JANAINA ANDRÉA CUCATO

**AS DISPUTAS PELO TERRITÓRIO NO ESPAÇO URBANO DE
VOTUPORANGA/SP - CONTRADIÇÕES NO ZONEAMENTO DE
INTERESSE SOCIAL (ZEIS), 1996-2012**

SÃO CARLOS

2015

JANAINA ANDRÉA CUCATO

**AS DISPUTAS PELO TERRITÓRIO NO ESPAÇO URBANO DE
VOTUPORANGA/SP - CONTRADIÇÕES NO ZONEAMENTO DE
INTERESSE SOCIAL (ZEIS), 1996-2012**

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

Orientadora: Profa. Dra. Eulalia Portela Negrelos

Área de concentração:

Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo

Bolsa de Mestrado: CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento
de Pessoal de Nível Superior

SÃO CARLOS

2015

Ficha Catalográfica

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

Cucato, Janaina Andréa
C963a AS DISPUTAS PELO TERRITÓRIO NO ESPAÇO URBANO DE VOTUPORANGA/SP. CONTRADIÇÕES NO ZONEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS), 1996-2012 / Janaina Andréa Cucato; orientadora Eulalia Portela Negrelos. São Carlos, 2015.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo - Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.

1. Votuporanga. 2. Legislação Urbana. 3. Planejamento Urbano. 4. Zona Especial de Interesse Social. 5. Mercado Imobiliário. 6. Expansão Periférica. I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidata: Arquiteta e Urbanista Janaina Andrea Cucato.

Título da dissertação: "As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP - Contradições no zoneamento de interesse social (ZEIS), 1996-2012".

Data da defesa: 29/05/2015.

Comissão Julgadora:

Resultado:

Profa. Dra. Eulalia Portela Negrelos (orientadora)
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo - USP)

Aprovada

Profa. Dra. Sarah Feldman
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo - USP)

Aprovada

Profa. Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli
(Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo - UNICAMP)

Aprovada

Presidente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura Urbanismo: Prof. Dr. **Márcio Minto Fabrício**

*Aos amores da minha vida inteira, papai Agostinho
Cucato e mamãe, Maria Vian Cucato (in memoriam)
que com sabedoria e simplicidade, permitiram-me
aprender através de seus exemplos cingidos de
valores, honra e temor a Deus.*

JARDIM DE ZÍNNIAS*

*Num jardim de calmaria, uma variedade de borboletas,
inclusive azuis, constantemente nos saudavam.*

*Haviam borboletas inclusive azuis, tão intensas quanto
os olhos dela, e tão sutis quanto os seus cabelos.
Eram muitas, e também muitos anos se passaram, assim
como as zínias e as borboletas.*

*A sabedoria dela, uma Linda Mulher, fazia do jardim um
lugar para assegurar a atenção de uma menina, que se
perdia entre as zínias e as borboletas;
Que as colhiam e a mantinha calma e serena, porque
precisava ser assim.
Parecia não existir jardim maior do que ele, parecia não
existir nada mais além dele.
Ele era o mundo.*

*Este jardim ainda existe, mas sem as flores, sem
intensidade, sem as zínias, que também levaram consigo
as borboletas, exceto uma ou outra que, às vezes, vem
dar um gesto de saudação, mas logo se dispersam.*

*Todas as tardes me lembro daquela Linda Mulher, e
quando o sol mancha o céu, o skyline negro da natureza
outrora viva, sob o fundo laranja, escurece e adoece o
coração até então inspirado e ... e que agora não mais se
sustenta de tanta saudade...*

*E, se, porventura, aparecerem outras borboletas, já não
sei o que pensaria, certamente choraria... de tristeza... ou
de alegria por lembrar e sentir ainda que, na
nostalgia, tua presença permanece, MARIA.*

*Quebrantada ficaria, Só não sei se com desespero, ou
profunda saudade, daquelas que cortam o peito.*

*Mas imediatamente, manifestar-se-ia um sorriso ao
lembrar-me do desfrute da tua presença e mesmo com a
tua perda sou grata à DEUS por ter te levado com Ele, e
quão Maravilhoso é.*

Amo você, Mãe, para sempre!

---

*Poema dedicado à minha mãe, Maria Vian Cucato, que adoeceu durante o processo do meu mestrado e mesmo acamada esteve presente o tempo todo. A perdi antes da minha defesa. As zinnias e as borboletas foram marcante na nossa história. É isso.

AGRADECIMENTOS

Ao amor maior da minha vida, o Papai do Céu, por ter me escolhido, e também por me permitir reconhecer minhas limitações e dependência Dele. A Ele toda honra.

À minha família, reduto de paz e amor, amparo e força nos dias difíceis que outrora passamos, em especial aos sobrinhos e sobrinhas e às minhas irmãs Ana Maria, Neiva e Carmem, ao meu irmão José.

À querida orientadora Professora Dra. Eulalia Portela Negrelos, pelo acolhimento intelectual (e físico), por me compreender e contribuir sobremaneira durante todo o tempo do Mestrado, sempre presente e amiga. Fundamental em todos os momentos.

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela bolsa de estudos de Mestrado

Às professoras Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli e Dra. Sarah Feldman pelos brilhantes apontamentos e contribuições na banca de qualificação.

À UNIFEV que através do PIQCD (Programa Institucional de Qualificação e Capacitação Docente) contribuiu com minha pesquisa.

À Professora Maria Julia Barbieri, coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIFEV, pelo apoio compreensão a mim dedicado.

Ao amigo, professor e grande incentivador da minha carreira profissional, o arquiteto e urbanista Gustavo de Souza Fava, pelas ricas discussões e reflexões e por depositar em mim confiança, e respeito pessoal e profissional.

Ao amigo Valter Lima de Melo, por compartilhar comigo seus conhecimentos e experiências.

Aos meus queridos professores, ainda da época da graduação, em especial Arlete Maria Francisco, Andréia Celeste Petisco, Evandro Fiorin, Jorge Lucien Muchen Martins, Celso Adalberto Zuanazzi, Glauco Coccozza e Evanir Regina Moro Peichoto, Andrea Vasconcelos, fontes de inspiração e desejo pela escolha da vida acadêmica.

Ao ex-prefeito de Votuporanga, Carlos Eduardo Pignatari, pela satisfação de compor seu quadro técnico, de 2004 a 2009 e pelo investimento nas minhas pesquisas, subsidiando minhas.

participações em Congressos, inclusive internacionais, acreditando no valor que isso agregaria ao município.

Aos professores do PPG/IAU, pelas contribuições e reflexões.

Aos professores da UFSCAR - Ricardo Siloto da Silva e Luiz Antonio Nigro Falcoski quando ainda em terras portuguesas, me apontaram o caminho até a querida Eulalia Portela Negrelos.

À Silvia Rossini, Juliana de Cássia Fernandes Dias Moreno e Maria Izabel Ramalho de Oliveira, do Gabinete Civil (PMV), pela enorme e continua contribuição com este trabalho, sobretudo no fornecimento de amparo legal que compõe esta pesquisa.

Aos antigos colegas da Prefeitura Municipal de Votuporanga, Luis Magossi e João André, pelas contribuições com materiais e informações de grande valia para esta pesquisa.

Aos funcionários dos cartórios por onde passei em especial ao Sr. Antonio Carlos Mainard, do Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Votuporanga.

Aos colegas da Unifev, aos meus alunos, orientandos em especial à turma de formandos do ano de 2012/Diurno, meus afilhados, pela amizade e por me apoiarem e acreditarem no esforço do meu trabalho.

À todos aqueles que de forma direta e indireta investiram tempo à dedicarem contribuições neste trabalho, em especial Célia Beltran, Lana Fava, José Roveda Junior, Guilherme Gasques, Alison Konoshita, Gustavo Aoyagi e Emilio Bertholdo.

À Jayça Sant'ana, Fabíola Rodrigues e Mauro Ferreira, pelas contribuições.

Ao amigo Túlio Queijo pelo abrigo em terras São Carlense e aos companheiros de mestrado, Renata Oliveira, pela amizade e Jardel Pontes Feitosa, pelas obras sugeridas e ao amigo aviador Leandro Alberto Saraiva, que desde 2004 tem compartilhado comigo materiais, incentivos e extensas discussões sobre o "Sertão Paulista".

À Lia Braguini, Katia Queijo, Pr. Oséias Chagas, Pr. Valdemir Ferreira, por tudo, especialmente pelas orações.

Aos funcionários do IAU/USP - especialmente aqueles da secretaria da Pós-Graduação, Geraldo e Marcelo Celestino pelo trabalho prestado.

Às "meninas" da UNIAT - Universidade Aberta da Terceira Idade - UNIFEV.

À Izabel Nicoletti Oterço, bibliotecária da UNIFEV e ao Eli Rodrigues de Moraes e Giseli Rodrigues Mazzi, da Biblioteca da EESC-USP-São Carlos pelo auxílio e atenção mim dedicados.

A todos aqueles que me receberam e me auxiliaram durante a pesquisa.

“No qual temos ousadia e acesso com confiança, pela nossa fé Nele”. (EFÉSIOS, 3:12).

“Todavia, sempre existe uma cidade ideal dentro ou sob a cidade real, distinta desta como o mundo do pensamento o é do mundo dos fatos [...]”. (ARGAN, 1992, p. 73).

RESUMO

Este trabalho analisa o processo de conformação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS no Município de Votuporanga/SP, a princípio justificada e orientada pelos processos de ocupação dos espaços intraurbanos no município, em consequência dos deslocamentos populacionais que promoveram alterações não apenas na estrutura interna da cidade, mas também na configuração do desenho urbano, sobretudo nas décadas de 1970 a 1990, processos esses desencadeados pela lógica de reprodução do capital industrial. O recorte histórico compreende o período entre os anos de 1996 a 2012, dadas as especificidades no zoneamento de interesse social no município e considerando as primeiras ZEIS gravadas em Votuporanga pela Lei n. 2.830/1996, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, instituída pelo Plano Diretor Municipal/1996 (PDM/96). O recorte em 2012 ocorre por conta da disseminação das ZEIS na periferia da cidade - as ZEIS em áreas periféricas (vazios periurbanos) - e em vazios intraurbanos, instituídas pelo “Mapa das ZEIS” - Anexo VIII da lei n. 106/2007 (Plano Diretor Participativo/2007), a partir da Lei n. 216 de 15/08/2012, aqui analisadas como motor da expansão urbana, orientadas pela dinâmica do capital imobiliário. As análises se voltam para a compreensão das formas de manejo do instrumento em Votuporanga vinculadas à centralização do poder político e de decisão sobre a reprodução do espaço urbano primordialmente nas mãos dos empreendedores imobiliários que adquirem grande parte das glebas urbanizadas e urbanizáveis do município orientando a produção do espaço urbano. Essas glebas são, comumente, aquelas reservadas ao “especial interesse social”, que em Votuporanga constituem-se em um campo nitidamente favorável aos procedimentos especulativos e à reprodução do capital, com valor ascendente no mercado das terras, seja na forma de edificações, ou ainda na forma de parcelamento do solo, especialmente em áreas gravadas como ZEIS. Analisaram-se estes processos em um dos vários municípios de médio porte do estado de São Paulo, sobretudo por serem lugares pouco estudados se comparados ao volume de pesquisa a respeito das regiões metropolitanas. Soma-se a isto o fato de que os municípios de pequeno e de médio porte apresentam conflitos semelhantes àqueles enfrentados pelas metrópoles, porém em escala proporcional à sua dimensão física. Buscou-se ainda compreender quais os fatores que engendraram a produção e a reprodução da cidade e como a ZEIS, instrumento que originariamente preconizou uma política urbana inclusiva, sofreu transformações e distorções nos seus objetivos, decorrentes da imposição da lógica da reprodução do capital cujas raízes são os interesses do mercado imobiliário. Analisam-se as ZEIS em Votuporanga no período entre 1996 e 2012, como instrumento que se forma num contexto diferente das ZEIS nas metrópoles, tanto em forma quanto na sua cronologia.

Palavras-chave: Votuporanga; Legislação urbana; Planejamento Urbano; Zona Especial de Interesse Social; Mercado Imobiliário; Expansão Periférica.

ABSTRACT

The research analyzes the forming process of the special zones of social interests - ZEIS in the municipality of Votuporanga/SP, originally justified and guided by the procedure of intra urban space occupation in the municipality, as a result of population displacements that generated some changes not only in the city inner infrastructure but also the urban design layout, mainly from 1970 and 1990 decades, processes those triggered by the reproduction of the industrial capital approach. The historical clipping covers the period between the years from 1996 to 2012, given the particularities in the social interests zoning into the municipality, considering the prime ZEIS engraved in Votuporanga, Under the Act n. 2.830/1996, Land Subdivision, Use and Occupation law, established through City's Master Plan/ 1996 (PDM/96). The clipping in 2012 happens because of the spreading of ZEIS in the suburbs of the city - the ZEIS in the peripheral areas (per urban void) – and in the intra urban voids established by the “ZEIS map” - appendix VIII in the act n. 106/2007. (Participative Master Plan/2007) in the Act n. 216 de 15/08/2012, here analyzed as the engine of urban expansion, guided by the dynamics of Real Estate capital. The analyzes turn back to the understanding the methods of management for the instrument in Votuporanga bound to the centering of the political power and decision about the urban space reproduction first by the hands of the real state entrepreneurs that acquire the major part of the urbanized and urbanizing glebes inside the municipality leading the urban space production. These glebes are commonly those reserved to the “special social interest”, that in Votuporanga are constituted in a field clearly favorable to the speculative procedures and the reproduction of the capital, with a crescent value in the land Market, be in a building shape, or even in the subdivision land way, especially in areas engraved as ZEIS. Those procedures were analyzed in one of the several municipalities of average size in the state of São Paulo, mostly for being little studied places if compared to the amount of research in regard of the metropolitan regions. Adding to the fact that the municipalities of small and average sizes present similar conflicts to those faced in the metropolitan cities, however in a scale in the proportion of their physical dimension. It was tried to understand how the factors that engender the production and reproduction of the city as ZEIS, that originally foreboded an inclusive urban politic, had suffered changes and distortions in its goals, due to the impositions of the capital reproduction logic whose roots are the concern of the Real Estate Market. Analyzing the ZEIS in Votuporanga in the period between 1996 and 2012, as instrument conceived in a different context as the ZEIS in the metropolitan cities, such o in layout os in its timeline.

Keywords: Votuporanga; Urban legislation; Urban Planning; Special Zone of Social Interest; Real Estate Market; Peripheral expansion.

LISTA DE ABREVIATURAS

BIC	Boletim de Inscrição Cadastral
BNH	Banco Nacional da Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CECAP	Companhia Estadual de Casas Populares
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CEPEU	Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CRIA	Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Votuporanga
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
FIC	Ficha de Inscrição Cadastral
FIPLAN	Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado
GPI	Grupo de Planejamento Integrado
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
JK	Juscelino Kubitschek
PDDIs	Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDI-1971	Plano de Desenvolvimento Integrado/1971
PLAMIVO	Plano de Amparo e Incentivo Industrial de Votuporanga
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida

SAGMACS	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica aplicada aos Complexos Sociais
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SMDUH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
ZI	Zona Industrial
ZRENO	Zona Residencial Especial Noroeste

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Capa da escritura de doação em pagamento passando as terras do Sr. Schimidt para a Theodor Wille, em 28 de dezembro de 1936, Lv.510, Fl 042.	66
Figura 1.2 - Sede da empresa Alemã Theodor Wille.....	67
Figura 1.3 - Carta de nomeação do Sr. Pascoal Albanese, para “retalhar” e vender as terras da Fazenda Marinheiro de cima- (Cópia do documento original) 1937.....	68
Figura 1.4 - Contrato de Compromisso de compra e venda da Empresa Paulista para retalhar terras, referente às terras da Fazenda Marinheiro de cima- (Cópia do documento original) 1952.....	69
Figura 1.5 - Documento emancipatório anexo ao Decreto nº 14.334 de 30 de novembro de 1944. Anexo 1- Quadro Geral da Divisão Territorial do Estado de São Paulo em Comarcas, Municípios e Distritos.....	73
Figura 1.6 - Configuração e desenho urnano de Votuporanga - do poligo ou trinagulo referenciado no PDI-1971.	81
Figura 1.7 - Imagem aérea de Votuporanga na década de 1950, em amarelo, o núcleo formado em 1937, Bairro Patrimônio Velho.....	93
Figura 1.8 - Avenida Prestes Maia, projetada pela CIA Melhoramentos - década de 1950. .	105
Figura 1.9 - Folha de rosto de apresentação do PDI - Votuporanga 1971.....	120
Figura 2.1 - Crachá do 1ºcurso regional oferecido pelo CEPAM	140
Figura 2.2 - Indicação da Evolução dos distritos industriais:.....	143
Figura 2.3 - Capa da escritura de Registro de lotes, memorial e planta do Patrimônio Velho - Votuporanga/SP-1938.....	152
Figura 2.4 - Requerimento à Prefeitura do Município de Votuporanga n. 623/2015.....	157
Figura 2.5 - Obra de desfavelamento de parte do núcleo ou favela Ipiranga.	160
Figura 2.6 - Localização da antiga favela Santa Amélia (destaque em amarelo) e do desfavelamento no Conjunto Habitacional Votuporanga K (destaque em vermelho).....	162
Figura 2.7 - Localização da favela Pró povo - Imagem de satélite 2006 e mapa da cidade 2009 - Zona Norte	165

Figura 2.8 - Imagem da área da antiga Favela - “Ibraim Hadad”	167
Figura 2.9 - Grau de urbanização do Estado de São Paulo, região de Governo de Votuporanga e Município de Votuporanga- Ano 2009.....	185
Figura 2.10 - Imagem aérea pertencente ao acervo da Prefeitura Municipal de Votuporanga- Dec. 1980.....	186
Figura 2.11 - Avenida Prestes Maia- (indicada) década de 1950.....	196
Figura 2.12 - Localização dos vazios urbano em 2006 em ZEIS 1996.	206
Figura 2.13 - Anexo I - da Lei 2830/1996 - Características das zonas de uso - Lei n. 2.830/1996 (original)	211
Figura 2.14 - Percentual do crescimento populacional de Votuporanga, do Estado de São Paulo e Brasil.....	222
Figura 2.15 - Despesas e Receitas Orçamentárias	223
Figura 2.16 - Produto Interno Bruto (Valor Adicionado)	224
Figura 3.1 - Localização da Vila Carvalho.....	289
Figura 3.2 - Respectivamente: Imagem de satélite da área 2002 e Imagem de satélite da área/2006, após a construção das casas populares	291
Figura 3.3 - Memorial Descritivo dos lotes.....	294
Figura 3.4 - Imagens de uma das reuniões, coordenada pela autora de cadastramento dos moradores e coleta de documentos pessoais- Ano 2007.....	295
Figura 3.5 - Sequência de imagens de satélite da evolução do loteamento nos anos de 2004, 2006 e 2011	299
Figura 3.6 - Localização do Park Residencial. Colinas; abaixo da esq. Para dir: Conjunto Hab. Vereador Jose Nunes, Jd. Canaã e abaixo do Jd. Canaã, o Conjunto Hab. João Albarelo –Com intervenção da autora	300
Figura 3.7 - Imagens de Três tipologias diferentes de residências localizadas no local	301
Figura 3.8 - Imagem satélite dos Lotes desdobrados	303
Figura 3.9 - Imagens dos Diferentes padrões construtivos	305
Figura 3.10 - Planta do Loteamento: parâmetro diferenciado de Parcelamento do solo	311
Figura 3.11 - Imagens do Loteamento: parâmetro diferenciado de uso e ocupação do solo .	312
Figura 3.12 - Sequência de Imagens do Loteamento (destaque em vermelho) e seu entorno imediato- Conjunto Habitacional.....	314
Figura 3.13 - Imagem de satélite do Loteamento (destaque em vermelho) e o Conjunto Habitacional presente no entorno imediato (destaque em amarelo)	314

Figura 3.14 - À esquerda: Conj. Hab. Parque Res. Do Lago (bastante alterado pelos moradores em relação sua estrutura de origem), ao lado dos Jardim dos Ipês.....	316
Figura 3.15 - Em destaque, área ocupada pelo Residencial Jardim dos Ipês	317
Figura 3.16 - As interligações viárias (nesta sequência) já na forma legalizada.	318
Figura 3.17 - Um dos lotes remanescentes disponibilizado para venda	319
Figura 3.18 - Localização das áreas do frigorífico, (acima), e abaixo, está a área do caso analisado Ambas ZEIS grafadas em 1996.....	323
Figura 3.19 - Localização das ZEIS analisadas neste caso	324
Figura 3.20 - Localização da Zona norte de Votuporanga (após a Rodovia Euclides da Cunha - SP 320) - ano 2010 - Em destaque (amarelo) as áreas dos loteamentos analisados. Em vermelho, o Primeiro Distrito Industrial.	327
Figura 3.21 - Imagens dos Loteamentos Vila Residencial Bortoloti; Vila Residencial Morini II e Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso.....	328
Figura 3.22 - Imagem da Avenida Emilio Arroyo Hernandez- Características de centralidade	329
Figura 3.23 - Imagem de satélite 2002 das glebas.....	332
Figura 3.24 - Imagem de satélite 2004 das glebas.....	332
Figura 3.25 - Imagem e satélite 2006 das glebas.....	333
Figura 3.26 - Imagem de satélite 2011 das glebas.....	333
Figura 3.27 - Imagem de satélite ilustrando a Avenida Passani, dividindo as áreas acima descritas. Área 01: Condomínios Garden Ville I e II e Vila Imperial. Área 02:	336
Figura 3.28 - Edificação originalmente implantada.....	342
Figura 3.29 - Sequência de imagens: Ilustração dos “novos” padrões das edificações no local.	344
Figura 3.30 - Imagem interna do Loteamento- Unidades habitacionais	351
Figura 3.31 - Imagem de satélite do Condomínio- Unidades habitacionais	351
Figura 3.32 - Imagem da notificação de lançamento de IPTU- Gleba do Loteamento Vila Imperial	352
Figura 3.33 - Sequência de imagens das edificações em construção no Jardim Carobeiras..	355
Figura 3.34 - Localização do Jardim das Carobeiras (Destaque em amarelo)	357
Figura 3.35 - Composição da Imagem de satélite adquirida pela PMV - e cedida para autora em Nov/2014 e Zoneamento Mapa das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, Anexo VIII - Alteração 26/10/2012, Lei Complementar 106/2007 e Lei Complementar 2016/2012. - Elaboração própria.....	359

Figura 3.36 - Imagem de satélite da localização dos loteamentos Portal das Brisas; Residencial Noroeste e Jardim Monte Verde.	362
Figura 3.37 - Respectivamente Unidades habitacionais - Residencial Monte Verde e Unidades habitacionais - Residencial Portal das Brisas	363
Figura 3.38 - Área destacada- Novas ocupações nas proximidades com a bacia de contribuição direta da represa de abastecimento	364
Figura 3.39 - Configuração do perímetro estabelecida a partir da Lei 5208/2012 (Laranja).	365
Figura 3.40 - Áreas pintadas em laranja ilustram o indicativo de novas áreas de interesse para investimento e inserção no perímetro urbano de Votuporanga	367
Figura 3.41 - Imagem das fachadas de três residências no parque Residencial San Remo ...	370
Figura 3.42 - Fachadas das residências no Jardim Marão	370
Figura 3.43 - Imagens das fachadas das residências no Parque das Nações I e II.....	371
Figura 3.44 - Respectivamente Imagem da inauguração do Conjunto e das fachadas das residências no parque Conj. Habitacional Votuporanga J “Sonho meu”.....	371

