representem um bom desenvolvimento e qualidade de vida, na intenção de atrair investimentos devido às vantagens urbanas.

O problema do agravamento deste comportamento, para além de priorizar os interesses econô-

micos – que já eram soberanos quando se tinha uma gestão administrativa, que agora ganham novas matizes - é se atentar para aquilo que se chamou espetacularização, (ARANTES, 1998), de diversas formas: não apenas enquanto infraestrutura física, mas também em outros setores como o lazer e cultura. As gestões direcionam todas as suas ações (malha urbana, trabalho, lazer, etc.) para se desenvolverem dentro dos parâmetros da competição econômica entre cidades.

No caso de Votuporanga, no contexto geral de seu território, viu-se que os planos diretores da cidade construídos por diferentes corpos técnicos, por mais distintas que sejam suas qualidades e abordagens, desempenharam o papel de um planejamento urbano que procurou ser equânime. Entretanto, a realidade construída, testemunha outras prioridades, em especial a que se desdobrou sobre os parques lineares como este trabalho procurou revelar.

O processo atual de revisão do plano diretor já sinalizou o movimento de fragmentação urbana que vem ocorrendo desde 2010. Esse processo além de se contrapor às falas dos planos diretores, que realizaram o discurso de recomendação das cidades mais compactas, demonstra que as vertentes econômicas prevalecem como objetivo principal, no caso da produção do espaço urbano. O período que marca o alto espraiamento da cidade coincide com os prêmios que Votuporanga tem recebido pela postura de gestão empreendedora e ambas as situações se alinham às posturas exigidas pelos interesses de circulação do capital: uma na dispersão do território e outra na forma de gestão municipal. Ambas as situações se complementam: a postura empreendedora - e os selos do SEBRAE comprovam tal comportamento - se define por perceber o espaço urbano como uma forma de negócio e, portanto, os projetos executados terão um viés que pensa a potencialidade financeira dos “investimentos” urbanos, como forma de planejamento estratégico. Já a fragmentação e espraiamento da cidade é, na verdade, uma resposta dos interesses de criação de solo urbano passível de parcelamento e geração de negócios, tudo articulado ao cotidiano da gestão do território.

Em relação aos parques, presentes como representação desde o primeiro dos Planos Diretores, o recorte proposto por esse trabalho procurou ao descrever a atual situação, explicitar as questões teóricas relacionadas tanto ao campo do planejamento, quanto ao da Paisagem.

Retomando a importância de um planejamento com a paisagem, visto que cidade e natureza são elementos indissociáveis (SPIRN, 1995), primeiramente se analisou quais foram as abordagens de cada plano diretor sobre as questões referentes ao meio ambiente natural. Esta ação demonstrou que, em todos os documentos, o tema foi tratado de diferentes formas e teve distintas propostas. No caso do último plano, apresentou-se a oportunidade real de implantação dos parques na cidade como possíveis lugares de lazer e preservação.

Em 2009, a diretriz que propunha estes espaços livres de uso público sofreu alterações recuando o tamanho da APP proposta em pontos específicos. Mas o discurso que prega o planejamento dessas áreas enquanto locais de entretenimento e proteção da natureza permaneceu, inclusive porque se ampara em corpo legal. As imagens retratadas pela pesquisa de campo realizada nes-

tes espaços mostram a situação de descaso e pouca (ou ausente) infraestrutura recebida ao longo do percurso dos parques, exceto por dois espaços livres: o Parque Santa Amélia e o Parque da Cultura.

O Parque Santa Amélia, em 2010, foi o primeiro a ser construído com o propósito de mitigar graves problemas ambientais e proporcionar áreas de lazer. Passados seis anos, o Parque da Cultura foi construído com o objetivo de abrigar alguns departamentos municipais (Secretaria de Cultura, Biblioteca Municipal e Museu) e também proporcionar lazer aos moradores da cidade.