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.1 - Território de Votuporanga, Década de 1990.	56
Mapa 1.2 - Localização de Votuporanga/SP.....	57
Mapa 1.3 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo	58
Mapa 1.4 - Região de Governo de Votuporanga e Região Administrativa de São José do Rio Preto.	58
Mapa 1.5 - Mapa hidrográfico-1955- Instituto geográfico e Geológico.....	60
Mapa 1.6 - Mapa de Micro bacias do município -Córregos Marinheirinho e Boa Vista. (2012)	61
Mapa 1.7 - Mapa de Bacias de bacias do território de Votuporanga.....	62
Mapa 1.8 - Mapa da Comarca de Rio Preto/1920-Anterior a fundação de Votuporanga.....	63
Mapa 1.9 - Mapa da Propriedade de Theodor Wille e Cia Ltda- Cópia da planta da divisão judicial da Fazenda Marinheiro e Cima - Município ed Tanabi, comarca de Monte Aprazível- Àrea: 12.000 alqueires - escala 1:50.000. (Década de 1920)).....	64
Mapa 1.10 - Mapa de Pierre Monbeig para os limites e fazendas da Alta Araraquarense	65
Mapa 1.11 - do Mapa organizado pelo Instituto Geológico e Cartográfico em observância ao decreto municipal referido à Decreto Lei Nacional nº 311 de 02 de março de 1938.	72
Mapa 1.12 - Mapa do Instituto Geográfico e geológico em observância a Lei n. 5.285 de 18 de fevereiro de 1959.	74
Mapa 1.13 - Mapa da Comarca de Votuporanga -1951 - Escala gráfica	75
Mapa 1.14 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1930.	77
Mapa 1.15 - Mapa de ferrovias-Ferrovia Araraquarense, sem o trecho que da acesso ao município de Votuporanga.....	84
Mapa 1.16 - Mapa de ferrovias-Ferrovia Araraquarense, com o trecho que da acesso ao município de Votuporanga (traçado do trecho: Catanduva, São José do Rio Preto, Votuporanga, Jales e Santa Fé.).....	85
Mapa 1.17 - Mapa de ferrovias-Ferrovia Araraquarense, com ampliação do trecho que da acesso ao município de Votuporanga	85

Mapa 1.18 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1940	88
Mapa 1.19 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1950	92
Mapa 1.20 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1960	95
Mapa 1.21 - Loteamento Cidade Nova - Cia Melhoramentos-S/escala.....	106
Mapa 1.22 - Localização dos bairros da CECAP em Votuporanga.....	110
Mapa 1.23 - Sistema viário - proposto para o município de Votuporanga - Mapa 03-PDI-1971	117
Mapa 1.24 - Zoneamento de Uso e Divisão Territorial em áreas Integradas proposto para o município de Votuporanga – Mapa 04 - PDI-1971	124
Mapa 2.1 -Mapa da Divisão cadastral do município	138
Mapa 2.2 - Zoneamento Industrial -Mapa 05 - PDI-1971.....	142
Mapa 2.3 - Proposta e Prognoses - Mapa 2 - PDI-1971-	144
Mapa 2.4 - Junção dos mapas 04 (zoneamento de uso e divisão territorial de áreas integradas) e 06 (Proposta de áreas para fins paisagísticos) - PDI-1971.....	145
Mapa 2.5 - Mapa de localização das ZEP - Zona Especial de Preservação (1996), ZEIS - Zona Especial de Interesse Social (1996) e das Favelas.....	155
Mapa 2.6 - Mapa de localização da ocupação pelo núcleo Ipiranga (2004)	160
Mapa 2.7 - Mapa de localização da ocupação pelo núcleo Ipiranga (2006)	161
Mapa 2.8 - Mapa de localização do Conj. Hab. Sonho Meu (circulado em vermelho).....	161
Mapa 2.9 - Localização da antiga favela do” Linhão” (destaque em amarelo) e do desfavelamento no Bairro Jardim Palmeiras II (destaque em vermelho) - 2006.....	162
Mapa 2.10 - Localização dos projetos de desfavelamento executados e previstos entre os anos de 2009 a 2012.....	164
Mapa 2.11 - Localização das favelas Matarazzo (vermelho) e Esmeralda (amarelo) - 2009	165
Mapa 2.12 - Favelas Matarazzo (vermelho) e Esmeralda (laranja)	166
Mapa 2.13 - Localização das áreas outrora ocupadas pela Favela “do Córrego”.....	166
Mapa 2.14 - Áreas Especiais de Interesse Social-AEIS Diadema/SP- PDM -Diadema 1994	177
Mapa 2.15 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1990	190
Mapa 2.16 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1990	192
Mapa 2.17 - Mapa Original do Plano Diretor Municipal de 1996 - Lei nº 2830/1996.....	200
Mapa 2.18 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 2000	204
Mapa 2.19 - Zoneamento 1996- Lei 2830/1996.....	205
Mapa 2.20 - Zoneamento 1996- Lei n. 2.830/1996	205
Mapa 2.21 - Localizações das ZEIS no município	207

Mapa 2.22 - Localizações das ZEIS e ZREIS no município	212
Mapa 2.23 - Localização das favelas ou núcleos informais formados em Votuporanga a partir da década de 1960/70.....	214
Mapa 2.24 - Mapa de localização das plantas industriais.	221
Mapa 2.25 - Macrozoneamento - Mapa 2 do Plano Diretor Participativo Lei 106/2007.	228
Mapa 2.26 - Zoneamento Mapa 3 do Plano Diretor Participativo Lei 106/2007.	229
Mapa 2.27 - Mapa dos Parques Lineares Mapa 5 do Plano Diretor Participativo Lei 106/2007.	235
Mapa 2.28 - Localização do assentamento precário o Pro povo: Antiga ZEP-1996 - Gravada como Parque Linear (2007).....	236
Mapa 3.1 - Evolução da malha urbana dos anos 1930-Século XX a 2012 Século XXI, e vazios urbano existentes no ano de 2012. (Áreas não pintadas dentro do perímetro).....	254
Mapa 3.2 - Localização dos bairros: Pozzobon, Jd. Brisa Suave (COHAB), Jd. Propovo, Pq das Nações II, Conjunto Habitacional CHRIS (Atual Conjunto Habitacional João Albarello.	256
Mapa 3.3 - Plano Diretor 1995, cedido pela Prefeitura de Votuporanga.....	257
Mapa 3.4 - Macrozoneamento - Lei Comp. n. 106/2007, cedido pela Prefeitura de Votuporanga	257
Mapa 3.5 - Zona Especial de Interesse Social - Anexo VIII- Alteração 26/10/2012 da Lei Comp. Nº 106/2007 - (Lei Comp. /2012) - cedido pela Prefeitura de Votuporanga	257
Mapa 3.6 - Mapa das ZEIS - Zona especial de Interesse Social- Anexo VIII - Lei Complementar nº 106/2007 e Lei Complementar nº 216/2012 – original - a partir da Lei de Perímetro nº 5122 de maio de 2012.	259
Mapa 3.7 - ZEIS - Zona especial de Interesse Social- Anexo VIII- Lei Complementar n. 106/2007 e Lei Complementar nº 218/2012- original- a partir da Lei de Perímetro nº 5208 de dezembro de 2012.....	260
Mapa 3.8 - Zoneamento 2012.....	261
Mapa 3.9 - Proposta de atendimento prioritário- Mapa 07 -PDI-1971-.....	269
Mapa 3.10 - Mapa de Expansão viária- PDM-1996	272
Mapa 3.11 - Expansão do perímetro urbano -1959 a 2012	275
Mapa 3.12 - Respectivamente perímetro urbano nos anos de 1996, 2007 e 2012, no momento da aprovação dos Plano Diretores dos respectivos anos.	277
Mapa 3.13 - Mapas de vazios e expansão do perímetro Lei 106 de 2007(PDM).	278
Mapa 3.14 - Atual configuração do perímetro urbano.....	278

Mapa 3.15 - Perímetro urbano do município de Votuporanga 1959 (em vermelho) -2012 (em amarelo).....	279
Mapa 3.16 - “Planta de Cores” - Utilizada como metodologia de tributação até 1999 - s/escala	283
Mapa 3.17 - Planta Genérica de Valores (PGV-2011) - Área central - S/escala.....	283
Mapa 3.18 - Mapa de Localização das ZEIS 1996 e 2012.....	287
Mapa 3.19 - Mapa de Localização do caso referência e dos estudos de caso	287
Mapa 3.20 - Indicação do zoneamento da Vila Cravalho em 2012	292
Mapa 3.21 - Mapa da situação original- Desenhado sobre a imagem satélite 2004 pela autora - TFG/2004 (Vila Carvalho: Da urbanização à Regularização Fundiária). S/escala	296
Mapa 3.22 - Localização do Park residencial Colinas	298
Mapa 3.23 - Mapa de Localização dos vazios urbanos -Lei 106/2007	309
Mapa 3.24 - Localização do conjunto de Loteamentos analisados neste caso	327
Mapa 3.25 - Área com sobreposição das Zonas mistas previstas no Plano Diretor de 2007 .	331
Mapa 3.26 - Parcelamento do solo do Loteamento Jardim Portal dos Lagos	341
Mapa 3.27 - Locação das HIS (Ponto em vermelho no mapa) do Loteamento Jardim Portal dos Lagos.....	341
Mapa 3.28 - Gleba desmembrada para implantação Condomínios Gardem Ville I, II e Vila Imperial	346
Mapa 3.29 - Localização do Condomínio Garden Ville I, II e Vila Imperial	347
Mapa 3.30 - Zoneamento /ano 2012- Condomínio Garden Ville I, II e Vila Imperial	348
Mapa 3.31 - Respectivamente Zoneamento /2010; Planta de zoneamento denominado Zoneamento 2012 - e Mapa das ZEIS/2012 - Em destaque: Jardim das Carobeiras / Legenda ampliada pela autora	356
Mapa 3.32 - Mapa de bairro /2013 - Loteamentos: Portal das Brisas (destacado lilás), Residencial Noroeste (em laranja) e Jardim Monte Verde (em verde claro)	362
Mapa 3.33 - Mapa da cidade /2013- Loteamentos: Portal das Brisas, Residencial Noroeste e Jardim Monte Verde.....	363
Mapa 3.34 - Mapa das ZEIS 2012	364
Mapa 3.35 - Mapa de localização das áreas comparadas e estudos de caso	373

LISTA DE PLANTAS

Planta 1.1 - Área central de Votuporanga.	76
Planta 1.2 - Planta do Primeiro loteamento, o “Patrimônio Velho” - Dec. 1930 (27-03-1937-conforme indicação no rodapé direto desta planta.....	78
Planta 1.3 - Proposta para o sistema viário (parte do mapa 03- PDI-1971).....	82
Planta 1.4 - Planta Cadastral da cidade de Votuporanga (Executada no ano de 1952) -	94
Planta 1.5 - Planta do Loteamento Cia. Melhoramentos, aprovado em 1952 - S/ Escala.....	105
Planta 2.1 - Planta Geral do Patrimônio Velho - Votuporanga/SP - Ano 1938	151
Planta 2.2 - Localização da área da antiga Favela “Ibraim Hadad	167
Planta 3.1 - Planta Geral da cidade de Votuporanga-1993-Destaque para os perímetros atual e proposto.....	271
Planta 3.2 - Planta da Vila Carvalho - Levantamento cadastral das edificações consolidadas	294
Planta 3.3 - Planta da Quadra NE 21.05.10- (inicialmente cadastrada sob o nº 21.05.07) - Desenho original do loteamento-.....	302
Planta 3.4 - Planta da Quadra NE 21.05.10 - Desenho original modificado pelos processos de desdobramento dos lotes	302
Planta 3.5 - Quadra NE 21.07.24 - Desenho original modificado pelos processos de desdobramento dos lotes	303
Planta 3.6 - Cadastral da quadra com as edificações intencionadas ao desdobro	304
Planta 3.7 - Genérica de Valores -PGV- 2004/05.....	306
Planta 3.8 - Genérica de Valores -PGV- 2007	306
Planta 3.9 - Genérica de Valores -PGV- 2011	306
Planta 3.10 - Respectivamente Plantas Genérica de Valores - PGVs ano 2004, 2007 e 2011.	321
Planta 3.11 - Planta Genérica de Valores (PGV-2005) - Gleba ainda sem ocupação ou parcelamento do solo	330

Planta 3.12 - Planta Genérica de Valores - (PGV-2007/2009) - Apenas o loteamento Vila Comercial Ramalho Matta, lindeiro à Av. Emilio Arroyo Hernandez	330
Planta 3.13 - Planta Genérica de Valores - (PGV-2011) - Os quatro loteamentos já implantados e em processo de ocupação.....	331
Planta 3.14 - Localização das quadras dos imóveis analisados-.....	334
Planta 3.15 - Planta do Loteamento Vila Imperial (destaque em vermelho)	345
Planta 3.16 - Condomínio Garden Vile I.....	347
Planta 3.17 - Genérica de Valores - (PGV- 2005) Gleba Total - Futura área dos Condôminos Gardem Ville I, II, Vila Imperial e Loteamento Jardim Portal dos Lagos.....	349
Planta 3.18 - Genérica de Valores - (PGV- 2007) Gleba Total - Futura área dos Condôminos Gardem Ville I, II, Vila Imperial e Loteamento Jardim Portal dos Lagos.....	349
Planta 3.19 - Genérica de Valores –(PGV- 2009) - Gleba Total - Futura área dos Condôminos Gardem Ville I, II, Vila Imperial e Loteamento Jardim Portal dos Lagos (este último já implantado).....	350
Planta 3.20 - Genérica de Valores - (PGV- 2011) - Loteamento Jardim Portal dos Lagos ...	350
Planta 3.21 - Genérica de Valores - (PGV- 2011) - Condôminos Gardem Ville I e II, Vila Imperial	350
Planta 3.22 - Planta do Loteamento Jardim das Carobeiras	354
Planta 3.23 - Planta Genérica de Valores (PGV -2011): Parque Res. San Remo.....	374
Planta 3.24 - Planta Genérica de Valores (PGV -2011): Bairro Marão	374

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - População urbana do município de Votuporanga entre 1950 e 1970.....	90
Tabela 1.2 - População rural do município de Votuporanga entre 1950 e 1970	90
Tabela 1.3 - População Urbana - Sub Região de Votuporanga.....	90
Tabela 1.4 - População Rural - Sub Região de Votuporanga.....	90
Tabela 1.5 - População segundo situação de domicílio - Votuporanga: 1943/1950	91
Tabela 1.6 - Aprovação de bairros do PLHIS-2010 – Reelaborada pela autora/2013.....	102
Tabela 1.7 - Evolução da População de Votuporanga de 1960 a 1970.....	115
Tabela 1.8 - Evolução da População de Votuporanga de 1980 a 1991.....	115
Tabela 1.9 - Bairros - extraída do PLHIS-2010 - Votuporanga/SP- Reelaborada pela autora/2013.....	119
Tabela 1.10 - Plano de Ação dados de PDI-1971.....	123
Tabela 1.11 - Novos departamentos instituídos.....	127
Tabela 2.1 - Período de formação das ocupações (SEMPLA-2002 - PLHIS 2010 e SMDUH e dados de entrevista (<i>entrevistado 2</i>)	158
Tabela 2.2 - Tabela da população e urbanização no Brasil entre as décadas de 1940/80.....	186
Tabela 2.3 - Composição do Plano Diretor Municipal - Votuporanga: Lei n. 2.829 de 05 de janeiro de 1996.	199
Tabela 2.4 - Distritos industriais e suas datas e decreto de aprovação	220
Tabela 2.5 - Crescimento da população do município de Votuporanga, do Estado de São Paulo e do Brasil	222
Tabela 2.6 - Percentual do crescimento populacional de Votuporanga, do Estado de São Paulo e Brasil	222
Tabela 2.7 - Tabela dos mapas que compõem a Lei 106/2007	225
O mesmo não ocorre com o Plano de 2007, que, através de uma lei única (Lei n. 106/2007) institui parâmetros gerais e diretrizes de ordenação do solo no município e de desdobra em mapas, que compõem os anexos da Lei do Plano, conforme se observa na tabela 2.8 (item	

2.6.1). O Plano de 2007 institui o macrozoneamento e também o zoneamento, separando a cidade em zonas distintas.	227
Tabela 2.9 - Parâmetros urbanísticos para o zoneamento proposto pela Lei 106/2007	230
Tabela 2.10 - Tabela de diretrizes municipais para as ZEIS 01 e ZEIS 02- Lei n. 106/2007	233
Tabela 3.1 - Características da população e dos domicílios -resultados do universo (ano 2011)	244
Tabela 3.2 - Estimativa do Déficit Habitacional Básico (1) - Município de Votuporanga - 2000 Tabela nº 53 do Diagnóstico do PLHIS-2010)	247
Tabela 3.3 - Loteamentos instalados sobre as ZEIS - Mapa atualizado em 2012	263
Tabela 3.4 - Alterações no perímetro urbano do município de Votuporanga 1959-2012.....	279
Tabela 3.5 - Evolução e situação do zoneamento dos casos analisados	288
Tabela 3.6 - Evolução de valores de imóvel.....	307
Tabela 3.7 - Comparativo de valores de imóvel.....	308
Tabela 3.8 - Tabela de valores dos imóveis elaborada pela autora a partir de dados coletados*	321
Tabela 3.9 - Tabela de Análise feita a partir dos contratos de compra e venda dos imóveis .	334
Tabela 3.10 - Tabela de valores dos imóveis do loteamento Jardim Portal dos Lagos	340
Tabela 3.11 - Tabela de Valores dos imóveis.....	357
Tabela 3.12 - Tabela de análise de comparativo de valores	372

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	39
Notas Metodológicas.....	40
Dos estudos de caso	42
Forma de análise dos resultados	44
Conteúdo dos capítulos	45
1. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM VOTUPORANGA/SP - DÉCADAS DE 1930-1970	51
.....	51
1.1 O Município - Formação do território e das propriedades de Votuporanga	56
1.2 1930 a 1964 - Fundação, Ferrovia e Início da Regulação Urbana no Território.....	63
1.2.1 Os trilhos do Oeste: o impulso para a prosperidade do sertão paulista.....	83
1.2.2 A institucionalização do planejamento no Brasil na Era Vargas - urbanização interior	97
1.2.3 A instrumentalização da regulação urbana em Votuporanga - As primeiras leis reguladoras do espaço urbano no município	101
1.3 1964-1971 - A Nova Institucionalidade do Planejamento Urbano no Brasil e o Processo de Elaboração do PDI-1971 de Votuporanga.....	108
1.3.1 Criação do SERFHAU, BNH e a implantação de Leis de Parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	108
1.3.2 Implicações e condicionantes para a reorganização territorial em Votuporanga – agentes, regulação, novos loteamentos	112
1.4 Notas ao capítulo 1	129
2. AS HERANÇAS DO PDI-1971 ATÉ 2007 - DO PRIMEIRO AO TERCEIRO PLANO DIRETOR.....	135
2.1 Das fichas cadastrais, os Boletins de inscrição cadastral e o Cadastro Técnico Multifinalitário	136
2.2 O PDI-1971 - Regulação de uso e ocupação do solo	140
2.2.1 A Lei Federal de Uso e Ocupação do Solo - n. 6.766/79.....	147
2.3 A forma da expansão urbana e a emergência das favelas - Breve panorama das Ocupações irregulares em Votuporanga: 08 ocupações e nenhuma ZEIS	153
2.4 O processo de elaboração do segundo plano diretor e a introdução das ZEIS - PDM-1996	168

2.4.1 O MNRU e o processo para implantação da Constituição Federal de 1988	169
2.4.2 Das referências das ZEIS no Brasil: Recife e Diadema	170
2.4.3 Quadro de desenvolvimento urbano industrial de Votuporanga	182
2.4.4 Diretrizes para o Plano Diretor de 1996	191
2.5 1996-2007- Do segundo ao terceiro Plano Diretor - Gravação das primeiras ZEIS no município	203
2.5.1 A implantação das ZEIS	207
2.5.2 A instituição do Cadastro Técnico Multifinalitário	214
2.6 O Processo de Elaboração do Plano Diretor Participativo de 2007	217
2.6.1 O Plano Diretor Participativo de Votuporanga - Lei n. 106/2007: um “certo ajuste” dos planos anteriores	219
2.6.2 O Plano de 2007 e os instrumentos da política urbana	225
2.6.3 O Plano de 2007 e o novo zoneamento.....	226
2.6.4 Parques Lineares	235
2.7 Notas ao Capítulo 2.....	237
3. AS ZEIS EM VOTUPORANGA: CONFORMAÇÃO E AGENTES	241
3.1 Vinculação das ZEIS ao uso Habitacional de Interesse Social	242
3.1.1 Déficit Habitacional em Votuporanga e as “Novas ZEIS”	246
3.2 ZEIS em Votuporanga: Conformação e Agentes	248
3.3 A expansão do perímetro urbano e a configuração intraurbana.....	266
3.3.1 O perímetro consolidado e o perímetro expandido	270
3.4 A dinâmica imobiliária.....	280
3.4.1 Valorização dos imóveis e as Plantas Genéricas de Valores.....	282
3.5 Estudos de Caso	285
3.5.1 Critérios de seleção.....	286
3.5.2 Vila Carvalho: uma referência de ZEIS para regularização fundiária - (demarcação em 2004)	288
3.5.3 ZEIS em áreas periféricas (1996).....	297
3.5.4 ZEIS em vazios intraurbanos (1996)	308
3.5.5 ZEIS posteriores ao PDM-1996 até 2012 - ZEIS periféricas.....	353
3.6 As ZEIS como Motor da Expansão Urbana: as localizações	359
3.7. Notas ao capítulo 3.....	369
NOTAS CONCLUSIVAS	379
REFERÊNCIAS.....	387
APÊNDICES	401
ANEXOS	419

INTRODUÇÃO

Em especial, a PNH (Política Nacional de Habitação) recomenda que os subsídios e financiamentos à produção de Habitação de Interesse Social - HIS - devem ser aplicados em áreas delimitadas como ZEIS, para evitar ganhos imobiliários especulativos, tendo em vista que: “o valor dos imóveis a serem produzidos num terreno determina o preço que o proprietário pode pedir pelo seu imóvel” (BRASIL, 2006, p. 50).

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de Mestrado analisa o processo de conformação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - no Município de Votuporanga/SP, originariamente orientado pelos processos de ocupação dos espaços intraurbanos no município, em consequência dos deslocamentos populacionais que promoveram alterações não apenas na estrutura interna da cidade, mas também na configuração do seu desenho urbano, sobretudo entre os anos 1970 e 1990, desencadeados pela lógica de reprodução do capital industrial.

Buscou-se analisar esses fenômenos no município de médio porte, sobretudo por serem lugares pouco estudados se comparados ao volume de pesquisa a respeito das regiões metropolitanas. Soma-se a isto, o fato de que os municípios de pequeno e de médio porte apresentam conflitos semelhantes àqueles enfrentados pelas metrópoles.

Como princípio norteador deste trabalho, seguiu-se uma linha metodológica que mostra os processos de concentração e desconcentração socioeconômica que envolveu a região noroeste paulista, onde se localiza Votuporanga, e compreender como estes fatores engendraram a produção e a reprodução da cidade e como a ZEIS, que em sua concepção original é um instrumento da política urbana inclusiva, sofreu transformações e distorções nos seus objetivos nesse município, decorrentes da imposição da lógica da reprodução do capital cujas raízes se articulam aos interesses do mercado imobiliário. Evidenciou-se, no curso das análises que as ZEIS em Votuporanga são gravadas num contexto diferente das ZEIS nas metrópoles, tanto em forma quanto na sua cronologia.

As contradições e distorções no zoneamento de interesse social, que levam à conformação das ZEIS são aqui abordadas como o principal ponto a ser discutido e analisado.

Trabalhou-se o recorte que compreende o período entre os anos de 1996 a 2012, dadas as especificidades no zoneamento de interesse social no município e considerando as primeiras ZEIS gravadas em Votuporanga pela Lei n. 2.830/1996, Lei de parcelamento, Uso e Ocupação do Solo instituída pelo Plano Diretor Municipal/1996 (PDM-1996); o recorte em 2012 ocorre por conta da disseminação das ZEIS na periferia da cidade - as ZEIS em áreas periféricas (vazio periurbano) - e em vazios intraurbanos. Instituídas pelo “Mapa das ZEIS” - Anexo VIII da lei n. 106/2007. (Plano Diretor Participativo/2007), através da Lei n. 216 de 15/08/2012, aqui analisadas como motor da expansão urbana, orientadas pela dinâmica do capital imobiliário.

O trabalho é organizado de forma cronológica, onde se reportou ao processo de ocupação das terras que deram origem ao núcleo urbano de Votuporanga, em 1937 à implantação e forte presença da ferrovia como orientador econômico e responsável pelo direcionamento da expansão urbana até os anos 1960; a introdução da legislação e o processo de planejamento urbano no município até o início da década de 1970.

Em seguida, analisaram-se os planos diretores no município e a primeira gravação das ZEIS em 1996 pelo PDM-1996 e demais instrumentos de política urbana, tendo como pano de fundo as questões que orientaram a formulação e o discurso da Lei n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. Trabalhou-se ainda, as formulações empíricas através dos casos analisados que apontam para a contradição e distorção dos objetivos originais de inclusão social nas ZEIS em Votuporanga.

Notas Metodológicas

A sustentação deste trabalho é dada por investigações, análises e evidências empíricas construídas ao longo dos trabalhos de campo iniciados em 2012, bem como das investigações nos setores e agentes envolvidos no processo de reprodução do espaço urbano de Votuporanga, sobretudo àquele ligado às ampliações do perímetro urbano do município, e às ZEIS, aqui analisadas como fronteira de expansão do capital. (MAUTNER, 1999).