Fazendo um comparativo entre ambas as áreas, o Parque da Cultura tem maior influência sobre o território urbano por receber maior atenção e políticas públicas da administração municipal. Ambos os parques têm equipamentos urbanos, mas apenas o Parque da Cultura conta com manutenção diária e recebe constante promoção de atividades culturais. Com as atenções turísticas apontadas para seu espaço, criou-se a imagem de que o lugar é o cartão postal de Votuporanga.

Os outros parques, traçados em diretriz, apresentam escassa manutenção e não contam com as mesmas políticas públicas. Olhar historicamente cada área e o percurso de construção de seu entorno revela diferenciações e desigualdades: o Parque Linear do Boa Vista se constituiu próximo a distritos industriais e habitações de interesse social; o Parque Linear do Marinheirinho também conta com habitação popular e área que já foi considerada como favela pelos planos diretores; o Parque Municipal da Represa apresenta duas realidades distintas, uma que conta com entorno nobre ao longo de sua lagoa e outra que também já se considerou núcleo de habitação precária; por fim, o Parque Linear do Trabalhador tem ao longo de suas margens o Parque da Cultura, um clube privado e bairros residenciais.

A partir deste panorama, o Parque Linear do Trabalhador apresenta localização privilegiada, dentro dos parâmetros colocados por Villaça (1999), onde infraestrutura, acessibilidade e qualidade das edificações são melhores. Outros fatores se somam à reflexão acerca dos investimentos realizados no Parque da Cultura denotando ser esse um espaço de vantagem econômica: espetacularização arquitetônica, parcerias público-privadas na promoção de cursos, intensa oferta de atividades culturais.

O planejamento urbano de Votuporanga determinou ao longo do tempo através de seus Planos Diretores quatro áreas destinadas à implantação de parques lineares. Fundamentalmente ligadas a corpos de água, desempenham papel importante no território urbano em conformidade com a Lei de APPs e com diretrizes urbanísticas contemporâneas, historicamente consolidadas pelo campo disciplinar e profissional da Arquitetura da Paisagem. Esses parques são espaços de preservação ambiental, e podem desempenhar importante papel na infraestrutura verde da cidade, bem como estabelecer lugares de oferta de lazer e recreação a toda a população. Infelizmente, até a presente data, essas diretrizes estão no papel e não se efetivaram de forma equânime em todos esses lugares: o que se percebe é que a implantação e manutenção privilegiam aqueles

parques que estão em áreas de maior poder aquisitivo, ancorando ações de empreendedorismo e distribuindo de forma desigual as benesses desse tipo de espaço público. O cumprimento da recomendação é dever legal e moral, e daria a oportunidade da cidade de Votuporanga possuir uma paisagem mais saudável, bela e justa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONUCCI, Denise. **O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual.** In SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. (org). *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no séc. XX.* São Paulo: Ed. Mackenzie, 2008.

ARANTES, Otília B. F. **Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

BASSUL, José Roberto. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade.** EURE, vol. XXVIII, nº 84, 2, 2002.

BESSE, Jean-Marc. As cinco portas da paisagem – ensaio de uma cartografia das problemáticas contemporâneas. In: BESSE, Jean-Marc. **O gosto pelo mundo: exercícios de paisagem.** Rio de Janeiro: EdURJ, 2014. p. 11-67.

BURNETT, Frederico L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: fetichização dos planos diretores participativos.** Tese de Doutorado. Maranhão: UFMA, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B.; (orgs). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011. (p. 53-73)

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos.** Novos Estudos, CEBRAP, n.º 45, julho 1996. (p.152-166)

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia.** São Paulo: Editora Brasiliense. 2 ed. 2008.

CHOAY, Françoise. **O reino urbano e a morte da cidade.** Revista Projeto História, São Paulo, n. 18, p. 67-89, maio 1999.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CUCATO, Janaina Andréa. **As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/**

SP: contradições no Zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012. Dissertação de Mestrado. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2015.

DARTOR, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 1 ed., 2016.

FELDMAN, Sarah. **Instituições de Urbanismo no Brasil na década de 1930**: olhar técnico e dimensão urbano-industrial. Tese de Livre Docência. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**: São Paulo 1947 – 1972. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 1996.

FELDMAN, Sarah. **O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964 – 1975)**. Rio de Janeiro: I ENANPARQ, 2010.