Além das análises das leis que ampliam o perímetro urbano, a pesquisa também é aportada por estudos das legislações, especialmente do zoneamento municipal, sobretudo, análises dos planos diretores do município, iniciada e desenvolvida a partir da hermenêutica (LEPETIT, 2001), análise de fontes documentais, e pela análise da estrutura fundiária e física-territorial dos espaços intraurbanos de Votuporanga, os quais também foram desenvolvidos com base na documentação da Prefeitura do Município de Votuporanga e na bibliografia científica disponível.

Através de uma primeira pesquisa de campo, iniciada em 2012, buscou-se analisar e compreender a atual conformação das ZEIS, dos territórios populares e de média e alta renda e sua disposição nos territórios da cidade comparando sua conformação com a zona em que está inserida, compreendendo o processo que culminou nesta conformação.

Como estratégia de compreensão dos fenômenos físicos, econômicos e sociais, foi realizado um conjunto de estudos de caso em áreas gravadas como ZEIS cujo desenvolvimento da investigação viabilizou a compreensão empírica dos fenômenos que induziram as atuais configurações econômico-territoriais em Votuporanga segundo as dinâmicas vigentes no município e a conformação do zoneamento de interesse social. Em todos os casos, a demarcação da ZEIS apresenta representativas particularidades.

A partir dessa análise empírica viabilizada pelos estudos de caso, da coleta de dados e leituras relacionadas às questões abordadas, a pesquisa passou a ser conduzida sob a abordagem teórica com a construção de um quadro de referência científico.

Assim se destacou que contribuíram para as análises os conceitos e informações presentes em diversas obras. As informações históricas que compreendem o processo de urbanização no município, bem como o cenário nacional, serão subsidiadas pelo trabalho de Monbeig (1988) e Rodrigues (2006).

Aportaram também a este trabalho as contribuições teóricas presentes em Bolaffi (1975), Singer (2002), Villaça (2001), Harvey (2003). As questões que enunciaram os instrumentos que estabelecem os parâmetros de regulação quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo foram observadas através de Feldman (2005 a, b), Rolnik (2000) e Saule Jr. (2009).

Com base nas análises presentes em Saule Jr. (1997), Baltrusis (2003, 2007 e 1999), Pinho (2003), Mourad (2000) e Dualde (2009) buscou-se ainda estabelecer um pano de fundo para o apontamento das questões acima relacionadas, sobretudo para a condição das ZEIS, então submetidas a uma economia centrada no mercado do solo urbano.

Os trabalhos de Lefebvre (1968, 1983, 2001), Santos (2008, 2009, 2012, 2000); Villaça (2001 e 2012); Corrêa (1995/2004) e Costa e Mendonça (2011) foram de extrema importância tanto para a análise do espaço urbano, quanto para a análise dos dados de estudo de campo e o debate da expansão da dinâmica imobiliária no país, além de contribuir para focalizar os agentes envolvidos no processo de produção do espaço urbano no Brasil, com o especial interesse no caso de Votuporanga. As análises presentes neste trabalho, especialmente no Capítulo 3, estabelecem ainda um diálogo com as proposições trabalhadas por Topalov (1979) e Gottdiener (1993), respectivamente quando se analisou a ZEIS enquanto espaço para reprodução da força produtiva e reprodutiva do capital, sobretudo, imobiliário, e também quando se analisou o processo de produção social do espaço urbano.

A contextualização e a investigação, bem como as análises dos casos, permitiram a compreensão das características significativas e a observância das causas abrangentes dos eventos que ocorrem no espaço intraurbano por meio da coleta de dados empíricos que foram explorados de forma descritiva e explanatória. Contudo, para evitar redundâncias, observou-se aqui que, devido aos diferentes métodos utilizados para elaboração desta pesquisa, as formas de abordagem para a realização das análises e reflexões estão descritas em cada capítulo trabalhado, fazendo uso de diferentes fontes que envolvem: entrevistas², leitura da documentação, dos planos e da literatura científica, bem como os procedimentos cotidianos e sistêmicos da equipe técnica municipal, em conjunto com a própria prática pública no município que viabilizou a construção de um conhecimento sobre o objeto empírico, contribuindo para uma melhor compreensão dos resultados apresentados.

---

² Destaca-se aqui que possuímos autorizações e declarações de todos os entrevistados que contribuíram com a pesquisa, porém, no intuito de preservar suas identidades, optou-se por denominá-los apenas de “entrevistados”, conferindo-lhes também um número sequencial, segundo a ordem cronológica das entrevistas. Os *entrevistados 1 e 2* foram consultados durante o período de 2012 a 2015, por, constituírem uma fonte de pesquisa que se expressa em diferentes períodos da história do município, e por se tratar de agentes que atuaram de diferentes formas, exercendo diferentes funções, tanto no poder público municipal, quanto técnico (s) do setor da construção civil e mercado imobiliário local.

Dos estudos de caso

Para elucidar a lógica que envolve a demarcação e conformação das ZEIS em Votuporanga, tomou-se como referencial metodológico os casos que exemplificam o processo e formas de operacionalização do instrumento das ZEIS, quando estas perdem seu original conceito defendido pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), e se tornam instrumento de valorização da terra urbana, orquestrada pelos empreendedores imobiliários, e principal elemento de uma estrutura fundiária que favorece diretamente uma restrita parcela da população, aquela que é dona da terra e que controla os negócios imobiliários, visando auferir lucro através da troca ou da renda desta terra. Pretendeu-se com isso, analisar os processos e agentes que induziram a atual configuração física e social que as envolvem em Votuporanga.

Para comprovar estes processos, equacioná-los e articulá-los à dinâmica imobiliária local sobre as ZEIS, tomou-se um caso local como sendo o “caso referência”: ZEIS para regularização fundiária - Vila Carvalho (2004). Também foram eleitos Cinco casos estabelecidos física e cronologicamente de forma e tempo distintos, vinculados à demarcação das ZEIS, tomando-se como pano de fundo a dinâmica imobiliária que motivou tal demarcação, bem como a dinâmica que descaracterizou/distorceu as ZEIS no município, em relação ao seu original conceito.

Os casos consideram a conformação das ZEIS demarcadas em Votuporanga desde sua primeira demarcação em 1996 através do seu segundo Plano Diretor, até sua marcante disseminação em 2012, considerando as ZEIS gravadas em áreas periféricas (vazio periurbano) e em vazios intraurbanos. Desta forma, diferentes áreas gravadas como ZEIS, sejam elas áreas vazias ou ocupadas, intraurbanas ou periurbanas, ocupadas em tempos e de formas diferentes, apresentam representativas particularidades no processo de produção do espaço urbano de Votuporanga.

As análises dos estudos de caso foram realizadas de formas distintas. No decorrer dos estudos de caso já se explica tal procedimento, ficando o método sujeito à necessidade e disponibilização de dados e informações pertinentes ao caso trabalhado.

A partir da identificação das ZEIS no mapa de zoneamento municipal entre os anos de 1996 e 2012, deu-se início às visitas de campo em todas as áreas gravadas como ZEIS, a princípio para identificar se de fato alguma delas seria destinada ao Especial Interesse Social. Como a quase totalidade das ZEIS gravadas em 1996 apresentaram distorções, detalhou-se as análises sobre tais áreas visitadas, para averiguar quais eram os motivos da delimitação como ZEIS e se a lógica era a mesma nos seus processos de ocupação, seus agentes e motivações.

Em 1996 as ZEIS foram gravadas em três localizações distintas: Norte, Nordeste e Sudeste, com a abertura dos seguintes loteamentos: Norte (Park Residencial Colinas), Nordeste (Vila Residencial Bortoloti, Vila Residencial Morini II, Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso e Vila

Residencial Ramalho Matta) e Sudeste (Jardim dos Ipês, Vila Residencial Francisco Marin Cruz e Jardim Residencial Portal do Sol; Quinta do Moro, Residencial Vilar II, Conj. Habitacional Jamir D'Antônio, Parque Residencial Santa Felícia, Jardim Residencial Vilar/ Condomínios Garden Ville I, Condomínio Garden Ville II, Vila Imperial e Jardim Portal dos Lagos).

Optou-se pela escolha dos loteamentos já implantados e consolidados e que, sobretudo apresentaram distorção/incompatibilidade com o zoneamento proposto.

A partir daí foi realizado um levantamento fotográfico para inventariar as formas de uso e ocupação do solo sobre tais áreas. Posteriormente foi realizada uma nova visita nestas áreas onde foram entrevistados alguns moradores; foi analisada a documentação tributária dos imóveis (como a notificação de lançamento de Imposto Predial e territorial Urbano - IPTU, por exemplo), para a verificação dos valores de compra dos imóveis dadas suas especificidades dentro do bairro (localização, disponibilidade de acesso, padrão construtivo, dentre outros).

Também se realizou um levantamento dos valores dos imóveis (apenas terreno e terreno com construção) através de consultas com os proprietários e nas imobiliárias responsáveis pela sua venda, permitindo a análise do seu valor de mercado. Em outros casos, (como o Jardim Portal dos Lagos) foi necessário analisar os contratos de compra e venda dos imóveis e também as escrituras, uma vez que se trata de unidades habitacionais financiadas em inúmeras parcelas, facilitando a identificação dos valores.

Em alguns casos, porém, estes dados não foram disponibilizados e desta forma as análises prosseguiram orientados pelas Plantas Genéricas de Valores do Município (PGVs) considerando o valor venal de cada imóvel analisado que, ainda que em valores consideravelmente menores, possibilitou, através do parâmetro da proporcionalidade, identificar a valorização dos imóveis nos diferentes anos desejados, no período delimitado para a pesquisa.

Demais documentos, materiais e dados foram analisados para compor o quadro de investigações acerca do objeto de estudo. Destacou-se os memoriais descritivos e as justificativas (das leis) de aprovação dos loteamentos implantados sobre as ZEIS, de onde se extraiu dados importantes como informações sobre déficit habitacional, zoneamento mencionado de forma incorreta, tipo de ocupação (condomínio, loteamento abertos). Também foram analisadas minutas da convenção dos condomínios, decretos de aprovação dos loteamentos implantados sobre as ZEIS e certidões das matrículas dos imóveis.

Esta análise mais aprofundada e direcionada foi possível apenas para os casos das ZEIS gravadas em 1996 e para um caso de ZEIS de 2012 por já estarem consolidadas. Assim, como as análises se encerram em 2012, ano que as ZEIS se disseminaram de forma intensa pela periferia da cidade, não se pode aprofundar sobre estas últimas ZEIS (com exceção do Jardim das Carobeiras) uma

vez que as demais ainda não foram totalmente ocupadas e, portanto, não oferecem dados suficientes para seu estudo.

O caso do Loteamento Jardim das Carobeiras, mesmo sendo gravado em 2012, tem uma especificidade no seu processo de delimitação e aprovação, que consiste nas várias alterações do zoneamento de origem, que era industrial (como aconteceu em Diadema/SP, conforme registrado no Capítulo 2), tendo sido submetido a outras gravações até chegar a ser ZEIS.

Ao final das análises dos estudos de caso, foi realizado um comparativo de valores dos imóveis sobre as ZEIS (terreno sem construção e com construção) com aqueles implantados/construídos já consolidados em áreas de maior valorização imobiliária no espaço intraurbano. Dadas as dificuldades, empecilhos e indisponibilidade dos proprietários para ceder informações para identificação dos valores de mercado destas áreas, se considerou o valor venal dos mesmos, analisando as PGVs no período recortado. Justifica-se que as análises sobre as áreas tradicionalmente de maior valor (venal) estão devidamente descritas no Item “notas ao capítulo 3”, no final dos estudos de caso, uma vez que a valorização destas áreas se enquadra na análise comparativa de todos os demais casos aqui analisados.

Forma de análise dos resultados

Quanto às formas de análise dos resultados pertinentes ao tema, destacou-se o manejo da legislação (hermeneuticamente trabalhada), documentação e materiais coletados articulados à uma proposição teórica, com base nos autores já indicados, na forma de textos.

Para cada caso analisado elaborou-se parâmetros ilustrativos que elucidam o resultado de cada abordagem realizada, que resultaram em dados expostos em forma de textos, fotografias, quadros e tabelas e, sobretudo, mapas.

O material fotográfico e cartográfico foi construído com base de dados e amostras coletadas durante as visitas de campo, utilizando tanto cartografia já existente como nova, trabalhando mapas oficiais e elaborando novos mapas para ilustrar as questões ligadas ao tema.

A partir da obtenção dos dados empíricos apresentou-se e discutiu os resultados, contextualizando-os com os objetivos e questões presentes na hipótese da pesquisa. Os procedimentos estatísticos e as formas de obtenção de dados foram possíveis através de visita a diversos órgãos públicos, repartições, agências, departamentos, instituições, cujas informações e materiais foram disponibilizados através de requerimentos, declarações, ofícios e autorizações; para evitar uma grande quantidade de folhas de resultados, essa documentação está relacionada na lista de documentação e leis presente nos apêndices e anexos, para permitir ao texto principal da dissertação a exposição e comprovação dos principais resultados.

Conteúdo dos capítulos

No **Capítulo 1**, se analisou os processos de urbanização e de planejamento urbano no município de Votuporanga a partir do final da década de 1930, precisamente no ano de 1937, ano da formação do núcleo urbano e delimitação do seu primeiro desenho urbano orientando a constituição do seu centro tradicional, avançando até os anos 1970.

Enquanto no cenário nacional a industrialização era incorporada pelos grandes centros, no oeste paulista vivenciava-se o início ou a abertura de uma nova fronteira, motivada inclusive pela interiorização de população que trabalha na indústria metropolitana paulistana. A abertura de novas fronteiras agrícolas despontava no Oeste Paulista com novas oportunidades de reaquecer a economia agrária, e posteriormente agroindustrial, especialmente as manufatureiras de café e algodão.

Estudou-se a década de 1940 num momento que o município já mostrava a delimitação do seu centro tradicional e o processo de ocupação ia definindo o novo traçado urbano, tendenciado um crescimento no sentido sul, buscando aproximação com a linha férrea, que, apesar de recém-instalada, estruturaria a economia local nas décadas seguintes, sobretudo num momento de transição da economia agrícola, pela consolidação das atividades agroindustriais que também buscavam aproximação com os limites da linha.

A pesquisa percorre as décadas seguintes, mostrando, através da dinâmica das trocas populacionais no município entre área urbana e área rural, a expansão da cidade na sua forma legitimada já no final da década de 1950 quando é aprovada a primeira lei de perímetro urbano do município.

Década importante para Votuporanga, nos anos 1950 também são instituídos os primeiros códigos regulamentadores que viriam aportar as normas edilícias e a conduta de uso do solo, através da instituição dos códigos de Obras e Posturas, respectivamente, ficando as normas referentes às formas de parcelamento uso e ocupação do solo restritas a escassos decretos de aprovação de loteamentos, assinados pelo próprio prefeito, vindo a ser regulamentadas posteriormente no final de década de 1970, com a aprovação da Lei Federal n. 6.766, de 19/12/1979.

Analisou-se o processo de institucionalização do planejamento urbano em Votuporanga no final da década de 1960 e início dos anos 1970, a partir da aprovação Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI-1971, bem como seu legado, tendo como pano de fundo a institucionalização do planejamento urbano no Brasil. Este era inclusive um momento em que a indústria do interior paulista começava a despontar e no município de Votuporanga se instala o primeiro parque industrial, direcionando a produção das primeiras manufaturas de móveis. Nas décadas seguintes, especialmente no início dos anos 1980, o município transforma-se num dos principais polos industriais de móveis do estado de São Paulo, o que motiva fortemente o crescimento da população local e a formação de

territórios populares, formados por trabalhadores desta indústria, que entra em crise no final dos anos 1980, desestabilizando a conformação física, econômica e social do município.

A partir destes estudos, estruturou-se o **Capítulo 2** orientado pelas análises dos planos diretores que sucederam o PDI-1971, com a introdução das Zonas Especiais de Interesse Social em 1996 e os desdobramentos acerca de sua conformação e agentes no município, até o terceiro Plano Diretor, em 2007.

Assim, ainda que apenas na profundidade necessária para uma compreensão linear de seus resultados a serem aplicados neste trabalho, pretende-se, através da leitura do PDI-1971 de Votuporanga, concatená-lo com os anos 2000, analisando o instrumento, que, ainda que gerado no berço da tecnocracia que o período militar exigia, possibilitou heranças que contribuíram positivamente para a reprodução do espaço urbano do município. Os demais planos de Votuporanga, aprovados respectivamente em 1996 e 2007, também foram estudados neste capítulo, buscando-se uma compreensão da trajetória, processos, condicionantes e agentes que motivam suas formulações e aplicação.

Através deste estudo buscou-se compreender as questões técnicas e sociais, bem como as intenções que levaram à instituição das ZEIS em Votuporanga, em 1996, e seu processo de valorização imobiliária, à medida que foi sendo ocupada pela classe média, especialmente após o ano 2000. Neste momento, tomaram-se como aporte teórico os estudos de autores citados e elencados no desenvolvimento do Capítulo 2. O aporte histórico data do início da década de 1980, momento considerado como a primeira experiência de instituição de ZEIS, em Recife, como sendo a resposta política às lutas sociais.

Buscou-se estabelecer um paralelo de análise dos planos diretores do município, utilizando uma sistematização de suas leis de zoneamento para compreender os fatores e agentes que levaram a distorções do zoneamento especial de interesse social e seus “efeitos” sobre a expansão do perímetro urbano. Direcionou-se também a pesquisa, ainda que de forma breve já que este não é o foco do trabalho, à análise da instituição de um caso muito particular de zoneamento em Votuporanga - as ZREIS e suas implicações sobre o espaço urbano no município, cujas análises nos serviram para esclarecer algumas questões que estavam subentendidas no zoneamento de interesse social no município.

Sob o amparo destas discussões, as análises se voltam para a década de 1990, especialmente para o ano de 1996, quando foi aprovado o segundo Plano Diretor de Votuporanga, agregando a Lei n. 2.830/1996 (Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo) que entrou em vigor em 10 de janeiro de 1996, trazendo nas suas especificações o zoneamento municipal, que institui originalmente no município as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), num cenário de reorganização da estrutura física e econômica do município, então comprometida pela crise do seu parque industrial.

Assim procurou-se estabelecer uma sistematização analítica que segue pelos anos 2000, passando pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), pela aprovação do terceiro Plano Diretor Municipal - O Plano Diretor Participativo (Lei n. 106/2007), apontando-se as demais alterações legais que sucederam esse momento.

No **Capítulo 3**, a partir de uma compreensão linear estabelecida pelos estudos e análises dos processos que contribuíram para as contradições de uso nas ZEIS, os agentes, a dinâmica e a lógica envolvida neste processo, bem como os desdobramentos de sua ocupação pela classe média, prosseguiu-se a pesquisa trabalhando um recorte que permeia as ZEIS gravadas em 1996 e as ZEIS de 2012, com aprovação do “Mapa das ZEIS” - Anexo VIII da Lei n. 106/2007, que incorpora novas áreas ao perímetro urbano do município, sendo na sua grande maioria, demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social, inclusive alterando o zoneamento de áreas já instituídas no município, transformando-as em ZEIS, e reforçando as ZEIS consolidadas, ainda que de forma distorcida.

Na pesquisa ainda foram trabalhados os casos em que aparece claramente a contradição das ZEIS, buscando comprovar a distorção no zoneamento de interesse social. Desta forma, a partir da metodologia de uso de estudos de casos, cujo critério de escolha está discriminado nas notas metodológicas deste trabalho bem como no início do capítulo 3, se buscou analisar as ZEIS consolidadas no município gravadas desde 1996 pelo PDM-1996 e as “novas” ZEIS criadas no município de Votuporanga, na forma replicada como vem ocorrendo e como se conforma esta marcha expansiva do perímetro urbano do município através de sua delimitação, numa ação de caráter dual, praticamente indissociável.

Analisou-se o desenrolar das lógicas capitalistas e administrativas que redundam sobre a forma da reprodução da cidade, onde se buscou respectivamente compreender os efeitos da dinâmica imobiliária e o papel do Estado, na escala local, neste processo.

As análises se voltam para a compreensão acerca das formas de manuseio das ZEIS em Votuporanga, abordando as formas de centralização do poder político e de decisão sobre as formas de reprodução do espaço urbano concentrada, sobretudo, nas mãos dos empreendedores imobiliários que absorvem grande parte das glebas urbanizadas e urbanizáveis do município e as reproduzem dentro do espaço intraurbano, orquestradas a princípio pelo discurso do déficit habitacional no município, desencadeando um processo que se mescla entre oferta e procura: necessidade real de moradia e desejo articulado de fazer prosperar o capital imobiliário. Estas glebas são, comumente, aquelas reservadas ao “especial interesse social”, constituindo assim, um quadro nitidamente favorável aos procedimentos especulativos e à reprodução do capital, que fortalece verticalmente a difusão do mercado das terras, seja na forma de elementos edificados ou ainda na forma de parcelamento do solo.

Os estudos realizados para a elaboração deste trabalho, bem como a interpretação dos dados resultantes destes estudos, são peças para análise **crítica acadêmica** das formas de (re) produção do

espaço intraurbano de Votuporanga, com especial foco nas ações dos gestores e incorporadores imobiliários locais. Trata-se, neste campo, de compreender a dinâmica de delimitação de ZEIS, como forma e expressão do motor de expansão do perímetro e mostrar como tal instrumento de regularização fundiária, que originariamente faz parte de um conjunto de instrumentos para uma política urbana de inclusão, sofreu transformações e distorções nos seus reais objetivos, decorrentes da imposição da lógica da reprodução do capital, orientados pelos interesses do mercado imobiliário.

Arrematou-se a pesquisa no item **Notas Conclusivas**, onde se articulou os conteúdos e informações dialeticamente estabelecidas a partir de toda a análise documental, visitas de campo e referencial teórico, demonstrando, como resultado desta dissertação, a distorção e conformação das ZEIS no município de Votuporanga no período compreendido entre 1996 e 2012.

CAPÍTULO 1

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM VOTUPORANGA/SP - DÉCADAS DE 1930-1970

“Na verdade só o homem - as classes sociais - estrutura as cidades”.
(VILLAÇA, 2001, p. 70).

1. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM VOTUPORANGA/SP - DÉCADAS DE 1930-1970

Este capítulo analisa o processo de urbanização e evolução urbana de Votuporanga, com foco no desenvolvimento econômico, como um processo em que a demanda por terras e a luta pela sua posse tornam a região oeste paulista alvo da busca por oportunidades de desenvolvimento e reprodução do capital, em que a ocupação modifica profundamente a paisagem. Aqui a análise do espaço busca compreender as influências sociais que contribuem para a sua formação e reprodução, entendendo a reorganização física e social da cidade como a reorganização do próprio espaço.

A paisagem nada tem de fixo, nada tem de imóvel. Cada vez que a sociedade passa por um processo de mudança, a economia, as relações sociais e políticas também mudam, em ritmos e intensidades variados. A mesma coisa acontece em relação ao espaço e à paisagem que se transforma para se adaptar às novas necessidades da sociedade. (SANTOS, 2009, p. 54).

Para endossar esta compreensão foram utilizadas como recursos metodológicos as abordagens feitas por alguns teóricos e historiadores que estudam os processos de formação do espaço e território, os fluxos migratórios e a evolução econômica no Brasil no interior paulista, com destaque para Pierre Monbeig (1984), utilizando ainda as reflexões teóricas de Henri Lefebvre (2006, 2001) em relação ao espaço, ao sistema econômico capitalista e o papel do urbanismo.

Utilizou-se também das análises presentes em Milton Santos (1965, 1988, 2009), quando analisa o espaço e sua transformação e organização, e Paul Singer (1979) sobre a dinâmica e lógica do capitalismo.

As análises remontam às primeiras décadas do século XX, momento em que o sistema cafeeiro estruturava economicamente o país. A crise de 1929 fez com que se buscasse um quadro de estabilidade econômica através da implantação de políticas de sustentação do preço do café. Esse processo fomentou a procura e a ocupação de terras férteis e virgens, para investimento do cultivo do café e da atividade pecuária, promovendo, assim, a abertura para a inserção de uma nova base econômica, contribuindo para a ocupação de zonas pioneiras, como é o caso do Oeste Paulista.

Nessa região começou a se formar uma nova zona de investimentos econômicos, promotores de transformações físicas, sociais e também urbanas, uma vez que o território, até então sem incentivos e investimentos, começou a “gerar” pequenas ocupações, vilarejos, novos traçados que caracterizava este “pedaço” de terras do Oeste, formador de uma nova rede, que se urbanizava num ritmo próspero e contínuo, preenchendo o que outrora era apenas sertão.

Processos importantes, como aqueles ligados às atividades de cunho rural e posteriormente agroindustrial fazem parte do embate que desencadeou o processo de produção e reprodução no espaço intraurbano de Votuporanga; porém, foi a alta mobilidade da classe trabalhadora operária quem

---

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

mais contribuiu para a configuração sócio espacial atual da cidade. A movimentação dos fluxos migratórios constantes, a chegada e a partida de trabalhadores, a ascensão de contingentes populacionais pobres às faixas de renda mais altas, vão formando e transformando os bairros da periferia, vão dando forma e conteúdo à paisagem urbana.

Desta forma, paralelamente ao desenvolvimento da indústria metropolitana paulistana, o interior paulista, nas primeiras décadas do século XX, também despontava como um forte ponto de geração de emprego e renda que, a princípio, foi exclusivamente de caráter agrícola. Nesse período, conduzido pela iniciativa privada, o processo de ocupação do Oeste Paulista se configura no interior de um cenário de expansão de capitais a princípio agrícolas (cafeeiro), passando a incorporar atividades mercantis, ferroviárias e imobiliárias na direção de terras virgens localizadas na porção mais ocidental do estado de São Paulo. (MONBEIG, 1984).

No cenário nacional, vivenciava-se o desenvolvimento industrial que, mesmo sendo iniciado no final do século XIX³, apenas no primeiro governo de Vargas (1930-1945) teve grande impulso. As cidades não estavam preparadas para receber os fluxos migratórios advindos do campo, descontentes com a nova política agrária, com modernização e dispensa de mão de obra, e atraídos pelas novas oportunidades de emprego oferecidas pela economia industrial.⁴

Enquanto no cenário nacional a industrialização era incorporada nos grandes centros, no oeste paulista vivenciava-se o início ou abertura de uma nova fronteira, inclusive motivada pela interiorização de um contingente populacional que trabalhava na indústria paulistana. A abertura de novas fronteiras agrícolas trazia novas oportunidades para reaquecer a economia agrária, e posteriormente agroindustrial, especialmente as manufatureiras de café e algodão. As políticas que subsidiavam as lavouras do café e a crescente industrialização da capital paulista fomentaram a procura de terras virgens localizadas nas zonas pioneiras no oeste do estado, desencadeando aí um processo de diversificação econômica.

Foi a partir da década de 1930 que o mercado nacional se redireciona para a passagem de um Brasil agrário-exportador para um país urbano-industrial. As cidades não estavam preparadas para receber os fluxos migratórios advindos do campo e eram ocupadas principalmente por aqueles que não se adaptavam à nova política agrária de modernização. Outro fator que muito contribuiu para o deslocamento rural-urbano nos anos 1930 foram as novas oportunidades possibilitadas pela economia industrial.

---

³ Principalmente quando muitos cafeicultores passaram a parte dos lucros, obtidos com a exportação do café, para o estabelecimento de indústrias.

⁴ Em 1934, no governo Vargas, foi promulgada a Constituição de 1934, que já trazia em seus textos incentivos à propriedade especialmente no âmbito do interesse social, sobretudo dando aporte as condições de trabalho no campo e na cidade, sendo este último, o cenário da reprodução da força de trabalho na indústria. Na Constituição Federal de 1934 (Cap. II, art. 113, §17) “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

O interior paulista ia, dessa forma, passando pelo processo de urbanização, atraindo mais investimentos com ampliação e diversificação de atividades.

A relação cidade-campo se transforma, aspecto importante de uma mutação geral. Nos países industriais, a velha exploração do campo circundante pela cidade, centro de acumulação do capital, cede lugar a formas mais sutis de dominação e exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação. (LEFEBVRE, 2001, p. 68).

Foi a expansão das fronteiras agrícolas e da rede ferroviária - Extensão dos trilhos da Linha Férrea Araraquarense - que motivou tanto a formação quanto o desenvolvimento de núcleos urbanos, com características iniciais essencialmente agrícolas. Na década de 1940, a Ferrovia Araraquarense⁵ expandia seus trilhos e contribuía sobremaneira para o acelerado desenvolvimento urbano da região do Noroeste Paulista.

Nesse sentido, a ação de especulação imobiliária já mostrava sua face perante a valorização e o potencial produtivo (rural e urbano) das terras recém ocupadas. Aliava-se ao quadro de desenvolvimento a chegada da ferrovia, ora como forma de potencializar o que se havia instalado até então em termos de evolução fundiária e urbana, ora como instrumento que precedia este feito. Cabe ressaltar que, “as ferrovias contribuíram, também, para elevar economicamente a produtividade física do café”. (CANO, 1988, p. 21).

Gonçalves (1998) analisa a expansão da ferrovia como estruturadora da ocupação do território e orientadora dos processos de transformação da terra em propriedade:

Tal transformação foi operada pela associação entre ferrovia e agentes sociais originados nesse próprio processo: empreendedores imobiliários, personificados ou proprietários já estabelecidos por indivíduos com tino empresarial que antevendo a oportunidade de lucro pela expansão das ferrovias para o oeste anteciparam-se em comprar terras para revendê-las no momento oportuno. (GONÇALVES, 1998, p. 180).

A ocupação e a urbanização centrada tanto na economia cafeeira quanto na expansão da linha férrea foram alavancadas pela intensa dinâmica da formação de loteamentos rurais e abertura de núcleos urbanos, fortalecendo-se até meadas dos anos 1950.

Buscou-se neste capítulo, estabelecer uma compreensão cronológica dos fundamentos históricos e teóricos que envolveram o processo de urbanização do município de Votuporanga e as articulações econômicas, políticas, físicas e sociais que contribuíram para a evolução de sua malha urbana, e o processo de planejamento ocorrido no período. De forma sistemática, trabalha-se uma periodização deste processo que tem início no findar da década de 1930 - em 08 de agosto de 1937 - com a fundação do patrimônio de Votuporanga (RODRIGUES, 2006a), (vinculado ao município de

---

⁵ A Estrada de Ferro Araraquarense foi implantada para acompanhar a expansão cafeeira em fins do século XIX pela região do centro do estado de São Paulo. Assim, os fazendeiros daquela região, objetivando o escoamento do produto, fizeram construir uma nova estrada ligando municípios de médio porte localizados na Região Noroeste paulista.

Tanabi e à Comarca de Monte Aprazível) e a implantação do Estado Novo, no primeiro período de governo de Getúlio Vargas, até o final da década de 1960, quando começa a se formar o pensamento do planejamento urbano em Votuporanga, através da elaboração do seu primeiro Plano Diretor - Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI-1971), até sua aprovação, sob o regime militar, estudando inclusive, os debates realizados ao longo do período. Nesse sentido, analisa-se Votuporanga como um caso claro de cidade que se forma no interior do estado de São Paulo sob o amparo da economia cafeeira. Investiga-se também, a formação nuclear do município, com seu patrimônio - ou distrito -, já estruturado anteriormente à chegada do café, num momento de efervescência da expansão imobiliária, chamariz da artéria ferroviária (MONBEIG, 1984), fomentando, inclusive, o impulso demográfico, econômico e social do então chamado sertão paulista.

Para melhor compreender os processos que contribuíram para a formação de Votuporanga foi necessário fazer uma retrospectiva das ocorrências que antecederam este período de forma a analisar e compreender, sobretudo, as questões econômicas, sociais, políticas e estruturais que se estabeleciam nos cenários nacional e internacional e suas implicações sobre o oeste paulista.

Posteriormente busca-se trabalhar, através do auxílio de leitura e coleta de materiais que se reportavam ao período analisado, a questão da formação do núcleo urbano sobre a tutela do grupo do alemão Theodor Wille, que instituiu, em 1937, as primeiras “datas” da Fazenda Marinheiro de Cima, seguidas de ruas, serviços e praças.

No mesmo ano do estabelecimento da democracia no país e antes do fim da ditadura Vargas, em 1945, funda-se o município de Votuporanga, realizando-se a eleição para prefeito de João Gonçalves Leite, do partido político PSD (Partido Social Democrático), em função de sua proximidade com Juscelino Kubitschek⁶. Ainda na década de 1940, a estrada de ferro chega a Votuporanga, na sua porção sul, atraindo a expansão da malha urbana no sentido centro-sul e acelerando ainda mais o desenvolvimento urbano não apenas do município, mas também de toda a sua região.

Constituído de três distritos (Votuporanga, Igapira e Cardoso), o novo município foi instalado a 1º de janeiro de 1945 [...] A 13 de junho do mesmo ano instalou-se a Comarca. Em 1948 emanciparam-se os distritos de Igapira (hoje município de Álvares Florence) e Cardoso, que conservou a mesma denominação. Na mesma data foram criados dois outros distritos - Parisi e Simonsen. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 2).

A partir da urbanização baseada na economia cafeeira, o município saltou para uma base econômica voltada para a agroindústria (sobretudo algodoeira), que, aliada à localização dos trilhos, reforça ainda mais a formação da malha urbana no sentido centro-sul. Num momento em que o planejamento ainda não estava institucionalizado no Brasil, porém num cenário de intensa discussão

---

⁶ Dados fornecidos à autora, por Luciano Viana, neto de João Gonçalves Leite.

sobre as questões urbanas, em 1937, Votuporanga se forma ancorada na articulação entre as frentes de expansão do café, algodão e ferrovia. O território municipal continuou a se desenvolver no sentido da porção sul até os anos de 1960, período em que a economia do país se abria para o capital internacional como estratégia de Juscelino Kubitschek, atraindo indústrias de outros países para o território brasileiro. Com isso, e amparada pelas discussões que se disseminavam no âmbito nacional acerca dos processos de planejamento urbano, buscou-se trabalhar as análises do período que compreende as décadas de 1930 e 1950.

Entre as décadas de 1950 e 1960, observa-se que o cenário nacional assistia a uma sistematização ainda mais apurada sobre o planejamento físico e territorial, que já trazia, desde alguns anos antes, algumas formas legais de organização das cidades através de instrumentos já apontados pela Constituição Federal de 1946, com propostas de organização em nível regional e de formação de comissões para organizar cada um destes setores. Neste momento, porém, Votuporanga ainda não havia estruturado a organização de um setor de planejamento.

As mudanças estruturais ocorridas no país na década de 1930 se refletem nas cidades que, inclusive, ficam sujeitas ao *boom* imobiliário e passa-se a ter um incentivo específico para disponibilização de moradias. Sob estas implicações, em 1947 cria-se a SAGMACS - Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica aplicada aos Complexos Sociais - em São Paulo e, mais tarde, em 1952, o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal e o CEPEU - Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos, em 1955, este último criado por Anhaia Melo, na FAU-USP. (FELDMAN, 2005; RAMOS, 2010).

Quanto aos anos 1960, a partir da reorganização institucional liderada pelo regime militar instalado em 1964, até o início dos 1970, assiste-se à inserção dos municípios, também os menores, no rol de oportunidades de organização legal, por meio da instituição dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado - PDDIs que se disseminaram, a partir da década de 1970, num período inclusive em que as zonas fronteiriças agrícolas paulistas passam a sofrer um esvaziamento demográfico sob a pressão dos deslocamentos populacionais das áreas rurais, com a intensificação do processo de urbanização no estado de São Paulo.

Nesse contexto ocorre a criação do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, vinculado ao Ministério do Interior e ao Banco Nacional da Habitação - BNH, de 1964, sendo regulamentado apenas em 1966 como órgão administrativo do governo federal, tornando-se responsável pela elaboração e coordenação da política nacional de planejamento local integrado e pela gestão do FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, o primeiro fundo de financiamento a planos diretores criado na esfera federal. (FELDMAN, 2002). Enquanto se manteve ativo, o SERFHAU atuou diretamente nas administrações municipais e orientou

a elaboração dos planos diretores de diversas cidades do estado de São Paulo, como ocorreu com Votuporanga.

1.1 O Município - Formação do território e das propriedades de Votuporanga

A cidade não conta o seu passado, ela o contém como as linhas da mão, escrito nos ângulos das ruas, nas grades das janelas, nos corrimãos das escadas, nas antenas dos para-raios, nos mastros das bandeiras, cada segmento riscado por arranhões, serradelas, entalhes, esfoladuras. (CALVINO, 1991, p. 14-15).

Atualmente, o núcleo urbano de Votuporanga ocupa uma área total de cerca de 35 km², num município com 421 km² e 84.692 habitantes (IBGE, 2010), tendendo a crescer mais fortemente ao longo dos eixos rodoviários, resistindo a ultrapassar o eixo ferroviário construído no espigão divisor da bacia hidrográfica Turvo/Grande que concentra 98% da área urbana e bacia hidrográfica São José dos Dourados, onde exceto a Vila Carvalho, todo o território permanece rural.

Mapa 1.1 - Território de Votuporanga, Década de 1990.

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (PMV), PLHIS-2010- Com intervenção e estruturação da autora (2012)

Localizado na Região Noroeste Paulista, o município de Votuporanga se insere na Região Administrativa de São José do Rio Preto, sendo sede da Região de Governo composta por mais quatorze municípios: Álvares Florence, Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Floreal, Macauba, Magda, Monções, Nhandeara, Parisi, Pontes Gestal, Riolândia, Sebastianópolis do Sul e Valentim Gentil. Segundo dados da Fundação SEADE (2010), a região agrega uma população de 167.989 habitantes.

Mapa 1.2 - Localização de Votuporanga/SP

Fonte: Mapa do território brasileiro, IBGE, s/data e s/escala- Com intervenção da autora (Outubro/2014).

Mapa 1.3 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo

Fonte: Dados da Fundação SEADE/2010- Instituto Geológico Cartográfico-IGC Com Intervenção da autora

Mapa 1.4 - Região de Governo de Votuporanga e Região Administrativa de São José do Rio Preto.

Fonte: IBGE/2010 e SEADE-SP-acesso em junho/2014 - S/escala – Elaboração própria.

O Antigo distrito de Parisi foi emancipado sendo elevado a município pela Lei Estadual n. 7.664, publicada a 13 de dezembro de 1991. Simonsen passou a compor o perímetro urbano de Votuporanga a partir da Lei n. 4.740/2010, quando foi alterado o perímetro urbano (incorporando todo perímetro consolidado de Simonsen ao de Votuporanga, unificando-os).

Passam pelo município dois eixos rodoviários: no sentido SE/NO, a rodovia Euclides da Cunha liga o Estado de São Paulo ao de Mato Grosso interligando todo o tramo rodoviário das regiões agrícolas do Oeste ao Porto de Santos. No sentido NE/SO segue a rodovia Péricles Beline que dá acesso à sede regional de Araçatuba e ao tramo rodoviário da malha sul do país. A 86 km de São José do Rio Preto, cidade sede da região, Votuporanga consolidou-se como subcentro urbano regional.

A morfologia da cidade consta de diferentes traçados que repetiram a forma ortogonal em tabuleiro de xadrez favorecida pela baixa declividade dos dois vales das micro bacias dos córregos do Marinheirinho e Boa Vista. Aos poucos o sítio vai sendo ocupado e a cidade vai adaptando os seus traçados aos novos contornos do relevo das áreas integradas ao território urbano nos períodos da expansão populacional desde seu estabelecimento urbano em 1937.

A cavaleiro sobre o divisor de águas entre as bacias dos Rios Grande, Turvo e São José dos Dourados, nos contrafortes do espigão Viradouro, a área de dois quilômetros da barra dos córregos “Queixada” e “Marinheiro”, na saliência do espigão onde corre a ferrovia e que se insinua entre o Córrego Marinheiro e o Córrego Boa Vista, encontra-se o sítio urbano de Votuporanga. A altitude, o clima salubre, a compleição topográfica suave, a presença de nascente de contribuintes do Córrego Marinheiro, a ausência de maiores problemas quanto ao regime de chuvas e a relativamente boa fertilidade do solo à sua volta constituíram, após o advento da ferrovia e junto a fatores econômicos e promocionais, razões suficientes para que se consolide a escolha do sítio urbano de Votuporanga, área pertencente a imensa gleba da fazenda Marinheiro de Cima, pertencente anteriormente ao Sr. Francisco Schmidt e posteriormente à firma Theodor Wille & Cia Ltda, gleba esta que deu origem ao Município de Votuporanga. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 153).

Duas micro bacias hidrográficas são ocupadas pela área urbana do município de Votuporanga, a do Córrego Boa Vista e a do Córrego Marinheirinho, ilustradas pelo mapa 1.6. O território do município é banhado pelo Rio São José dos Dourados que recebe água das sub-bacias Cachoeirinha, Cana Reino e Bacia Prata e pelos córregos do Marinheirinho, Boa Vista, Paineiras e Queixada, que fazem parte da Bacia do Marinheirinho. O município também conta com os córregos da Lagoa, da Tapera e do Manguinho, que fazem parte da sub-bacia Piedade, conforme pode ser observado no mapa 1.7.

Mapa 1.6 - Mapa de Micro bacias do município/área urbana - Córregos Marinheirinho e Boa Vista. (2012)
 Fonte: Mapa de bacias do município fornecido pelo Gabinete Civil da PMV. Com intervenção da autora

Mapa 1.7 - Mapa de Bacias de bacias do território de Votuporanga.

Fonte: Estruturado a partir do mapa de bacias da Lei 106/07, fornecido pela PMV e PLHIS-2010.

Ao norte a mancha urbana é limitada pelo córrego do Marinheirinho que, ao mesmo tempo em que responde por 50% do abastecimento de água, também recebe 98% dos esgotos da cidade.

A sede do patrimônio foi localizada nos contrafortes do espigão Viradouro, que se caracteriza pela elevada altitude e clima salubre e esta situado à cerca de dois quilômetros da barra dos correios 'Queixada' e 'Marinheiro', distando 84 quilômetros da ponta dos trilhos da Araraquarense, então na cidade de Mirassol/SP. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 2).

Mononucleado com tendência a surgimento de novos subcentros, o núcleo urbano de Votuporanga, a partir dos anos 1980, como se poderá verificar adiante, tem seu desenho urbano orientado pela lógica de reprodução do capital industrial. Assim, no encontro dos eixos rodoviários foram estruturados os dois primeiros distritos industriais e os bairros operários, localização residencial das camadas populares da população urbana recém-chegada do campo em busca do emprego na indústria moveleira.

1.2 1930 a 1964 - Fundação, Ferrovia e Início da Regulação Urbana no Território

Na cidade, os bens da civilização encontram-se multiplicados e diversificados; é aí que a experiência humana toma a forma de sinais exequíveis de símbolos de padrões de conduta, de sistemas de ordem. [...] as cidades são um produto da terra [...] todas as fases da vida no campo contribuem para a existência das cidades. (MUNFORD, 1938, p. 13).

“[...] O fazendeiro foi e ainda era o tipo de pioneiro paulista, aquele que lançava os fundamentos do povoamento rural. [...] primava a especulação [...] Fazendeiros e loteadores formavam o enquadramento da sociedade pioneira”. (MONBEIG, 1984, p. 147).

O processo de urbanização de Votuporanga se inicia pelo incentivo às frentes de expansão das fronteiras agrícolas para todo o Planalto Ocidental Paulista. Esse processo de interiorização do capital deu-se em meio a uma crescente e constante ruptura dos moldes tradicionais da acumulação com base na propriedade de grandes latifúndios e na monocultura. Estende-se para a região o capital em busca de novas formas de acumulação em especial o parcelamento/retalhamento de terra. Rodrigues (2006a, p. 42) coloca que “na verdade, o processo de ocupação do Oeste Pioneiro - articulado que estava aos desdobramentos do complexo cafeeiro - fez-se na conjunção dos capitais agrário, mercantil, imobiliário, ferroviário e industrial”.

Mapa 1.8 - Mapa da Comarca de Rio Preto/1920-Anterior a fundação de Votuporanga
Fonte: Arquivo público do Estado de São Paulo - Memória Pública, 2013.

A imagem acima elucida as áreas pertencentes à Comarca de Rio Preto em 1920, quando o núcleo urbano de Votuporanga ainda não havia se formado, onde se destacam grandes áreas ainda não desmembradas, nem povoadas.

No final dos anos 1930, a empresa Theodor Wille, de origem alemã, com sede em Santos e proprietária de terras no chamado “Sertão de São José do Rio Preto” ou “Sertão Tanabiense”, colocou à venda 12 mil alqueires de uma gleba denominada Marinheiro de Cima.

Mapa 1.9 - Mapa da Propriedade de Theodor Wille e Cia Ltda- Cópia da planta da divisão judicial da Fazenda Marinheiro e Cima - Município de Tanabi, comarca de Monte Aprazível- Área: 12.000 alqueires - escala 1:50.000. (Década de 1920))
Fonte: Fornecido pelo CRIA - de Monte Aprazível/SP- Com intervenção da autora

Mapa 1.10 - Mapa de Pierre Monbeig para os limites e fazendas da Alta Araraquarense
 Fonte: Monbeig (1984, p: 217) - s/escala- Com intervenção da autora

A empresa era dirigida pelos alemães Guilherme Von Trumbach e Karl Hellwig. Theodor Wille teria vindo ao Brasil em 1838 e trabalhado em empresas alemãs até fundar as firmas Wille, Schimillinski e Cia. (no Rio de Janeiro) e Theodor Wille & Cia. (em Santos). Theodor Wille & Cia. ficou conhecida por exportar a primeira saca de café da província de São Paulo para a Europa. Monbeig ao analisar a formação do oeste pioneiro, já mostrava a importância das empresas no processo de demarcação dos novos territórios: “obra verdadeiramente colonizadora, só fazem as grandes empresas”. (MONBEIG, 1984, p. 147).

A área da gleba Marinheiro de Cima pertencia a Francisco Schmidt, um grande fazendeiro, na época conhecido como “Rei do Café”. A fazenda Marinheiro de Cima constituía uma imensa gleba de terras, tomada por mata fechada, e fora adquirida no início do século anterior pelo fazendeiro Schmidt.

Em 1936 o café não atingiu o preço suficiente para que Schmidt quitasse um empréstimo feito para custear a lavoura e, por causa das dívidas, foi obrigado a entregar as terras à empresa Theodor Wille.

Figura 1.1 - Capa da escritura de doação em pagamento passando as terras do Sr. Schimidt para a Theodor Wille, em 28 de dezembro de 1936, Lv.510, Fl 042.

Fonte Secretaria Municipal de Cultura da PMV em 12/02/2014. Com intervenção da autora

Em 1936, Francisco Schimidt, que residia em Ribeirão Preto, em saldo da dívida contraída, transferiu a propriedade de suas terras para a empresa alemã Theodor Wille, onde existia a intenção de retalhar a imensa área em pequenas propriedades agrícolas. Para desenvolver o parcelamento da gleba, contrataram os serviços da Companhia Retalhadora de Terras, com sede na cidade de São Paulo e com escritório regional em São José do Rio Preto, sob a orientação do topógrafo Otávio Rittel e contando com a participação dos agrimensores alemães Guilherme Von Trumbach e Karl Hellving. “O primeiro passo foi aproveitar a sede existente no coração da gleba (da fazenda Marinheiro de Cima), construída de pau-a-pique, quase abandonada e fincar ali a bandeira nazista”. (SOUZA, 2007, p. 71).

Figura 1.2 - Sede da empresa Alemã Theodor Wille

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura e Turismo da PMV (fornecida a autora em 07/08/2013).

Na tentativa de compreender o passado, o processo de colonização da região de Votuporanga e a forma como seu primeiro núcleo urbano se formou, foram utilizadas as informações contidas no livro “Subsídios para a história de Tanabi”, de autoria de Sebastião Almeida de Oliveira, escrivão do cartório de Tanabi que compareceu ao povoado de Votuporanga, no final da década de 1930, para regularizar as primeiras porções de terra desmembradas.

Não se sabe como os alemães se fortaleceram enquanto “retalhadores” diretos e indiretos das terras do sertão Paulista, mas é provável que o cerne desta questão esteja na herança de suas origens já que, no final do se XIX e início do XX, a Alemanha, ao lado de outros países europeus, como a França e a Inglaterra, juntamente aos Estados Unidos da América, estavam estruturalmente avançados do ponto de vista urbanístico. Acredita-se que, da mesma forma que existia importação/exportação de produtos e matérias primas, o mesmo ocorria com conhecimento e mão de obra. Cabe destacar aqui que até a Constituição de 1891, o Brasil tinha suas raízes comerciais cravadas na Europa.