FERREIRA, Mauro. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU**: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca. Tese de Doutorado. São Carlos: EESC USP, 2007.

FILHO, Nestor. G. Reis. **Urbanização e teoria**: contribuição ao estudo das perspectivas atuais para o conhecimento dos fenômenos de urbanização. São Paulo: Edição Fac-Símile. FAUUSP, 2016.

FIORIN, Evandro. Votuporanga – do urbanismo modernizador de Prestes Maia à modernização da Rua Amazonas: um “olhar estrangeiro”. *Minha Cidade*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.124/3665>>. Acesso em janeiro, 2018.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, ano XVI, nº 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

LEITE, Carlos. **Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEME, Maria Cristina da Silva. **A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965**. In LEME, M. C. S. (coordenadora). *Urbanismo no Brasil – 1985 – 1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LEME, Maria Cristina da Silva. **O urbanismo e os saberes sobre a cidade**. In FREITAS, J. F. B.; MENDONÇA, E. M. S. (orgs). *A construção da cidade e do urbanismo: ideias têm lugar?* Vitória, ES: EDUFES, 2012, p. 99-112.

MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S/A, 1980.

MARICATO, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos**. Divulgado em Carta Maior. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/equipe/do02.html>>. Acesso em 03/06/2019.

MARTINS, Luciana B. **Elevado Costa e Silva, processo de mudança de lugar**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1997.

OTTONI, D. A. B. Cidade-Jardim: formação e percurso de uma ideia. In HOWARD, Ebenezer. **Cidades-Jardins de amanhã**. Tradução de Marco Aurélio Lagonegro. São Paulo: HUCITEC, 1996.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga (PDI)**. Grupo de Desenvolvimento Integrado Ltda. Votuporanga, 1971.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA. **Plano Diretor Municipal (PDM)**. Votuporanga, 1996.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**. Votuporanga, 2010.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA. **Caderno de Diagnóstico para revisão do Plano Diretor Participativo**. Votuporanga, 2019.

REIS, Nestor Goulart. **Circulação de ideias sobre a história do urbanismo, da urbanização e da cidade na América Latina**. In FREITAS, J. F. B.; MENDONÇA, E. M. S. (orgs). *A construção da cidade e do urbanismo: ideias têm lugar?*. Vitória, ES: EDUFES, 2012, p. 47-56.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

REIS, Nestor Goulart. **Dispersão Urbana e Modernização Capitalista**. *Cidades: revista científica*. Presidente Prudente, v. 12, n. 21, 2015, p. 91-107.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanismo no Brasil Segunda Parte: séculos XIX e XX**. São Paulo: FAUUSP. Cadernos de Pesquisa do LAP, número 09, 1995.

SALGUEIRO, Heliana Angotti; JUNIOR, José Geraldo Simões. **Luiz de Anhaia Mello: em busca de um urbanismo humanizado – ideário e autores de referência**. Disponível em: <https://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/15.pdf> Acessado em 10/04/2019.

SANT'ANA, Jayça Lima. **Planejamento urbano e planos diretores de Votuporanga: atores, arenas e processos na construção de um modelo de gestão participativa**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Pontifícia Universidade Católica, 2007.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. **O sistema de gestão e participação democrática nos Planos Diretores Brasileiros**. In JUNIOR, O. A. S.; MONTANDOM, D. T. (orgs). *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHENK, Luciana B. M. **Arquitetura da Paisagem: entre o pintoresco, Olmsted e o Moderno**. Tese de doutorado. São Carlos: EESC USP, 2008.

SPIRN, Anne Whiston. **O Jardim de Granto**. Tradução de Paulo R. M. Pellegrino. São Paulo: Edusp, 1995.

SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. (*org*). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no séc. XX.** São Paulo: Ed. Mackenzie, 2008.

SPÓSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B.; (orgs). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011. (p. 123-145)

SPÓSITO, M. E. B; GÓES, E. M. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. O processo de urbanização do Brasil. São Paulo: Edusp. 1999. cap. 6. p. 169-245.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.