Em 14 de março de 1937, dois engenheiros alemães, Guilherme Von Trumbach e Karl Hellwig, juntamente com Sebastião Braga, Pascoal Albanese e Demetrio Acácio de Lima (moradores das fazendas das imediações), para determinar o exato local onde seria implantado o centro do vilarejo, levaram em conta a altitude e a proximidade com a sede da Fazenda Marinheiro de Cima, que estava a aproximadamente dois quilômetros. “Assim, o centro foi construído na parte mais alta da gleba. Foi então se formando um núcleo de casas ao longo de uma estrada aberta de forma rudimentar, que mais tarde se transformaria na atual Rua Amazonas em Votuporanga, a mais importante da cidade”. (SOUZA, 2007, p. 81). Na ocasião, fora contratado um engenheiro (alemão), chamado Otoo Rittil, para supervisionar os trabalhos de retalhar a grande área verde e demarcar ruas, que inicialmente

instalou-se no estado do Paraná (Ponta Grossa), e posteriormente tomou seu rumo definitivo em direção às terras do oeste paulista: “o objetivo da contratação do engenheiro alemão Otto Rittil pela firma Theodor era abrir clareiras, criar ruas e preparar a gleba para ser comercializada [...] pouco a pouco o lugar tomava status de povoado”. (SOUZA, 2007, p. 88).

A Companhia Retalhadora de Terras, (“Empresa Paulista de Retalhar Terras”) era uma companhia subsidiária da firma Theodor Wille, encarregada do loteamento e comercialização de terras de propriedade da Theodor Wille⁷ (REVISTA COMEMORATIVA DO JUBILEU DE PRATA, 1962, p. 13; RODRIGUES, 2006a, p. 28).

Figura 1.3 - Carta de nomeação do Sr. Pascoal Albanese, para “retalhar” e vender as terras da Fazenda Marinheiro de cima- (Cópia do documento original) 1937.

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura e Turismo da PMV (fornecida a autora em 12/02/2014).

⁷ Em virtude da entrada do Brasil na II Guerra Mundial ao lado das potências aliadas, os bens da Companhia Theodor Wille, firma de origem alemã, foram confiscados pelo governo getulista e entregues a uma comissão liquidante do Banco do Brasil, sob a presidência do Ministro Ataúlfo de Paiva (PONTES, 2001, p. 132-136; RODRIGUES, 2006, p. 39).

Pasek Sebang 22/11/1952

EMPRESA PAULISTA PARA RETALHAR TERRAS LTDA.

Esckriptorio Central: S. PAULO - Rua ~~S. Bento, 22~~ - 3.º Andar - Salas ~~18 - 20 - 21 - 22~~
a *Rio Preto Rua Siqueira Campos 173*

.....^a Via

N.º da Venda.....

Contracto de Compromisso de Venda e Compra

que entre si fazem: —

Como Outorgantes Compromitentes Vendedores.....
 neste acto representados por..... de acordo com a
 procuração registrada, que adeante serão denominados simplesmente: OS VENDEDORES
 e como Outorgado..... Compromissario..... Comprador.....
 domiciliado em....., que adeante será denominado simplesmente. O..... COMPRADOR.....
 e compromisso, cujo objecto e condições, a que fica subordinado, são as constantes das clausulas seguintes,
 que reciprocamente se outorgam:

1.º) Os Vendedores, legítimos senhores e possuidores do Immo vel denominado Fazenda.....
 ....., sito no Municipio de..... e Comarca de.....
 ora dividida em lotes conforme planta devidamente assignada e archivada no Cartorio do.....º Tabellião
 da mesma Comarca de....., obrigam-se a vender ao.... Comprador..... e este.... a
 comprar-lhes o.... seguinte.... lote.... N.º..... do..... que resultou
 do retalhamento da mesma Fazenda.
 N.º do.... lote..... Area superficial total.....
 Confrontações e bemfeitorias:.....

Confrontações e bemfeitorias:

2.º) O preço, por quanto se faz esta Venda e Compra é de Rs. ....) por conta do qual os Vendedores já receberam neste acto do... Comprador... a quantia de Rs. ....), em moeda nacional, que contaram e acharam exacta, obrigando-se elle... Comprador..., como de facto se obriga... de pagar aos Vendedores ou a outrem por elles designado, o restante de Rs. ....) em ....) prestações... e eguaes de Rs. ....) cada uma, as quaes serão pagaveis onde fôr designado pelos Vendedores até o ultimo dia... de cada anno, a primeira no dia... independentemente de cobrança ou aviso, mediante recibos assignados pelos Vendedores ou seus prepostos.

3.º) É facultado ao ... Comprador.... o pagamento antecipado de qualquer prestação, tendo ele.... então direito ao abatimento de.....% sobre as importancias pagas antecipadamente.

4.º) Qualquer diferença, quer para mais, quer para menos, verificada na medição das terras, será com-

Figura 1.4 - Contrato de Compromisso de compra e venda da Empresa Paulista para retalhar terras, referente às terras da Fazenda Marinheiro de cima- (Cópia do documento original) 1952.

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura e Turismo da PMV (fornecida a autora em 12/02/2014).

A incorporação capitalista do Oeste Pioneiro, especialmente do capital imobiliário, foi de suma importância formação da rede urbana do Oeste Paulista “inclusive a fundação do patrimônio de Votuporanga se deu por força da necessidade do capital imobiliário de atrair compradores para o loteamento recém-aberto da Fazenda Marinheiro de Cima”. (RODRIGUES, 2006a, p. 28).

Em 1936, Francisco Schmidt por convenção contratual e em saldo de uma dívida contraída, passou a propriedade da Fazenda Marinheiro, para a firma Theodor Wille, no valor de 720 contos. Após a transação, os representantes da firma adquirente, o barão Guilherme Von Trumbach, e Karl Helwig, resolveram fazer o retalhamento da gleba em pequenos lotes, vendáveis a prestações e a longo prazo por preços razoáveis. A concessionária desse serviço foi a Companhia Retalhadora de Terras [...] que fez a demarcação dos terrenos em retalhamento [...] O plano de loteamento foi acrescido de um importante detalhe: a fundação de um pequeno patrimônio para facilitar a venda das terras. (REVISTA COMEMORATIVA DO JUBILEU DE PRATA DE VOTUPORANGA, 1962, p. 10-11).

Os terrenos, então denominadas “datas”, foram demarcados e postos à venda por preços acessíveis e comercializados rapidamente. “As propriedades rurais eram oferecidas glebas de 5, 10, 20 e 50 alqueires” (SOUZA, 2007, p. 76). A fundação do patrimônio de Votuporanga se deu por força da necessidade do capital imobiliário de atrair compradores para o loteamento recém-aberto da Fazenda Marinheiro de Cima. Sob esta lógica de incorporação do capital imobiliário, passou a existir a necessidade de se criar um núcleo urbano, para dar suporte aos proprietários das glebas menores.

Importante fixar que não havia planejamento ou restrição legal que respaldasse o processo de ocupação e formação do oeste paulista (acrescenta-se aqui também a ocupação de franjas do norte do Paraná, também estudadas por Monbeig -1984). Contudo, não se pode ignorar o fato de que estes processos contribuíram para a configuração atual das cidades, sobretudo nas suas formas de estruturação física e social.

É ainda profundamente anárquica a colonização das zonas pioneiras dos planaltos ocidentais paulistas [...] cumpre não buscar nela plano algum de conjunto, visão alguma de longo alcance e sim nada mais do que o interesse imediato dos quadros dirigentes, fazendeiros e vendedores de terras. [...]. Ora, a marcha pioneira não conhece nem gerais, nem estratégias, nem mapas. (MONBEIG, 1984, p. 162, 165).

Nas palavras de Villaza (2012 p. 91), o centro antecede a cidade: “O centro principal, forte ou fraco, sempre único é o mais importante elemento da estrutura urbana; é o único que existe em todas as cidades de todos os tamanhos e de qualquer período histórico”.

Aos 8 dias do mês de agosto de 1937 foi fundado esse núcleo que passou a receber obras de uso público como praça, vias, sendo parte das áreas da praça reservada à construção de uma igreja, já que “historicamente, os centros urbanos sempre exaltam Deus e o Estado” [...] “Há milênios, os centros das cidades foram construídos pela aglomeração de instituições de comando da sociedade” (VILLAZA, 2012, p. 105).

Ainda de acordo com Villaça (2012, p. 101-102):

Sempre que um aglomerado formado por uma sociedade organizada começa a se constituir, começam a surgir também os deslocamentos espaciais humanos sistemáticos, e com eles, começa a se formar aquilo que se chama “o centro do aglomerado” [...] sua constituição organiza um espaço que otimiza os tempos gastos nos deslocamentos sistemáticos dos membros desta sociedade [...] ele começa a surgir a partir do momento em que há intercâmbio de produtos e trabalho, instituições coletivas, como o governo e a religião. Surgem então os locais que facilitam este intercâmbio (loais de acessibilidade ótima) e onde se localizam as estruturas que abrigam tais instituições (o templo, o palácio, o mercado). Estes espaços constituídos pela aglomeração das instituições de interesse coletivo tornam-se o centro da cidade.

A construção das benfeitorias atraiu um número cada vez maior de famílias que promoveram o crescimento do povoado. A área destinada ao núcleo urbano era de 30 alqueires e, no dia da inauguração, 10 alqueires já estavam prontos e definidos com ruas, lotes e praças: “[...] a 08 de agosto de 1937 inaugurou-se o patrimônio da cidade, dividindo-se em lotes e pondo-se à venda 72,6 hectares, onde a Companhia Retalhadora de Terras, proprietária da área e responsável pela iniciativa, demarcou ruas e praças”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 2).

O mapa a seguir, mostra o esboço do ‘desenho’ do núcleo urbano de Votuporanga em 1938.

Mapa 1.11 - do Mapa organizado pelo Instituto Geológico e Cartográfico em observância ao decreto municipal referido à Decreto Lei Nacional nº 311 de 02 de março de 1938.

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (Museu Municipal) da PMV. Com intervenção da autora

A Lei n. 311, assinada pelo presidente Getúlio Vargas em 02 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, no seu Art. 11, rege que “Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias”. Posteriormente, no seu Art. 12, dispõe que “Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias”. Observando a condição de Votuporanga no final da década de 1930, e considerando os ditames da Lei, conclui-se que nesse período, Votuporanga despontou de forma modesta, com poucas construções, na condição de povoado que lentamente foi tomando corpo, até começar a se desenvolver.

Em 30 de novembro de 1944, Votuporanga foi elevada à condição de distrito e município, simultaneamente pelo Decreto n. 14.334/1944, com território desmembrado do Distrito de Monteiro, município de Tanabi. O art. 232 deste decreto aponta que: “O município de Votuporanga foi criado com sede na vila do mesmo nome e com terras desmembradas do município de Tanabi”. Os dados apontavam que Votuporanga já possuía 400 imóveis urbanos, 52 estabelecimentos comerciais, dois médicos, três farmácias, um cinema, uma fábrica de bebidas, duas máquinas de benefício de arroz, duas serrarias, quatro hotéis e quatro escolas⁸.

Um novo documento da luta emancipatória cita, em 1943, que Votuporanga tinha condições de se transformar em município: eram 25 mil habitantes, sendo 2.600 no perímetro urbano e os demais na zona rural e nos povoados de Cardoso, Parisi e Igapira (atual Álvares Florence).

136 Valparaíba (ex- (231)	303 VOTUPORANGA (232)	660 Votuporanga . . . . . Cidade
		661 Cardoso . . . . . Vila (233)
		662 Igapira (ex-Monteiro) .... Vila (234)

Figura 1.5 - Documento emancipatório anexo ao Decreto nº 14.334 de 30 de novembro de 1944. Anexo 1- Quadro Geral da Divisão Territorial do Estado de São Paulo em Comarcas, Municípios e Distritos. Fonte: Disponível na biblioteca eletrônica do Governo Estadual, 2013.

⁸ Revista Comemorativa do Jubileu de Prata de Votuporanga, 1962, p.35), fornecida pela Secretaria Municipal de Cultura (PMV) à autora, em 02 de agosto de 2013.

Enfim, raiou o sol da liberdade. Votuporanga, a “Caçula do Oeste Paulista” é hoje, para todos os efeitos, cidade. Cidade administrativamente e judiciária. E foi o 30 de novembro de 1944, que como o clarim ao ressoar, anunciava, que o despertar da aurora de 1945 raiaria o “sol da liberdade”. [...] data inesquecível na história de Votuporanga, pois ela veio marcar o início de uma nova aurora e o acontecimento mais importante desenrolado na vida política da “cidade menina”. (JORNAL OESTE PAULISTA, 08/01/1945 *apud* RODRIGUES, 2006b, p. 30).

Nesse período o país estava sob o regime ditatorial, comandado por Getúlio Vargas. A instalação do município se deu em 01 de janeiro de 1945, quando foi empossado o prefeito da cidade o Sr. Francisco de Villar Horta, então nomeado pelo governo estadual, já que não havia eleições e nem câmaras municipais. A primeira eleição municipal ocorreu apenas em 1947, após o fim da ditadura Vargas em 1945. O primeiro prefeito eleito foi João Gonçalves Leite, que já havia exercido o cargo como prefeito nomeado.

Mapa 1.13 - Mapa da Comarca de Votuporanga -1951 - Escala gráfica

Fonte: Arquivo público do Estado de São Paulo- Memória Publica, 2012. Com intervenção da autora
 Preto: Eixo rodoviário; Amarelo: Linha Férrea e Azul: Rio São José dos Dourados

A planta da Comarca de Votuporanga, acima ilustrada, mostra sua estruturação às margens da linha férrea nos primeiros anos da década 1950. A demarcação do primeiro loteamento urbano do município de Votuporanga, correspondente ao centro histórico ou tradicional, foi denominada de Patrimônio Velho. “Segundo fonte de pesquisa, porém sem registro oficial é possível que a planta do Patrimônio Velho, tenha sido elaborada pelo agrimensor Osório Erich Guimarães” (*Entrevistado 4* -

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

CRIA - Votuporanga). No capítulo 2 este trabalho, se obteve acesso ao desenho original do Patrimônio Velho, que também não apresenta denominação de seu elaborador.

A mancha matriz situou-se na área hoje delimitada ao norte pela Rua Acre, a leste pela rua Sergipe, ao sul pela rua Tiete e a oeste pela rua Bahia.

Não se encontrando sítio obstáculos naturais e sendo 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 que logo em seguida a mancha matriz é estendida para o Sul, e salta de 72 ha, para aproximadamente 121,6. É neste salto que surge a primeira discrepância. Enquanto as ruas Bahia, São Paulo, Amazonas e Pernambuco são prolongadas para o sul, a rua Sergipe sofre solução de continuidade, dando lugar para um dente provocado pelo estreitamento da quadra entre está e a Rua e a rua Amazonas, dando Lugar ao surgimento da Rua Ivaí. [...]. Perdem-se nos confins da história as razões que geraram esta primeira deformação da malha. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 154).

Planta 1.1 - Área central de Votuporanga.

Fonte: Mapa da cidade 2012 - PMV.

O traçado dos lotes é o mesmo em toda a parte e, seguramente, é o mais fácil e o menos oneroso no trabalho do loteador [...]. As plantas de loteamentos, com exceções do tipo citado, repetem a mesma disposição e parcelamento [...] do que resultam lotes com formas geométricas, longos e estreitos. [...] o conjunto do sistema é cômodo e o traçado das paralelas é, seguramente, “a menos imperfeita das soluções para dividir a terra em lotes de igual valor”. Este sistema de divisão do solo adotado na franja pioneira paulista nada tem a ver com sentimento igualitário ou com alguma forma de revivescência de qualquer velha sociedade comunitária. O loteamento é uma transação comercial e, como tal, ela é feita em função dos interesses do vendedor, ou seja, vender o quanto mais possível e ao melhor preço e oferecer ao comprador o que convém a suas necessidades e possibilidades.

Para os compradores, as necessidades são mais ou menos as mesmas e as possibilidades não são muito diferentes. Convém, portanto, que lhes sejam oferecidos não só pedaços de terras com superfícies idênticas, como também vantagens suficientes para fazer decidir pela compra. Algumas destas vantagens são estritamente financeiras, outras são de ordem especificamente econômica e geográfica, ou ainda morais. (MONBEIG, 1984 p. 221-222).

Mapa 1.14 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1930.

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 - Elaboração Própria.

Planta 1.2 - Planta do Primeiro loteamento, o "Patrimônio Velho" - Dec. 1930 (27-03-1937-conforme indicação no rodapé direito desta planta.

Fonte: Arquivo Público Municipal PMV- Secretaria Municipal de Cultura e Turismo em 07/08/2013.

Com o centro tradicional já formado e se estruturando, no período compreendido entre as décadas de 1940 e 1950 o município de Votuporanga se destacou como uma área de importante produção cafeeira e algodoeira. Contudo, foi a produção algodoeira de suma importância para que o município, recém-emancipado, constituísse subsídios para sua primeira industrialização, firmada em bases agroindustriais. Na década de 1940 a atividade produtiva algodoeira da região de Votuporanga

atingiu importância, a ponto de ser equiparada a produção de grandes centros como Campinas, por exemplo.

Nesse período, Votuporanga começava a mostrar um crescimento econômico, a princípio impulsionado pela agricultura e posteriormente intensificado pela diversificação de atividades produtivas; este forte dinamismo não é apenas marcado pelo início da presença da atividade agroindustrial, mas também por serviços e comércio que fortalecem o perfil urbano do pequeno povoado, que agora se desenvolve econômica, física e socialmente.

[...] agricultura passa, então, a se beneficiar dos progressos científicos e tecnológicos, que asseguram uma produção maior sobre porções de terra menores. [...] A urbanização ganha, assim, novo impulso e o espaço do homem, tanto nas cidades como no campo, vai tornando-se um espaço cada vez mais instrumentalizado, culturizado, tecnificado e cada vez mais trabalhado segundo os ditames da ciência. (SANTOS, 1988, p. 6).

Nessa época muitos estabelecimentos comerciais e de serviços já estavam instalados no município para atender a demanda populacional que se instalava no município e na região; “o papel exercido pela ferrovia contribui sobremaneira para este desenvolvimento” (*Entrevistado 9*). A transformação da cidadezinha pioneira, boca de sertão, em ponta de trilhos, foi decisiva para que rapidamente se instalasse nas imediações da ferrovia um pequeno complexo industrial que terminou por posicionar Votuporanga como centro econômico regional. (MONBEIG, 1984; PEICHOTO, 2001; RODRIGUES, 2006a, p. 45). Novamente, então, a ferrovia assume papel de destaque, promovendo ao mesmo tempo desenvolvimento agrícola e ascensão administrativa, implantando em Votuporanga a infraestrutura necessária para que ali se delineassem os primeiros contornos de uma cidade industrial, conforme ela se revelou posteriormente. (RODRIGUES, 2006a, p. 45).

Logo nos primeiros anos da década de 1940, novas áreas de ocupação se formam em torno do núcleo inicial do município ou de seu centro tradicional. Na linha do pensamento de Lefebvre, o espaço inteiro se torna o lugar da reprodução da vida material e humana. (LEFEBVRE, 2001).

Desde sua fundação em 1937, o município de Votuporanga sofreu várias modificações na sua malha urbana e na conformação do perímetro urbano, instituído legalmente no município pela primeira vez em 1959.

Nos anos 1950, depois de dois mandatos de Vargas entremeados pelo governo de Dutra, o país vê JK assumir o governo. Nesse momento o presidente elabora o Plano de Metas que propugnava fazer o Brasil crescer “cinquenta anos em cinco”. Sem recursos econômicos, para implementar as políticas de desenvolvimento impostas por JK, a economia brasileira precisou recorrer não apenas ao capital estrangeiro, mas também ao conjunto de conhecimentos práticos, informações, tecnologias, técnicas, procedimentos, para serem aplicados na indústria brasileira, visando o cumprimento do Plano de Metas. Para Lafer (1970, p. 29): “A partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira, inclusive com uma série de esforços no sentido

de racionalizar o processo orçamentário”. Com isso, o Brasil fortaleceu os investimentos nas indústrias de base e na ampliação da infraestrutura produtiva e logística. As multinacionais entraram no país investindo em indústrias de produção de bens de consumo.

Preconizando desenvolver a indústria de base, ampliar a extração de petróleo, motivar o desenvolvimento e industrialização do Brasil, construir estradas e hidrelétricas, o Plano de Metas abriu caminho para a ampliação da indústria automobilística, o que motivou a diminuição do uso das estradas de ferro.

Dentre as consequências negativas, se assiste na área econômica um forte processo inflacionário. Mesmo modernizando a indústria e fortalecendo o mercado nacional, esse período produziu endividamento por meio de créditos concedidos por bancos e empresas estrangeiras.

Lafer (1970, p. 33) coloca que Kubitschek entendia que novas medidas deveriam ser tomadas para solucionar a crise brasileira: “O Brasil não era, na sua opinião (Kubitschek), um país de produtos agrícolas por vocação hereditária e, conseqüentemente, seria necessária uma vigorosa política de industrialização, com vistas para o futuro”.

Oliveira (2003) compreende que a crise de 1930 e a Segunda Guerra Mundial induziram países como o Brasil, de economia agrária, a reassumir seu papel de país exportador de matérias primas e produtos agrícolas (SANT’ANA, 2007). Por motivos de ordem na estruturação econômica, ocorreram alterações de *status* das famílias, dentro dos moldes brasileiros, de proprietários rurais para empresários industriais. Tais alterações, ao contrário da revolução burguesa clássica, ocorreram sem que houvesse “ruptura com o antigo modo de acumulação”. (SANT’ANA, 2007, p. 18).

Durante os anos 1930 o Brasil investiu pesado em importações de veículos e, finalmente, na década de 1950, consegue implantar sua própria indústria automobilística, estimulando a economia nacional e atraindo investimentos do capital europeu e americano. Assim, os veículos motorizados passam a dominar o sistema de mobilidade inter-regional e interestadual, sobrepondo a eficácia das ferrovias que, naquele momento, estendiam seus trilhos sertão paulista adentro.

O êxito das rodovias levou à criação, em 1937, do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem - DNER, mas apenas a partir de 1955, no mandato do governador de São Paulo Jânio Quadros, as rodovias começaram a cortar o estado promovendo desenvolvimento inclusive em regiões então recentemente ocupadas. “Os traçados seguiam paralelamente a malha ferroviária que até então transportava progresso nos seus vagões”. (SOUZA, 2007, p. 174).

A singularidade da urbanização do Oeste Pioneiro resulta de uma conjunção de pelo menos três fatores, quais sejam: a ocupação pioneira (em muitos casos decisiva para a consolidação da futura malha urbana) empreendida pela introdução da pecuária, a crise de superprodução do café, aliada a uma industrialização crescente que exige mudanças no processo de acumulação, e, por fim, a expansão dos meios de comunicação, mormente da ferrovia, e mais tardiamente da rodovia. (RODRIGUES, 2006a, p. 13).

“[...] o trilho e a estrada de rodagem criam os sítios favoráveis às fundações urbanas. [...]. Só a estrada de rodagem, que prolonga o trilho, e o caminhão, que substitui o trem [...] se insinuam até os sítios extremos. (MONBEIG, 1984, p. 347-348).

Os anos 1950 no Brasil foi um momento marcado por consideráveis mudanças no campo dos estudos urbanos, organizados no ambiente do pós-guerra e sob a influência da expansão industrial. Francisco de Oliveira, quando analisa a questão da urbanização a considera com efeitos muito superiores aos da própria industrialização. Esta questão é endossada pelo seu trabalho *O Estado e o Urbano no Brasil* (1982) e será retomada, na intensidade necessária, no Capítulo 2.

Foi a partir de 1957, com a implantação da indústria automobilística no país durante o governo do presidente JK, que o processo de implantação das rodovias se intensifica. Muitas estradas são abertas e outras, existentes, passam a ser asfaltadas. Neste contexto, a malha rodoviária chega a Votuporanga, fixando o estabelecimento urbano numa conformação estruturada de forma triangular, num polígono formado por seus dois eixos rodoviários (Rodovia Euclides da Cunha - SP 320 e Rodovia Péricles Belini - SP 461) e a Ferrovia, conforme se identifica na imagem abaixo:

Figura 1.6 - Configuração e desenho urbano de Votuporanga - do polígono ou triângulo referenciado no PDI-1971.
Fonte: Autora, 2013.

Conforme o PDI-1971, “Dentro das possibilidades de expansão territorial da cidade de Votuporanga, nos próximos 20 anos nada justifica qual a mesma se estenda para o outro lado das rodovias BR-33 e BR-154, assim como além da ferrovia”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 22).

O entrevistado 5¹⁰, assim coloca:

---

¹⁰ Entrevistado 5 - Personalidade política, atuante no período de aprovação do Plano Diretor Municipal de Votuporanga - 1995 - Administrador de empresas, advogado e cientista econômico de formação.

Existia a intenção de manter a configuração e desenho urbano de Votuporanga apenas dentro do polígono ou triângulo formado pelos eixos rodoviários e pela linha férrea. O PDI-1971, colocava isso como diretriz de suas propostas acreditando que com isso, ter-se-ia a redução de gastos e investimento com obras de infraestrutura. Tanto que no mapa 03 do Plano de 1971, observa-se além da antiga BR-33, a leste de Votuporanga, uma porção de terra ocupada por parte do loteamento JD Alvorada, que ficou marcada pelo plano, como “excrecência a eliminar”. (Em entrevista concedida à Cucato em 06/06/2014).

Planta 1.3 - Proposta para o sistema viário (parte do mapa 03- PDI-1971)

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C - Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP

Esta vontade de conter a expansão urbana persistiu por alguns anos, mas foi vencida pelo crescimento rápido ao qual o município foi submetido, especialmente pela da indústria de transformação e criação do primeiro parque industrial (I Distrito Industrial), e ocupação da zona norte de Votuporanga: “Já nos anos 1977 e 1978, ocorreu uma explosão imobiliária no município que prosseguiu por mais quatro anos”. (*Entrevistado 5*).

Cabe destacar aqui que outro fator que motivava o poder público e os elaboradores do PDI-1971 a manter a ocupação de Votuporanga dentro do polígono acima mencionado, se dá pelo fato de “existirem, naquele momento, uma disponibilidade de terras a serem ocupadas dentro do polígono, formado pelos vazios que se destacavam, como por exemplo, a gleba onde hoje encontra-se implantado o Loteamento Jardim do Ipês¹¹ “e todo o seu entorno. (*Entrevistado 5*).

A partir da década de 1970, o crescimento da cidade para além das bordas que marcam a conformação triangular constituída pelos dois eixos rodoviários e a linha férrea, passa a acontecer de forma acelerada, no caso referindo-se na direção da área norte como se poderá observar mais adiante.

¹¹ Analisado como estudo de caso, no capítulo 3 desta dissertação.

1.2.1 Os trilhos do Oeste: o impulso para a prosperidade do sertão paulista

Continuou a haver paralelismo entre a distribuição geográfica da cultura cafeeira, a localização dos imigrantes e a expansão da rede ferroviária. No conjunto, dois fatores essenciais são reencontrados: completar-se-ia de maneira quase integral o povoamento ao norte do Tietê, onde, em 1929, só permanecia despovoado o sertão de Rio Preto [...]. (MONBEIG, 1984, p. 197).

Em 05 de fevereiro de 1945 foi aí inaugurada a Estrada de Ferro Araraquarense (E.F.A) - FEPASA, no governo de Getúlio Vargas e governo estadual de Sebastião Nogueira de Lima. A ferrovia teve Votuporanga como ponto final durante quatro anos, até 1948 quando os trilhos foram estendidos para a próxima estação, em Valentim Gentil.

Nesse mesmo ano “foi implantada a linha de bitola larga, tornando a viagem para São Paulo mais rápida”. (*Entrevistado 7*). Analisando esta questão a luz “luta contra o isolamento”, a que Monbeig (1984) se refere, observa-se que o autor aborda a questão da proximidade dos centros ou aglomerações urbanas, às redes de transportes rodoferroviário ou ferroviário, o que viabilizava transporte e escoamento de pessoas, informações e mercadorias, de forma rápida e mais barata. Quanto às mercadorias, Monbeig (1994, p. 228) entende que:

[...] sitiante, plantador [...] não comprará terras senão quando a estrada ou a ferrovia estão próximas [...] daí em diante, a atração das terras baratas não funciona mais, porque os sítiantes não vão além de uma certa distância da ferrovia [...] é que o preço dos transportes é alto que é preferível comprar terras a preço elevado do que afastar-se das grandes artérias rodoviárias e ferroviárias.

O processo de urbanização de muitas aglomerações lindeiras à linha férrea (e eixos rodoviários) começou a se intensificar enquanto, da mesma forma, formavam-se novos núcleos a partir destas artérias. Este rebatimento era provocado, sobretudo pela dinâmica cafeeira que em muito contribui para a formação e reprodução social dos espaços, rural e urbano, conformando redes e malhas urbanizadas que a partir daí se estruturavam econômica, física, política e socialmente, sobretudo, que esse expandia na direção do interior paulista. Assim, a ferrovia não só estruturou o complexo cafeeiro, como também a formação do território do oeste paulista “ao avançar celeremente adiantando-se ao café, a ferrovia passou a abrir ela mesma o território e necessitou lançar mão de elementos novos, de que no início não precisou”. (GONÇALVES, 1998, p. 180).

Nas palavras do mesmo autor, ao estruturar-se o complexo econômico cafeeiro: “[...] no Oeste Pioneiro, avançando sobre a floresta, a ferrovia precisou estruturar a ocupação do território; [...] necessitou, portanto, transformar a terra em propriedade onde quer que isso ainda não tivesse ocorrido”. (GONÇALVES, 1998, p. 180).

A antiga Estrada de Ferro Araraquarense que durante muito tempo ligava a cidade de Araraquara à cidade de Rubinéia, nas barrancas do rio Paraná, fora escoadouro da intensa produção agrícola das regiões de Catanduva, São José do Rio Preto, Votuporanga, Jales e Santa Fé.

Mapa 1.15 - Mapa de ferrovias-Ferrovia Araraquarense, sem o trecho que da acesso ao município de Votuporanga
 Fonte: Departamento Nacional de Estradas de Ferro - Ferrovias do Brasil 1970.

Mapa 1.16 - Mapa de ferrovias-Ferrovia Araraquarense, com o trecho que dá acesso ao município de Votuporanga (traçado do trecho: Catanduva, São José do Rio Preto, Votuporanga, Jales e Santa Fé.)
 Fonte: Departamento Nacional de Estradas de Ferro - Ferrovias do Brasil 1970.

Mapa 1.17 - Mapa de ferrovias-Ferrovia Araraquarense, com ampliação do trecho que dá acesso ao município de Votuporanga
 Fonte: Departamento Nacional de Estradas de Ferro - Ferrovias do Brasil 1970.

“Na realidade, o governo do estado só retomou a construção da estrada de ferro em 1935 e adotou traçado diferente, colocando os trilhos entre o rio São José dos Dourados e o rio Turvo na direção do porto Getúlio Vargas”. (MONBEIG, 1984, p. 229).

Assim como a iminência da chegada da ferrovia nas terras do alto sertão de Tanabi, nas proximidades do distrito de Cosmorama acelerou a abertura de patrimônios naquela área, inclusive do patrimônio de Votuporanga, (1937), anos depois, na ocasião do efetivo prolongamento dos trilhos (1944) até a mais nova “cidade-menina” [...]. (RODRIGUES, 2006a, p. 46).

A implantação da antiga Estrada de Ferro Araraquarense entre 1944/1945, fez com que a cidade tomasse um novo impulso motivado pelo favorecimento do rápido escoamento da produção agrícola. Em meados dos anos de 1950, por volta de 1955, os dormentes da ferrovia começam a ser trocados no trecho correspondido entre Taquaritinga e São José do Rio Preto. Em 1956, o alargamento da bitola foi feito até Votuporanga e posteriormente levado até o final da linha, na estação chamada ‘Porto Presidente Vargas’, hoje correspondente ao município de Rubinéia.

Na década de 1940, a Ferrovia Araraquarense¹² expandia seus trilhos e contribuía sobremaneira para o acelerado desenvolvimento urbano da região Noroeste Paulista. Foi a expansão das fronteiras agrícolas, e também a expansão da rede ferroviária¹³, que motivaram tanto a formação quanto o desenvolvimento de núcleos urbanos na região. (MONBEIG, 1984).

Foi principalmente quando os trens entraram em serviço até Votuporanga (1944) que se intensificou a publicidade e aumentou a venda das terras neste resto de sertão. A iminência da chegada dos trilhos e o conhecimento do seu traçado foram aqui os elementos decisivos. (MONBEIG, 1984, p. 229).

A expansão da estrada de ferro Araraquarense em direção a Votuporanga agregou ainda mais ao patrimônio recém-formado um conjunto de funções urbanas que foram essenciais para a rápida urbanização do município contribuindo para sua transformação em centro econômico, urbano e populacional da região. Neste ritmo, o desenvolvimento do patrimônio foi bastante acelerado nos anos seguintes. A Estrada de Ferro Araraquarense percorre os caminhos do sertão numa lógica de racionalização do escoamento de uma produção agrícola regional diversificada, destinada primordialmente ao abastecimento interno (RODRIGUES, 2006a, p. 27).

---

¹² A Estrada de Ferro Araraquarense foi planejada para acompanhar a expansão cafeeira em fins do século XIX pela região da Araraquarense. Assim, os fazendeiros daquela região, objetivando o escoamento do produto, fizeram construir uma nova estrada.

¹³ Extensão dos trilhos da Linha Férrea Araraquarense.

A importância da ferrovia no desenho econômico do território paulista já foi ressaltada por vários autores - Monbeig, ao qualificar o papel desta “rede hidrográfica invertida”, nos anos 40 que são muito reveladores os nomes das regiões de fronteira – Alta Araraquarense, Alta Paulista, Alta Sorocabana- originários dos nomes das companhias de estrada de ferro. (NEGRI, 1996, p. 79).

A respeito disso, no território paulista pode-se observar as considerações de Monbeig (1984, p. 385), que: “[...] revela esse o laço que vive os pioneiros de um espigão. Terra sem passado não viu ainda a franja pioneira desabrocharem regiões, mas está dividida em redes de comunicações e essa divisão que se apoia na topografia. Será talvez, o germe das regiões vindouras”.

A ocupação e urbanização centrada na economia cafeeira foram marcadas pela intensa dinâmica de instituição de loteamentos rurais e a abertura de núcleos urbanos e se manteve nitidamente sólida até meadas da década de 1950, período em que se inicia o esgotamento da economia agrícola especialmente em função da impossibilidade da adequação do pequeno produtor às novas técnicas e modernização agrícolas.

A crise cafeeira a partir da década de 1930 não atingiu de forma direta o oeste paulista (tratava-se de uma área em processo de abertura), mas fez surgir na região a cultura algodoeira como uma segunda opção para manter ativada a economia. Assim, o município recém-emancipado iniciava as condições materiais para sua primeira industrialização calcada em bases fortemente agroindustriais, com as primeiras descaroçadoras de algodão, e posteriormente, as beneficiadoras de grãos.

A presença do capital imobiliário na formação da rede urbana de todo o Oeste Paulista foi importante, especialmente numa ocasião de ascendente reprodução do capital financeiro. Assim, o capital imobiliário também se evidenciou no processo de emancipação deste pedaço de sertão, que implantava núcleos urbanos ao longo do traçado das antigas rotas de abastecimento, como forma de viabilizar a comercialização de terras, promovendo, assim, uma ocupação que interessava à empresa ferroviária: levas de povoadores, atraídos pela possibilidade de enriquecimento com as culturas do café e do algodão. (MATOS, 1974; GONÇALVES, 1998; MONBEIG, 1984 *apud* RODRIGUES, 2006a).

A incorporação capitalista do Oeste Pioneiro se faz tanto através da expansão de culturas exportáveis e de manutenção, quanto através de uma industrialização, ainda que rudimentar, mas foi fortemente marcada pela especulação de terras (CANO 1977; MONBEIG, 1984).

Na década de 1940 o município já mostrava seu centro tradicional definido, cuja ocupação passava a direcionar-se no sentido centro-sul, nas proximidades com a ferrovia. Deste período até o final da década de 1960, a malha urbana continuou a se expandir no sentido centro-sul, conforme elucida o mapa a seguir:

Mapa 1.18 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1940

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 - Elaboração Própria

Nas décadas de 1950/1960 a ocupação do interior paulista intensificou-se ao mesmo tempo em que, sob o governo do Presidente Juscelino Kubitschek, a partir de 1955, como foi se observado anteriormente, o país assiste ao desenvolvimento industrial brasileiro com novos rumos e feições. A economia do país se abriu para o capital internacional, atraindo indústrias de outros países para o território brasileiro.

Nos anos 40, a população do Interior paulista saltou de 5,6 milhões para 6,5 milhões, com taxa média anual bem inferior à obtida pela Grande São Paulo. Assistimos nesse período à lenta urbanização no Interior, que, em 1950, ainda tinha mais de 60% da população na zona rural, processo diferenciado entre as várias regiões administrativas: o litoral ampliou sua elevada taxa de urbanização de 65,8% para 69,4%, as duas outras regiões mais urbanizadas - Campinas e Vale do Paraíba - não ultrapassam a taxa de 46,0%, ao passo que nenhuma das regiões do “Oeste” paulista teriam mais de 30%. [...]. Em 1950 vamos encontrar nas regiões de Campinas e Ribeirão Preto, algo em torno de um milhão de habitantes em cada uma e cinco regiões - Sorocaba, Bauru, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Marília - com populações superiores a meio milhão cada 189. Nos anos 50, embora a população do Interior crescesse a ritmo inferior ao da Grande São Paulo, o crescimento de sua população urbana ultrapassava o da população rural, resultando das transformações da agricultura paulista, com o esvaziamento do campo nas regiões maduras. Praticamente todas as regiões do interior perderam posições relativas no total da população estadual: em 1960, Campinas consolidou-se como a região de maior população do interior (com 11,9%), segunda por Ribeirão Preto (9,3%), São José do Rio Preto (6,9%) e Sorocaba (6,8%). (NEGRI, 1996, p. 93).

A partir de 1950, o DER passa a realizar levantamentos estatísticos sobre a frota de veículos. Tendo divulgado nesse ano a existência de 62.425 caminhões, 91400 automóveis e 4.889 ônibus. Estes números e as estatísticas industriais vão subsidiar a elaboração, em 1951, do novo Plano Rodoviário do Estado, que procurava viabilizar trechos de obras ligando pequenas cidades aos centros urbanos de porte médio do Oeste Paulista, principalmente nas atuais Regiões Administrativas de Presidente Prudente, Araçatuba e São José do Rio Preto 169. (NEGRI, 1996, p. 81).

Os anos 1950 representam um importante marco para a economia do município, principalmente seu notável desenvolvimento agrícola, onde destacam-se as lavouras de café e algodão, mola propulsora para incorporação da agroindústria no município. Contudo, a situação do município de Votuporanga era sensível no que diz respeito aos serviços básicos de saneamento, água e energia elétrica. Apenas em 1952, foi inaugurada a Companhia Elétrica de Votuporanga, (operando com dois motores de óleo diesel), instalados na região do Bairro da Estação, de onde redistribuía energia para os demais Bairros de Votuporanga. (PONTES, 2001).

Na década de 1950, os proprietários da empresa imobiliária Cia. Melhoramentos, buscando favorecer as vendas de lotes do ‘bairro da Estação’, loteamento urbano que se despontava nas imediações da Estação Ferroviária, criam no município a Companhia Elétrica de Votuporanga, uma pequena usina termoeletrica, de baixo custo (PONTES, 2001). Anos mais tarde, em 1959, foi implantada e inaugurada a Estação de Abastecimento de Água de Votuporanga foi inaugurada. As obras foram subsidiadas Caixa Economia Federal, que repassou a verba para a Prefeitura Municipal de Votuporanga, para dar início às obras de canalização de esgotos em Votuporanga. Nas palavras de Rodrigues (2006a, p. 48):

Aqui, mais uma vez, a atuação do capital imobiliário foi decisiva nos rumos do desenvolvimento econômico e urbano de Votuporanga, pois foi graças aos interesses do mercado imobiliário de expandir a venda de lotes urbanos na cidade, que aí se instalou o primeiro serviço de provimento de energia elétrica, com abrangência em todo o município. A criação da Companhia Elétrica não só favoreceu o mercado imobiliário, já que a eletrificação era um chamariz importante na comercialização de terras urbanas, sobretudo nos rincões da franja pioneira, mas também garantiu ao município melhores condições de desenvolvimento, permitindo-lhe se firmar rapidamente como centro econômico regional.

A ampliação do parque industrial, a urbanização no Sudeste e das principais áreas do país geraram intensos deslocamentos populacionais de áreas rurais para áreas urbanas. O crescimento da população urbana de Votuporanga e de sua sub-região se intensifica, na contramão do crescimento de sua população localizada em área rural, que passa a registrar taxas negativas de crescimento. Tal fenômeno se generaliza em todo o território paulista, ainda mais intenso a partir dos anos 1960, ocorrendo ainda mais, a partir dos anos 1970. Com a modernização agrícola e o despontar da indústria, especialmente a moveleira em Votuporanga assiste-se a intensa migração rural-urbano.

São igualmente responsáveis pelo intenso êxodo rural neste período: o esgotamento da fronteira agrícola paulista, a falta de adequação do pequeno produtor ao processo de mecanização e a dinâmica ocupação do norte do Paraná e da região centro oeste.

Tabela 1.1 - População urbana do município de Votuporanga entre 1950 e 1970

Ano	População urbana
1950	9.711
1960	19.809
1970	30.446

Fonte: Desenvolvido pela autora a partir do informe demográfico SEADE - 1981

Tabela 1.2 - População rural do município de Votuporanga entre 1950 e 1970

Ano	População Rural
1950	12.722
1960	13.136
1970	8.997

Fonte: Desenvolvido pela autora a partir do informe demográfico SEADE - 1981

Analisando as tabelas 1.1 e 1.2 pode-se concluir que o município de Votuporanga apresenta um crescimento da população urbana no período 1950/60 praticamente proporcional àquele apresentado em 1960/70, com destaque para a população rural que das duas décadas teve o ritmo de crescimento diminuído em relação àquele apresentado pela população urbana, ressaltando que a evasão rural foi muito mais significativa no período 1960/70.

É importante ponderar também está relação com a população dos municípios da sub-região de Votuporanga que contribuíram consideravelmente com o processo de evolução urbana deste município, ao garantir os fluxos migratórios e movimentação social e econômica, podendo-se, nesta vertente, identificar o espaço como uma totalidade.

Tabela 1.3 - População Urbana - Sub Região de Votuporanga

Ano	População Urbana
1950	16.156
1960	31.195
1970	52.753

Fonte: Desenvolvido pela autora a partir do informe demográfico SEADE – 1981

Tabela 1.4 - População Rural - Sub Região de Votuporanga

Ano	População Urbana
1950	50.741
1960	59.032
1970	47.530

Fonte: Desenvolvido pela autora a partir do informe demográfico SEADE - 1981

A desaceleração da taxa de crescimento populacional do município de Votuporanga e de sua sub-região nas áreas rurais pode ser atribuída a uma combinação de fatores, especialmente aqueles relacionados à intensificação do processo de urbanização e metropolização, o esgotamento da fronteira agrícola (paulista), êxodo rural (SEADE, 1981; CANO, 1988) e modernização da agricultura de abastecimento (TARTAGLIA; OLIVEIRA, 1988), “processos que redundaram combinadamente na perda crescente do dinamismo econômico dessa área”. (RODRIGUES, 2006a, p. 56).

Assim de forma sucinta, pode-se afirmar que, durante o período de 1960 e 1970, as zonas fronteiriças agrícolas paulistas, passam a sofrer um esvaziamento demográfico sob a pressão da ‘desruralização’ e provocou um intenso processo de urbanização no Estado de São Paulo, fortalecendo a metropolização. Contudo, as áreas metropolitanas sofrem uma intensa descompensação social, demográfica e especialmente urbana e já nas décadas de 1970 e 1980 políticas oficiais começam a promover orientações no sentido da “interiorização” do desenvolvimento e consequente interiorização dos fluxos migratórios. Emerge a Região Administrativa de São José do Rio Preto e, consequentemente, o município de Votuporanga.

Tabela 1.5 - População segundo situação de domicílio - Votuporanga: 1943/1950

Votuporanga	1943		1950	
Situação de Domicílio	Urbano	Rural	Urbano	Rural
População	2.500	13.500	9.711	12.722
População Total	16.000		22.433	
Grau de Urbanização (%)	—		43,29	

Fonte: PLHIS -Votuporanga, (a partir do informe demográfico SEADE - 1981; RODRIGUES, 2006a).

Mapa 1.19 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1950

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 - Elaboração Própria

Na década de 1950, a partir do centro tradicional, a cidade passa a se desenvolver no sentido centro-sul. O município passa a se expandir, então, de forma radial em direção ao sul do perímetro urbano, onde foram implantados vários loteamentos na porção mais meridional do município, como se verifica no mapa acima. O bairro da estação, junto à linha férrea, foi um dos bairros implantados na década de 1950, ao lado do bairro São João, estendendo no sentido Leste-Oeste. Posteriormente, nesse sentido foram implantados também os bairros: Parque Guarani (1966), Chácara Vera (1967), Jardim Umuarama (1967), CECAP I (1968), Parque Roselândia (1968), Jardim Progresso (1974), Jardim Santos Dumont (1978), dentre outros.

Figura 1.7 - Imagem aérea de Votuporanga na década de 1950, em amarelo, o núcleo formado em 1937, Bairro Patrimônio Velho.

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura e Turismo PMV. Com intervenção da autora

Diante das datas de implantação dos loteamentos, em observância do aumento da população urbana visto na tabela anterior, constata-se que a ocupação visivelmente radial do perímetro urbano de Votuporanga se estende primeiramente no sentido centro-sul e posteriormente nos sentidos leste e oeste.

Na imagem acima, com destaque para o centro tradicional dentro da marcação em amarelo, observa-se, à direita, o processo de ocupação da malha urbana no sentido centro-sul, conforme descrito.

Arquivo Público do Estado de São Paulo - Memória Pública

Planta 1.4 - Planta Cadastral da cidade de Votuporanga (Executada no ano de 1952) -

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo- Memória Pública, 2012. Destaque da autora para o Loteamento Cidade Nova - Cia Melhoramentos (Projeto do escritório de Prestes Maia)

O mapa acima, datado de 1952, também confirma o processo de ocupação da área sul da cidade, apontando para a área central (com contornos mais claros) e em destaque, o Loteamento Cidade Nova - Cia Melhoramentos, projetado pela equipe do escritório de Prestes Maia¹⁴, e aprovado em 26/10/1950. Nos dizeres da planta constam as seguintes informações: “Planta cadastral da cidade de Votuporanga Executada no ano de 1952, sendo prefeito municipal o Exmo. Snr. Leônidas Pereira de Almeida e presidente da Câmara o Exmo. Snr Dr. Miguel Gerosa de acordo com a lei 145¹⁵ promulgada pelo executivo aos 05/12/1952”.

¹⁴ De acordo com informações do entrevistado 2, à autora, e segundo levantamento de plantas de época e fonte documental, na década de 1950 de equipe do Engenheiro Prestes Maia, elaborou o Loteamento Cia Melhoramentos, atual Cidade Nova, articulado por uma ampla avenida, que leva o nome do Engenheiro.

¹⁵ Lei n. 145 de 05/12/1952: «Dispõe sobre abertura de crédito especial no valor de CR\$ 150.000,00 pagamento serviços levantamento topográfico e cadastral da cidade». (Fonte: Banco de dados da PMV - fornecido pelo Gabinete Civil à autora em outubro/2012).

Mapa 1.20 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 1960

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 - Elaboração Própria

Dados contidos no diagnóstico do PDI-1971 apontavam para o intenso processo de ocupação da área norte de Votuporanga, nos anos de 1960:

O Salto [*da expansão urbana*] revela-se em 1960 com o loteamento de uma área no centro da mancha matriz. Conserva-se o traçado ortogonal. O tecido urbano é acrescido de mais de 53,5ha, depois de um período de oito anos de adensamento que, entretanto, não chega a provocar uma ocupação efetiva da área planejada por Prestes Maia [...]. Já em 1960 Votuporanga possuía área loteada suficiente para conter sua população atual nos níveis de densidade média [...]. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 154).

Assim, desde a década de 1940, à década de 1960, havia conformado uma ocupação humana que condicionou o desenho da malha urbana entre o centro tradicional e a linha férrea, ao sul, assim permanecendo até o final dos anos 1960 e o início da década de 1970, tendo neste início de década instalado no município o primeiro parque industrial, e é justamente neste momento que Votuporanga tem um aumento populacional que se destaca das décadas anteriores, conforme ora observado.

A indústria do interior paulista começa a despontar a partir da década de 1970, e contribui para que no município de Votuporanga se instalasse o parque industrial, direcionado a produção das primeiras manufaturas de móveis. Nas décadas seguintes, especialmente no início dos anos de 1980, o município transforma-se num dos principais polos indústrias de móveis do Estado de São Paulo. O

desenvolvimento do interior paulista se reanima a partir de 1980, incentivado pela construção de infraestrutura viária ligando a metrópole aos demais centros interiorizados.

A concentração populacional em áreas reduzidas, segundo Singer (1979), está ligada as atividades da indústria de transformação, onde para produzir barato é preciso produzir em massa. Segundo do mesmo autor, a urbanização está relacionada com o “desenvolvimento das forças produtivas”. (SINGER, 1979, p. 70).

Embora posterior em relação aos grandes centros, o desenvolvimento da indústria que se tornou, a partir dos anos 1980, a principal atividade econômica de Votuporanga, constituiu-se como elemento determinante na sua estruturação urbana. No final da década de 1970 o município já contava com dois distritos (Primeiro Distrito e Polo Comercial e Industrial) cuja localização motivou a frente de expansão ao norte e noroeste do perímetro urbano, fortalecendo um eixo de intenso dinamismo econômico que atraía não apenas novas empresas, mas também recebia empresas locais estabelecidas fora das áreas previamente zoneadas para o uso industrial, tratadas no Capítulo 2.

Tais áreas empresariais foram implantadas nas franjas do perímetro urbano legal e estimularam a conformação de aglomerações de moradia popular uma vez que a consolidação da indústria requeria a aproximação das áreas de moradias operárias da localização industrial.

Assim a produção social do espaço urbano (GOTTDIENER, 1993) passa a se orientar fortemente em função das necessidades das novas aglomerações industriais, que demandam políticas de infraestrutura urbana e de transportes, as quais são apenas parcialmente providas pelo Poder Público. Para Singer (1979), quem promove a distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário.

Em essência, os marxistas tendem a interpretar economicamente as mudanças sócio espaciais como se fossem causadas por mudanças de localização de empregos e indústria. Quanto a mim, considero as mudanças um resultado dialético de fatores políticos, culturais e econômicos que se manifestam através da linha de frente dos padrões de desenvolvimento imobiliário que congregam a intervenção do Estado, formas de acumulação de capital e manipulação dos mercados de terra. (GOTTDIENER, 1993, p. 235).

O adensamento ascendente na zona norte nos anos 1970 e decorrer dos anos 1980, suscitou a ampliação do perímetro urbano e instigou a dinamização do mercado imobiliário. Vários loteamentos populares foram implantados naquela região no período de instalação do primeiro Distrito e do Polo Comercial e Industrial, como são respectivamente os Conjuntos habitacionais e caso da CECAP II.

A política habitacional em Votuporanga reforçou ao longo das décadas de 1980 e 1990 uma estruturação urbana excludente, embasada pelas necessidades do capital industrial e fortemente condicionada pelos interesses do capital imobiliário interessado em lotear terras mais baratas, afastadas da malha consolidada, e cujo ônus fosse imediatamente suportado pela população, e no longo prazo, pelo Poder Público, forçado a realizar os investimentos necessários para o provimento de

infraestrutura urbana. Para Bolaffi (1979, p. 49) a questão da habitação no Brasil jamais recebeu qualquer prioridade além daquela que lhe pareciam dar os discursos eleitorais.

Para endossar tal “descaso” da política habitacional, antes mesmo do período acima mencionado para análise da política habitacional em Votuporanga (1980 e 1990), Bolaffi (1979) argumenta que nos períodos de expansão econômica, como ocorreu antes da recessão 1964 e 67, a questão da habitação popular financiada ou subsidiada era uma questão secundária, pois toda a poupança disponível, pública ou privada é rapidamente drenada para os investimentos lucrativos. No caso de Votuporanga, conforme o ex-Secretário de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente, da Prefeitura Municipal, Gustavo de Souza Fava:

[...] o que esteve em questão aqui (a partir dos anos 1980) é onde localizar os pobres e seus espaços estandardizados? Os lugares dos pobres são mal produzidos do ponto de vista projetual e mesmo da sociabilidade; por essa razão os loteadores querem empurrar esses lugares para longe de seu investimento. Contraditoriamente, quando os lugares dos pobres se instalam, há imediatamente valorização imobiliária na região do entorno. (FAVA *apud* RODRIGUES, 2006a, p. 96).

Quando a produção agrícola passou a subordinar-se à produção industrial e a sujeitar-se às suas demandas, o crescimento econômico e a industrialização avançaram todas as porções do território brasileiro, atraindo grandes parcelas rurais e agrícolas para sua esfera de influência. Segundo Lefebvre (1999, p. 17) “o tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária”.

Pode-se assim considerar que o processo de constituição e estruturação urbana do município de Votuporanga está calcado cronologicamente pelos processos de produção agrícola seguido das atividades agroindustriais e sua substituição pela indústria moveleira que culminou nos deslocamentos populacionais no espaço intraurbano.

1.2.2 A institucionalização do planejamento no Brasil na Era Vargas - urbanização interior

O “Plano Diretor” se difunde no Brasil a partir da década de 1940, mas foi substituído por outros nomes a partir da década de 1960. [...] (VILLAÇA, 2010, p. 187). Claro está que a planificação regional assegurara o estabelecimento de uma ordem de prioridades, segundo a qual sejam escolhidas as diferentes áreas e a ordem em que devem ser atendidas. (SANTOS, 1965, p. 147).

Elaborou-se aqui um histórico do processo de formação do pensamento urbanístico no Brasil entre aos anos de 1930 e 1970, relacionando tais fatos ao processo de urbanização e planejamento no município de Votuporanga que, fundado em 1937, passa por intensas transformações nacionais nas estruturas econômica, política, social, administrativa e, sobretudo, naquelas ligadas ao desenvolvimento urbano, quando se dá um esforço para reconstruir saberes e práticas urbanísticas,

com inserção de novos conceitos. O período recortado neste capítulo (1930-70) também traz uma importância histórica e política relevante para o Brasil e, em matéria urbanística, é um período em que se firma a assistência técnica aos municípios, são criados e inseridos os órgãos de planejamento nas administrações municipais e as empresas de engenharia consultiva (FELDMAN, 2005b).

Nos anos de 1930 ocorrem transformações na trajetória do ideário do Urbanismo, em que os profissionais desta área, confrontados com mudanças estruturais da realidade urbana, dão início à construção e à difusão da pauta urbanística que, pelas quatro décadas seguintes, será perseguida e atualizada, porém não necessariamente consumada no âmbito da administração pública. (FELDMAN, 2005a).

Esvaziado do seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de “plano” e “planejamento”. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende na verdade, ocultá-las” (VILLAÇA, 2010, p. 222).

Na historiografia do Urbanismo no Brasil a década de 1930 pode ser considerada como um marco temporal significativo. Trata-se de uma fase em que o Urbanismo se constitui como um saber e uma prática, fomentando a atuação do urbanista. Muitos estudos se transformaram em importantes ferramentas de planejamento urbano.

Foram produzidos documentos técnicos como planos e plantas para atender as cidades ou parte delas. Ainda que apenas uma pequena parte destas ideias tenha chegado ao campo das realizações, o que foi feito consolidou o Urbanismo como importante campo de atuação. O fato é que com a crescente industrialização no país, sentia-se a necessidade de uma nova ordem para a reorganização do espaço urbano e também de suas funções. Emblemática pela implantação do regime da ditadura de Vargas (o Estado Novo de 1937 a 1945), a década de 1930 presencia a implantação de alguns instrumentos que tinham a pretensão de pensar a problemática da construção do espaço urbano, ainda que na forma condicionada pelo Estado. (FELDMAN, 2005a). A este respeito, Villaça (2010, p. 173) assim se manifesta: “[...] Aquilo que nas últimas décadas tem sido denominado de planejamento urbano (e que nas décadas de 1930 e 1940 se chamava de urbanismo) é a ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano”.

Entre os anos 1930 e 1950 não se tem uma concepção de plano associada a uma prática consolidada no Brasil. Apenas a partir dos anos 1940, o plano começa a aparecer em algumas experiências e durante os anos 1950, se disseminam. Criam-se instituições de urbanismo fora das administrações e se constituem equipes multidisciplinares. (FELDMAN, 2005a).

Feldman (2005b) coloca que os anos 1950, foi um marco qualitativo na inserção dos urbanistas no campo da assistência técnica, que se manifesta nas instituições criadas que delimitam um campo de atuação específico:

[...] é suscitada a “elaboração de planos diretores, na formação de quadros técnicos promovendo cursos para arquitetos e engenheiros funcionários do Estado, publicando boletins destinados a orientar técnicos, especialistas e representantes de entidades nos trabalhos de planejamento. Esta conquista de espaço das questões urbanísticas no campo da assistência técnica se evidencia, também, na recorrência do tema na Revista Brasileira dos Municípios”. (FELDMAN, 2005b, p. 5).

Mas é a partir deste período que por meio do IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) e suas instituições que efetivamente se dá a atuação de um saber na formação de técnicos dentro e fora das administrações municipais e na institucionalização de um sistema hierarquizado de planejamento. O IAB alia a formação de quadros técnicos a uma atuação política. (FELDMAN, 2005a, p. 223).

A dupla inserção do profissional de planejamento urbano, em instituições de ensino e nos órgãos públicos, permitiu vínculos que se estendem até os dias de hoje. Durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, o urbanista assume um papel importante ao reafirmar seus vínculos com a administração pública. As comissões de planos, criadas ao longo da década de 1930 nas principais capitais brasileiras, constituem o espaço da ampliação da concepção de Urbanismo. Tais comissões de planos de cidades contribuíram para a inserção de diferentes setores da sociedade nos debates sobre o planejamento das cidades, ainda que dentro dos limites jurídico-institucionais impostos pelo regime do governo.

A respeito da constituição física das cidades, estas sofrem uma alteração de suas estruturas a partir da intensificação da industrialização no país e seus reflexos, exigindo novas estratégias territoriais e, conseqüentemente, novas formulações e novos instrumentos de controle do uso do solo, que para a nova realidade urbano-industrial. (FELDMAN, 2010).

Em 1947 é criada a SAGMACS - Sociedades Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, a partir dos trabalhos do Padre Lebrete (ANGELO, 2010), buscando difundir o Movimento Economia e Humanismo. Em São Paulo (e também em Belo Horizonte), os estudos feitos pela SAGMACS trabalham a primeira proposta de intervenção a partir do desenvolvimento regional, sobretudo ao considerar as conurbações. Com isso, a partir da década de 1950, a questão regional ganha espaço no campo do Urbanismo e se torna foco e objeto de análise e proposições para o planejamento e intervenção pública, no período pós-Segunda Guerra. Desta forma têm início os planos regionais (MUNFORD, 1938) um planejamento que articula conhecimento técnico e prática profissional, com o intuito de controlar, em função da nova e crescente migração campo-cidade, a urbanização em função da expansão do perímetro urbano nos principais municípios brasileiros.

Entre meados dos anos 1940 e início dos anos de 1960, as comissões de cidade, de caráter consultivo, dão origem aos departamentos de urbanismo ou similares, que institucionalizam um espaço de atuação exclusiva do urbanista, com a extinção dos “departamentos de municipalidades”, então criados para melhorias das cidades pequenas uma vez que estas cidades não eram submetidas a regras específicas de planejamento municipal.

No período que decorre entre os anos de 1940 e 1950 a assistência técnica aos municípios se mostra voltada para a institucionalização deste novo formato de órgãos. É o caso do CEPEU Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, criado em 1955 e dirigido por Anhaia Mello ao mesmo tempo em que orienta a elaboração de planos, organiza no interior das administrações um setor de planejamento com “equipes multidisciplinares, aglutinando equipes de outras áreas do conhecimento como engenheiros civis e agrônomos, médicos sanitaristas, historiadores, economistas e juristas” e cria comissões com representantes da sociedade. (FELDMAN, 2005b; FELDMAN, 2005a, p. 226).

Ainda a partir de 1950 vários organismos foram sendo criados com o objetivo de planejar a ação governamental a nível federal, dentre eles o Ministério do Planejamento, a SUDENE, SUDAM, o SERFHAU entre outros, já a nível estadual quase a totalidade dos Estados já possuíam órgãos de planejamento como prática administrativa. Da mesma forma, os municípios já possuíam organismos locais de planejamento, articulados de forma menos intensa com o que ocorria no âmbito do Estado. Quanto a iniciação dos trabalhos do SERFHAU, sua prática do planejamento urbano e regional no Brasil se modificava de forma radical com o golpe e a ditadura militar em 1964. Com a instauração do novo período, ocorreu o fortalecimento da atuação do SERFHAU (LEME, 1982), contribuindo para que, nos anos 1970, se estruturasse uma linha de pensamento urbanístico no Brasil, que se baseava na elaboração dos planos diretores de desenvolvimento integrado.

Nos anos de 1960, o SERFHAU centraliza essa atividade envolvendo empresas privadas de consultoria. Com a criação do SERFHAU, a ênfase na formação de quadros técnicos internos às administrações municipais, que prevalecia desde os anos de 1930, se desvanece. (FELDMAN, 2005a, p. 223).

Dentre as empresas privadas de consultoria destacaram-se as empresas a SERETE, o SOCIPLAN, o GPI, entre outras. (FELDMAN, 2005a, p. 229). Destaca-se aqui que tais empresas são também citadas por Azevedo (1976, p. 53).

1.2.3 A instrumentalização da regulação urbana em Votuporanga - As primeiras leis reguladoras do espaço urbano no município

Enquanto a industrialização era incorporada nos grandes centros, no oeste paulista vivenciava-se o início ou abertura de uma nova fronteira, inclusive motivada por um contingente de trabalhadores oriundos da indústria paulistana. Na visão de Santos (1998 p. 6), “A urbanização ganha, assim, novo impulso e o espaço do homem, tanto nas cidades como no campo, vai tornando-se um espaço cada vez mais instrumentalizado, culturizado, tecnificado e cada vez mais trabalhado segundo os ditames da ciência”.

Assistia-se a uma sistematização ainda mais apurada do planejamento físico e territorial no Brasil que já trazia, desde alguns anos antes, algumas formas legais de organização das cidades através de instrumentos previstos pela Constituição Federal de 1946, que já pensava nas propostas de uma organização em nível regional e propunha a formação de comissões para dirigir os processos.

Neste momento, porém, Votuporanga ainda não possuía uma legislação para controle e organização urbana: nem códigos, nem Planos. Apenas decretos que regulamentavam a abertura de novos logradouros públicos, que dispunham sobre a proposta orçamentária, instrumentos tributários para recolhimento de impostos.

Quando se deu o processo de formação do núcleo urbano de Votuporanga, pela iniciativa do Grupo Alemão Theodor Wille, foram instituídas em 1937, as primeiras “*datas*” da Fazenda Marinheiro de Cima, seguidas de ruas, serviços e praças, num processo de “abertura de logradouros públicos”, feito sem regras legais para o parcelamento do solo. Considerava-se apenas a demarcação da quadra, com certo número de “*datas*” e o seu sistema viário circundante. Após o fim da ditadura Vargas, em 1945, e a busca do estabelecimento da democracia no país, o município assiste pela primeira vez à eleição para prefeito e elege João Gonçalves Leite. A família Leite permaneceu no poder por mais alguns anos:

Após este período [...] a cidade começou a incorporar mecanismos de regulação de suas atividades urbanas [...]. Houve uma intervenção na prefeitura por causa de problemas operacionais. Um grupo político unificou a direita liberal, os populistas e a esquerda comunista contra estes problemas e tomaram a Prefeitura. Meu pai estava nesse grupo [...]. (*Entrevistado 1*; 26/12/2013).

A influência deste grupo (ainda segundo *Entrevistado 1*, 2013), junto ao governo federal foi fundamental para articular processos, investimentos e benefícios para Votuporanga, que se desenvolveu consideravelmente após este período. Assim, na década de 1940, a Estrada de Ferro

Araraquarense tem seus trilhos ampliados¹⁶ em direção a Votuporanga, na sua porção sul, motivando a expansão da malha urbana no sentido centro-sul e estimulando, ainda mais, o desenvolvimento urbano não apenas do município, mas também de toda a sua microrregião, reforçando a necessidade do planejamento urbano.

Observando, assim, os primeiros processos de regulamentação urbana de Votuporanga, estes datam da década de 1950. Ao analisar o banco de dados de Leis e Decretos da Prefeitura de Votuporanga, observa-se que nos anos 1930 e 1940, a legislação estava direcionada a instrumentos de tributação, Recursos Humanos (Plano de Cargos e Empregos, o Quadro do Pessoal). Nem mesmo a abertura e implantação de novos bairros eram sujeitos a decretos locais e apenas em 1968 estes passam a ser implantados de forma documentada, sendo o primeiro deles o Parque Guarani. (Requerimento nº 357/68 de 16/02/1968). Esta informação é confirmada segundo dados da SMDUH e Tabela de aprovação de bairros do PLHIS-2010, conforme segue descrita no período de 1937 a 1968:

Tabela 1.6 - Aprovação de bairros do PLHIS-2010 – Reelaborada pela autora/2013

Nº	Loteamento	Decreto Aprovação Previa ou Decreto Final	Ano de Abertura	Localização
1	Patrimônio Velho	Não encontrado	1937	Centro
2	Patrimônio Novo	Não encontrado	1948	Leste
3	Vila Hercília	Não encontrado	1948	Leste
4	Vila Budim	Não encontrado	1948	Leste
5	Parque Kennedy	Não encontrado	Década de 40	Centro
6	Vila Dutra	Não encontrado	Década de 40	Nordeste
7	Vila Santa Luzia	Não encontrado	1948	Centro
8	Vila Sá	Não encontrado	1948	Centro
9	Cidade Nova (Cia Melhoramentos)	Aprovação em 26/10/50	1950	Sudoeste
10	Bairro da Estação	Não encontrado	1950	Sudoeste
11	Bairro São João	Aprovação em 06/09/78	1952	Sudoeste
12	Vila Marim	Não encontrado	1952	Centro
13	Vila São Vicente	Aprovação em 03/07/65	1955	Sudeste
14	Vila América	Não encontrado	1956	Centro Oeste
15	Vila Muniz	Aprovação em 12/11/57	1957	Sul
16	Bairro do Café (prolongamento)	Aprovação em 30/12/59	1959	Nordeste
17	Bairro Santa Eliza	Aprovação em 30/12/59	1959	Centro Oeste
18	Jardim São Paulo	Aprovação em 04/12/59	1959	Nordeste
19	Vila Paes (Alberto Honório e outros)	Aprovação em 25/09/64	1959	Centro Leste

¹⁶ No caso de Votuporanga, a ampliação da Estrada de Ferro Araraquarense em 1940, contribuiu para alavancá-la como centro econômico regional (MONBEIG, 1998; PEICHOTO, 2001, RODRIGUES, 2006; p. 45), promovendo, assim, sua ascensão administrativa, que leva à implantação da infraestrutura necessária para a nova função. Delineiam-se os primeiros contornos de uma cidade industrial, conforme se revelou posteriormente. (RODRIGUES, 2006, p. 45).

Nº	Loteamento	Decreto Aprovação Previa ou Decreto Final	Ano de Abertura	Localização
20	Recanto dos Esportes	Não encontrado	1959	Centro Oeste
21	Chácara Aviação	Aprovação em 07/08/68	1959	Oeste
22	Vila Guerche	Aprovação em 15/01/59	1959	Centro Oeste
23	Loteamento Albino Zan	Aprovação em 07/08/61	1961	Centro Oeste
24	Jardim Alvorada	Aprovação em 10/05/63	1963	Leste
25	Jardim São Judas Tadeu	Aprovação em 10/04/63	1963	Centro Norte
26	Vila São João Batista	Não encontrado	Década de 60	Sul
27	Loteamento Nelson Camargo	Não encontrado	Década de 60	Sul
28	Chácara Camargo	Não encontrado	1964	Sudeste
29	Parque Brasília	Aprovação em 02/12/68	1964	Centro Norte
30	Jardim Yolanda	Aprovação em 11/08/65	1965	Sudeste
31	Loteamento José Silva Melo	Aprovação em 04/11/65	1965	Nordeste
32	Prolongamento São Vicente	Não encontrado	1965	Sudeste
33	Prolongamento Vila Marim	Aprovação em 19/01/65	1965	Sudeste
34	Bairro Marão	Aprovação em 25/06/66	1966	Sudeste
35	CECAP I	Aprovação em 12/01/66	1966	Sul
36	Chácara das Paineiras	Aprovação em 24/09/66	1966	Oeste
37	Loteamento Bandeirantes	Aprovação em 17/09/66	1966	Centro Oeste
38	Parque 8 de Agosto	Aprovação em 31/12/66	1966	Centro Oeste
39	Nova Boa Vista	Não encontrado	1966	Centro Norte
40	Parque Guarani	REQ.357/68 Aprovado em 16/02/68	1966	Sudoeste
41	Chácara Vera	Aprovação em 08/09/67	1967	Sul
42	Jardim Umuarama	Aprovação em 27/07/67	1967	Sudeste
43	Parque São Pedro	Aprovação em 09/11/67	1967	Leste
44	Vila Formosa	Aprovação em 10/08/67	1967	Nordeste
45	Parque dos Estados	Não encontrado	1967	Centro Leste
46	Jardim Paraíso	Aprovação em 20/11/68	1968	Oeste
47	Parque Roselândia	Aprovação em 17/10/68	1968	Sul
48	Vila Lupo	Aprovação em 20/01/68	1968	Sudeste
49	Loteamento Santa Alice	Não encontrado	1968	Nordeste

Fonte: Votuporanga, 2010 - (Reelaborada pela autora)

Segundo o *entrevistado 4* do CRIA - (Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Votuporanga), “nos anos 1930, 1940, 1950 e 1960, os loteamentos eram aprovados pelo prefeito municipal que apenas com um carimbo e uma assinatura permitia a construção de novos bairros no município”. (*Entrevistado 4*, 2014). Entre o final da década de 1930 até o final da década de 1960 foram aprovados 49 loteamentos. Apenas após a década de 1970, coincidindo com a aprovação do

---

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI-1971), os loteamentos passaram a ser aprovados por decretos.

O Parque Guarani de 1966 e aprovado em 16/02/1968 (REQ. 357/68) é um raro caso de solicitação de aprovação via requerimento, vindo os loteamentos a serem efetivamente aprovados por decretos apenas no início da década de 1970, sendo o exemplo disso loteamento Jardim Progresso em 1974 (Dec. Aprovação n. ° 1500/74). Tais decretos não norteavam diretrizes para o parcelamento do solo, seus textos eram simples e diretos: normalmente com os dizeres “Dispõe sobre a aprovação do loteamento x”. Apenas após o ano de 1979, com a aprovação da Lei 6766/1979 é que o município passou a incorporar as formas de parcelamento do solo regidas e orientadas segundo a referida lei propunha. Destaca-se que até o momento, Votuporanga fazia uso do Decreto Lei nº 58 de 10/12/1937, trabalhado com maiores detalhes capítulo 2, item 2.2.1 A Lei Federal de Uso e Ocupação do Solo - 6.766/79.

Não havia obrigatoriedade de execução de obras de infraestrutura. Segundo o *entrevistado 2*, ex-funcionário do setor de cadastro físico da prefeitura, contratado na década de 1970, aprovava-se o loteamento e a estabelecia se paralelamente um documento de solicitação da construção de guias e sarjetas nos novos logradouros públicos. Também à medida que se tinha a necessidade de construção de equipamentos públicos como praças e escola, por exemplo, o poder público desapropriava áreas para provisão de tais.

Ao analisar decretos e projetos de loteamentos em Votuporanga das referidas décadas analisadas, observou-se que, à exceção do loteamento Cia. Melhoramentos, atual Cidade Nova (aprovado em 26/10/1950) e projetado pela equipe do Eng. Prestes Maia, a praça não apenas estava prevista como também foi executada juntamente com o processo de parcelamento do solo.

Abrem-se uns parênteses para destacar o referido loteamento, que pode ser considerado um caso emblemático. O “Cidade Nova” tem traçado que difere dos demais loteamentos até então implantados no município, com tecido curvilíneo que primou pelo aproveitamento das características do relevo, acrescentando certa particularidade ao projeto.

Planta 1.5 - Planta do Loteamento Cia. Melhoramentos, aprovado em 1952 - S/ Escala.
 Fonte: CRIA Votuporanga (restaurado pela autora em 13 de dezembro de 2013).

Figura 1.8 - Avenida Prestes Maia, projetada pela CIA Melhoramentos - década de 1950.
 Fonte Secretaria Municipal de Cultura e Turismo da PMV em 07/08/2013.

Com o passar do tempo, a forma curvilínea da disposição dos lotes tem causado uma série de transtornos. A população local sofre com as constantes ações de retificação de área, uma vez que no

início da ocupação dos lotes, não foram respeitados seu traçado original de formato irregular e alinhamento complexo. Hoje os moradores convivem com sobras de áreas ou avanços em seus lotes pelos moradores vizinhos.

Mapa 1.21 - Loteamento Cidade Nova - Cia Melhoramentos-S/escala

Fonte: Mapa de Votuporanga, ano/2012 e dados do Setor de Cadastro Físico. PMV- Elaboração própria.

Amarelo - Edificações, Azul - sobras intra quadra, vermelho - invasões e/ou sobras - área pública

Todos os loteamentos aprovados até esta data configuravam ocupação que se limitava pelos eixos rodoviários, sempre convergindo a partir do centro tradicional, tendenciado a porção sul do espaço intraurbano, em direção à linha férrea.

No que diz respeito às leis reguladoras do espaço urbano, apenas na década de 1950, precisamente em 1959, o município estabelece e institui sua primeira configuração do perímetro urbano, Lei nº 325 de 1959, demarcando desta forma, a poligonal compreendida pelo centro tradicional.

Nesse momento o desenvolvimento econômico, físico e também social de Votuporanga ainda não estava submetido às atividades industriais essencialmente urbanas, mas apenas às agroindústrias, que já estavam instaladas no município e contribuíam com parte do aquecimento da economia local e também, ainda que em proporções muito inferiores às da indústria moveleira posteriormente instalada,

para o processo de adensamento populacional de algumas áreas já estabelecidas, como é o caso do setor sul e sudoeste.

Nesses setores, vinculadas à linha férrea, se instalavam no município as iniciais condições materiais para sua primeira industrialização, firmada na agroindústria, com as primeiras descaroçadoras de algodão, e, posteriormente, as beneficiadoras de grãos quanto ao uso industrial, além das fábricas de móveis e máquinas de beneficiamento que se encontram disseminadas pelo tecido urbano, destacam-se uma nas imediações da ferrovia onde estão localizadas as instalações de estocagem de grandes empresas locais como: Ultrafertil, I.R.F, Matarazzo, Cia de Armazéns, SAMBRA, IBC, Cia Brasileira de Petróleo Ipiranga, e CESP.

A década de 1950 marca em Votuporanga o início de seu processo de planejamento, ainda que, o controle legal de seu espaço urbano fosse realizado apenas por meio do Código de Obras e Posturas, ambos da década de 1950: Respectivamente Lei n. 27 de 30/10/1950 - Dispõe sobre o código de obras do Município de Votuporanga e Lei n. 28 de 04/11/50- Dispõe sobre o Código de Posturas. Nesta mesma década, em 1959, através da Lei n. 325, Votuporanga passa a instituir legalmente o perímetro urbano do município, que posteriormente é submetido a mais três alterações até o final da década de 1970 (1969 - Lei n. 1123, 1777 - Lei n. 1625 e 1978 - Lei n. 1685). “A prefeitura possui Código de Obras e Posturas que são as únicas leis básicas que disciplinam as relações entre administração local e os municípios, apesar de se encontrarem bastante desatualizadas”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 143).

Comprova-se aqui que o controle legal do espaço urbano de Votuporanga já se fazia presente desde os anos 50, contrariando inclusive, aquilo que o PLHIS-2010 apregoava ao afirmar que: “O PDI e seus produtos: Lei de Zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e de Posturas, foram aprovados pela Câmara Municipal [apenas] no ano de 1971” (PLHIS 2012, p. 45).

Estas leis não foram suficientes nem para iniciar, tão pouco para afirmar o planejamento urbano no município que passou a se desenvolver e aumentar fisicamente sobremaneira especialmente após o início das atividades agroindustriais e acelerou ainda mais após a infiltração da indústria no município que não apenas atraía moradores da área rural, mas também de outros municípios vizinhos, já no final da década de 1960 e início dos anos de 1970. Aqui o município já está submetido à quarta alteração perimetral legalmente instituída, sendo a primeira em 1959, conforme já exposto, e sua dimensão física, já havia aumentado sobremaneira em relação à formação do seu primeiro núcleo central em 1937.

Neste momento estava em trâmite a aprovação do primeiro Plano Diretor de Votuporanga - o PDI-1971. Villaça, ao analisar os planos do processo de planejamento urbano dos municípios brasileiros aborda que, “os planos [...] devem ser integrados tanto do ponto de vista multidisciplinar, como do ponto de vista especial, integrando a cidade em sua região”. (VILLAÇA, 2010, p. 212). O

autor ainda coloca ainda que a partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos: “este discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado” (VILLAÇA, 2010, p. 182).

Vale dizer que o Plano não foi muito além dos limites urbanos do Município de Votuporanga, atendendo mais a uma especificidade local, sobretudo firmada na dinâmica da industrialização.

1.3 1964-1971 - A Nova Institucionalidade do Planejamento Urbano no Brasil e o Processo de Elaboração do PDI-1971 de Votuporanga

1.3.1 Criação do SERFHAU, BNH e a implantação de Leis de Parcelamento, uso e ocupação do solo urbano

A partir da segunda metade da década de 1950, a falta de adequação do pequeno produtor às novas técnicas de modernização agrícola, eram um entrave à permanência deste produtor no mercado e ambiente rural. Aliava-se a isso, o esgotamento da fronteira agrícola (paulista), o que contribuiu sobremaneira, para a intensificação do processo de ocupação do Centro-Oeste (e também da região norte do estado do Paraná) desencadeando um massivo êxodo rural levando ao “esvaziamento demográfico” das áreas rurais, destas regiões. Este processo se estende por vários anos, vindo a refletir física, social, política e economicamente nas décadas seguintes (anos 1960/1970).

Vinculado ao Ministério do Interior e ao Banco Nacional da Habitação - BNH, o SERFHAU é criado em 1964, sendo regulamentado apenas em 1966 como órgão administrativo do governo federal (FELDMAN, 2005a). Enquanto se manteve ativo, o SERFHAU atuou diretamente nas administrações municipais e atuou junto à elaboração dos planos diretores em diversas cidades do estado de São Paulo. Nesse período, o CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal se mostrava como uma âncora técnica nos processos de elaboração desses planos, dividindo esta tarefa com empresas privadas de consultoria na área.

A criação e atuação do Serfhau só podem ser entendidas como parte do projeto de institucionalização do planejamento como função de governo e técnica de administração iniciadas na era Vargas. Tanto a ampliação de suas competências na área de planejamento que ocorre em 1966 como a “falsa” atribuição coordenadora expressam este vínculo (FELDMAN, 2005a p. 218).

Segundo Azevedo (1976, p. 74, 77 *apud* FELDMAN, 2005a, p. 218):

Os meios ligados ao planejamento urbano, especialmente os arquitetos, vinham reivindicando a criação de um Ministério de Urbanismo que atuasse no âmbito de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Os planos da cada cidade, territoriais e não territoriais, deveriam estar articulados com planos nacionais, regionais e estaduais. A não aceitação da ideia de um ministério canalizou as demandas dos arquitetos para o Serfhau, que assumiu o perfil voltado para o chamado planejamento local integrado, que passa a ser expressão utilizada para caracterizar tanto a integração dos planos locais aos demais, como entre os aspectos físico, social, econômico e institucional.

O município de Votuporanga compunha o quadro de municípios contemplados pela elaboração desses planos e, neste caso, sob a assessoria e supervisão técnica da empresa privada GPI (Grupo de Planejamento Integrado, que atuava na elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado a partir de 1967). Destaca-se que no caso do PDI-1971 de Votuporanga, parte dos levantamentos e diagnósticos constam como sendo elaborados pela empresa POLO-Consultoria e Planejamento Ltda. S/C (CUCATO; NEGRELOS, 2014). Para Azevedo (1976, p. 82-88 *apud* FELDMAN, 2005a p, 221), “Os planos financiados pelo Serfhau constituíram veículo de assistência técnica para uma geração toda de planejadores. Funcionaram como uma espécie de escola para prefeitos e funcionários federais, estaduais e municipais, o que talvez tenha sido mais importante do que os próprios planos”.

No período compreendido entre os anos 1950-1960 Votuporanga registra notável crescimento econômico, o que reflete de forma direta no seu desenvolvimento urbano. Tais questões acabam por atrair um significativo contingente populacional que contribui para o crescimento demográfico na cidade. Já no final da década de 1960, a cidade demanda novos bairros e, neste período, o governo federal autoriza à Companhia Estadual de Casas Populares - CECAP a obter financiamentos do recém-criado Sistema Financeiro da Habitação - SFH, o que vai subsidiar o início da produção habitacional, regida pelo órgão financeiro do sistema, o Banco Nacional da Habitação - BNH.

Regulamentada pelo decreto n. 43.107 de 28 de fevereiro de 1964, a CECAP começa a funcionar efetivamente a partir de 1967 quando já manifesta a preocupação governamental de viabilizar um processo de produção de moradias direcionada para uma população financeiramente menos provida. Esta população começava a se concentrar nas cidades devido ao intenso processo de urbanização, produzido pela crescente industrialização pela qual passava o país, especialmente após o final da Segunda Grande Guerra.

No caso de Votuporanga se tratava de um momento em que a industrialização ainda estava por ocorrer, mas a cidade já vinha sendo influenciada pela dinâmica da agroindústria. Com isso, já existia essa preocupação com a habitação popular, com as atenções voltadas para as políticas sociais do governo do estado de São Paulo. Desta forma, entre 1968/69, Votuporanga recebe subsídios do

governo para implantação de seu primeiro loteamento popular: o CECAP I, implantado na zona sul da cidade, que vinha se desenvolvendo desde meados da década de 1940.

Mapa 1.22 - Localização dos bairros da CECAP em Votuporanga
Fonte: Mapa da cidade ano/2012 com intervenção da autora

No seu primeiro período de atuação efetiva (de 1967 até 1983), a CECAP ainda foi responsável por construir em Votuporanga o CECAP II em 1981, na área oeste da cidade, onde se sentiam os impactos da industrialização.

1.3.1.1 O planejamento integrado

O final da década de 1960 marca o início da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Votuporanga, sob o efeito do início do governo militar ditatorial, da centralização política e do autoritarismo. Este também foi um período de quebra do padrão de planejamento urbano no Brasil que vinha se desenvolvendo: centrado no pensamento embelezador e higienista, direcionado à população de maiores renda e poder político.

A nova configuração na já citada distribuição espacial da população no espaço intraurbano de Votuporanga desencadeou algumas distensões nas formas de ocupação do espaço urbano que levou a uma redefinição do desenho urbano.

A ausência de leis de zoneamento e de um distrito industrial em 1970 desencadeou a instalação de algumas indústrias em áreas residenciais, causando incômodo à vizinhança e mesmo comprometendo a qualidade de vida da população. Assim, considerando a importância da indústria (agroindústria e indústria moveleira), para o município, na década de 1970, suscitou-se a instalação do I Distrito Industrial do município.

A questão é que mesmo na ausência de uma organização formal no âmbito municipal é certo que problemas já se exprimiam nas formas de ocupação e apropriação do espaço urbano. A “ausência de legislação urbana adequada” no município de Votuporanga foi um componente importante para algumas desarticulações do seu sistema urbano, até então formado. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p 167). Apenas em 1976, com a aprovação da Lei Municipal nº 1534/1976, “abre crédito especial [...] para instalação do departamento de Serviços urbanos”, durante o mandato do Prefeito Luiz Garcia De Haro. (Lei 1534 de 23/03/1976- Banco de Dados da PMV)

Assim, não bastando o problema desencadeado pelas incorporações de pequenas indústrias em locais inadequados, a cidade também não estava preparada para receber os fluxos migratórios advindo do campo, descontentes com a nova política agrária de modernização e atraídos pelas novas oportunidades de emprego oferecidas pela economia industrial.

No final do governo JK, no início da década de 1960, com o aumento da inflação no país e a crise econômica que se intensificou, o otimismo em relação à economia nacional se perde e, em 1964, o golpe militar dá início a um período essencialmente autoritário e, de atrofia dos direitos constitucionais.

A constituição do regime político autoritário que se iniciou com o golpe militar de 1964 e se estendeu pelos 21 anos seguintes, dá início a um período marcado pelo planejamento urbano na lógica excludente e conservadora, que considerava a cidade um campo de ação meramente técnico. Com relação aos planos urbanísticos elaborados para impedir o agravamento das condições de vida nas cidades do país, “desde os anos de 1965/1970, [...] sua elaboração (era estabelecida) sob o rótulo pomposo de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado e apresentados como panaceia de todos os males do país” (BOLAFFI, 1979, p. 41).

Segundo Negrelos (1998, p. 96): “[...] A partir da década de 60 e até o início dos 80, assistiu-se à elaboração de uma grande quantidade de planos, numa etapa tecnocrática do planejamento urbano. Foi o ‘boom’ dos planos diretores integrados e das leis de zoneamento”.

Nesta lógica, os PDDIs se disseminavam pelo território nacional, com o controle do Estado sobre os municípios que estavam muito longe de exercerem a autonomia. Sobre o impacto do regime militar, que ancorou a burocracia e tecnocracia do início dos anos 1970, os municípios não tinham autonomia para legislar sobre o solo urbano e os planos diretores foram instituídos como instrumentos de controle do solo urbano, geridos e controlados pelo Estado Nacional através do SERFHAU.

Neste cenário, Votuporanga tem seu primeiro plano diretor, sob o título de Plano Diretor Integrado (PDI) aprovado no ano de 1971. Elaborado em pleno regime militar, o PDI de Votuporanga se estabelece num cenário em que o papel do planejamento é aplicado na manutenção do regime político e do sistema econômico ao qual estava vinculado.

1.3.2 Implicações e condicionantes para a reorganização territorial em Votuporanga – agentes, regulação, novos loteamentos

1.3.2.1 O processo de elaboração e implantação do primeiro Plano Diretor de Votuporanga: Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971 - PDI-1971

“O planejamento é um processo contínuo que nunca se completa e que não termina com a elaboração dos planos, pois estes devem ser constantemente ajustados às transformações da vida dos grupos humanos a que se destinam”. (MELLO; MODESTO, 1965, p. 55).

Este item remonta ao processo de construção e implantação do Plano Diretor de Votuporanga/SP, que se dá a partir dos anos 1960 e utilizou a metodologia adotada pelo SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), que priorizava a coerência na elaboração do Plano e valorizava o diagnóstico dos problemas urbanos:

O Plano de Ação do Governo Municipal constitui-se num instrumento fundamental de política de desenvolvimento integrado de Votuporanga, desde que nele se consubstanciam as diretrizes básicas, extraídas do estudo da realidade local, e que deverão nortear a intervenção multilateral do poder público municipal, nessa mesma realidade [...]. (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 1).

O PDI de Votuporanga, assim como vários outros elaborados no mesmo período, foi subsidiado a partir das práticas e das proposições desenvolvidas na Prefeitura Municipal de Votuporanga, influenciados pelo IBAM.

Para efeito desta análise, é importante registrar a referência do caso de Franca/SP, através dos estudos de Ferreira (2007a), onde se buscou estabelecer um parâmetro para a compreensão do processo que contribui para a construção do PDI-1971 de Votuporanga e a influência da empresa privada de consultoria GPI também atuante em Franca, partir de 1967 e neste processo refletir dialeticamente sobre as propostas dos planos de ambos os municípios.

O GPI em Votuporanga, bem como em Franca, abrigava um corpo técnico multidisciplinar, e ambos os municípios tiveram seus planos financiados inicialmente, com recursos oriundos do FIPLAN- Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado.

O franco desenvolvimento de Votuporanga em diversos setores econômicos e a inexistência de leis especificadas de regulação do espaço urbano levou os gestores públicos municipais a perceber a necessidade de direcionarem suas políticas públicas no sentido da promoção do planejamento físico do município. Assim, no final da década de 1960, precisamente em 1969, a prefeitura contratou a empresa de consultoria privada, a GPI para elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI-1971). O GPI era liderado pelo engenheiro Sérgio Mota, e composto por um corpo técnico multidisciplinar formado por profissionais vinculados às organizações clandestinas de esquerda e de oposição ao regime militar, com uma posição crítica à tecnocracia, permitindo discutir as análises existentes sobre o período do SERFHAU e ao perfil tecnocrático do planejamento governamental. (FERREIRA, 2007b).

Para Feldman (2005b), a criação do SERFHAU representa a legitimação do urbanismo e da ideia de Plano de Desenvolvimento Local Integrado, e repercute na criação de órgãos de planejamento nas administrações municipais estruturados para desempenhar esta atividade, no entanto, sua atuação através da incorporação de possibilidades dos municípios contratarem a elaboração de planos, potencializa a prática profissional fora das administrações e é neste vertente, fora da administração pública, que a partir dos anos de 1960, se constrói a prática da elaboração de planos pelas mãos de equipes multidisciplinares.

O Plano de Votuporanga foi elaborado e implantado durante as reformas administrativas promovidas durante o mandato do Prefeito Municipal, o Sr. Ernani de Matos Nabuco, reeleito pela Arena, partido de suporte político do governo militar.

O primeiro mandato do Nabuco era o momento de ‘arrumar a casa’, especialmente entre os anos de 1960 e 1962. A cidade quase não era provida nem com pavimentação, nem com infraestrutura (esgoto e galerias pluviais). Contava, apenas, com serviço de água emergente, e as residências eram supridas com fossa embora a gestão anterior, sob o mandato do prefeito João Gonçalves Leite, tivesse sido competente sob vários aspectos apesar da crise política que seu governo enfrentou. As verbas eram poucas e as poucas obras já feitas, não foram planejadas: um exemplo disso é a Avenida Brasil que fora pavimentada sem infraestrutura subterrânea. Várias erosões que margeavam os córregos da cidade e contribuíram para construção de avenidas: nós ganhamos grandes avenidas que serviram para sanar os problemas das erosões. Nabuco procurou cuidar dos aspectos urbanísticos de Votuporanga. Além de investir pesado em obras de infraestrutura, também construiu praças e o ‘teatro do povo’, assim denominado por ele, onde hoje é a concha acústica. [...]

No segundo mandato, Nabuco disse: “*a cidade está a tendida, agora vou priorizar o município*”. Com isso Nabuco pensava em trabalhar o território municipal. Naquele momento a agricultura e pecuária estavam acontecendo de forma tímida no município. Nabuco pensava: que com atividade agrícola forte, a cidade também se fortalecia, e estimulava inclusive, o processo de urbanização que já estava em processo. (Entrevistado 5, em entrevista concedida à autora em 06/06/2014).

O PDI-1971 foi abrangente em várias dimensões que primam pelo desenvolvimento dos meios físico, territorial, social, econômico e cultural do município. No entanto, perceber a necessidade de

capitanear políticas públicas visando o planejamento do município não era o único motivo para a implantação do PDI-1971.

Tratava-se de um momento em que a “comercialização” dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado era intensa, sendo seus efeitos sobre o espaço urbano criticados por sua escassa eficácia. Na sua maioria, estes Planos trabalhavam com diagnósticos, muitas vezes irreais, especialmente pelo fato na sua grande maioria, serem elaborados a distância do município no qual seria implantado e representaram instrumentos de soluções práticas de problemas que necessitavam de resultados imediatos. Foi comum o fato de desconsiderarem condições urbanas e sociais locais, terem como pano de fundo a compreensão do “planejamento tecnocrático”, disseminada por setores do regime militar.

No caso de Votuporanga, o PDI-1971 há quem o considerou como obsoleto chegando a afirmar que o Plano “errou em quase tudo”, merecendo destaque as questões ligadas ao plano físico do município. (SANT’ANA, 2007).

Uma das questões que o Plano coloca, e que, no entanto, não foi obedecida, diz respeito ao crescimento da malha urbana de Votuporanga, transpondo o eixo rodoviário no sentido centro-norte, quando o PDI-1971 recomendava para a mesma área a expansão do setor agroindustrial, e apontava para a forte presença agropecuária, num momento simultâneo a chegada e consolidação da indústria moveleira no mesmo local.

É, contudo, no período de 1960 e 1968 que se dá um processo de alastramento horizontal apresentando aspectos deformadores e perigosos. [...] evidencia-se uma forte atração pela rodovia BR-33. Para o norte e para o leste surgem loteamentos ‘espichados’ para as margens da rodovia. [...] A técnica urbanística moderna trata de evitar o que se denomina conflito de usos, sobretudo quando se trata de conflito agudo com ameaça à integridade física do habitante. Uma rodovia de importância e porte da BR-33 não somente tem vocação para o adensamento de seu tráfego como tende a ser alargada no futuro [...] Além do ruído crescente, dos gases de combustão e da necessidade de campo de visibilidade, deve permanecer livre de qualquer perturbação exógena. [...] Permitir adensamentos de residências às margens de uma rodovia de tal porte, significa submeter uma parcela da comunidade a todos os inconvenientes citados (perigo de acidentes, ruído, gases de combustão, etc.). (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 155).

A partir de 1981, oficializa-se o acesso principal que liga a Zona Norte da cidade as demais localidades já consolidadas do município. Com a promulgação da Lei n. 1.817 de 12 de maio de 1981, “autoriza-se a Prefeitura Municipal de Votuporanga a celebrar convênio com a Secretaria de Obras e do Meio ambiente do Estado de São Paulo, com a concordância sobre a construção de viaduto sobre a rodovia Euclides da Cunha, na Ligação com a Av. Brasil. (Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga - 2012” (Lei 1817 de 12/05/1981- Banco de Dados da PMV).

Tratava-se de um momento bastante emblemático para Votuporanga, que nos anos seguintes assistiria a força e os reflexos do setor industrial que começavam a se instalar na zona norte da cidade, reflexos estes que se centravam nos novos arranjos da estrutura urbana de Votuporanga e que também

estariam ligados ao adensamento populacional mais significativo que o município até então havia presenciado.

Tabela 1.7 - Evolução da População de Votuporanga de 1960 a 1970

Município Votuporanga e Distritos	População Total - 1960			População Total - 1970		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
	19.809	13.136	32.945	30.446	8.997	39.443

Fonte: Elaborada a partir dos dados: (PDI-1971 - Votuporanga - Vol. 01 Diagnóstico - PDM-1996, IBGE 1960 e 1970; Rodrigues, 2006a.

Outro fator que contribuiu para conformação do espaço interurbano foi a criação do PLAMIVO - Plano de Amparo e Incentivo Industrial de Votuporanga pela Lei n. 1.185, de 30 de outubro de 1970. Trata-se de conjunto de incentivos legais à industrialização, previstos pelo Poder Público Municipal, instituído na gestão do prefeito Hernani de Mattos Nabuco (Banco de dados da PMV).

A implantação do PLAMIVO incentivou a instalação de novas empresas nas áreas demarcadas para uso o industrial e também atraiu para tais áreas a transferência de empresas já sediadas no município. No encontro dos eixos rodoviários foram estruturados os dois primeiros distritos industriais e, com eles, os bairros operários, localização residencial das camadas populares da população urbana advindas do campo, atraídas pela oferta de emprego da indústria (moveleira). Dessa maneira, a localização das classes operárias próximas à localização industrial (indústria de transformação), é utilizada como forma de otimização dos custos da reprodução do capital.

Nesta dinâmica, as áreas norte e noroeste do perímetro urbano passaram a ter vantagens de localização inclusive das plantas industriais relacionadas às exigências legais que orientam a proximidade das indústrias aos eixos rodoviários, confirmando a abordagem de Singer (1979 p. 24), ao compreender que “a procura por espaços na cidade é formada por empresas, por indivíduos ou por entidades que atendem as necessidades de consumo coletivo”. Este consumo também está relacionado à questão da moradia, direcionando as localizações para acomodar a população pobre que na década de 1990 era massiva, mesmo com a crise da indústria local.

Tabela 1.8 - Evolução da População de Votuporanga de 1980 a 1991

Município Votuporanga e Distritos	População Total - 1980			População Total - 1991		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
	45.497	6.588	52.085	60.091	4.206	64.297

Fonte: Elaborada a partir dos dados: (PDI-1971 - Votuporanga - Vol. 01 Diagnóstico - PDM-1996, IBGE 1980 e 1991; Rodrigues, 2006a.

Villaça (2001, p. 333) também compreende que “A disputa pelas localizações é uma disputa pela otimização (não necessariamente minimização) dos gastos de tempo e energia” [...] No entanto os homens não disputam enquanto indivíduos, mas enquanto classe”.

Esta disputa determina não apenas no capitalismo, mas ela acontece em qualquer modo de produção e em qualquer sociedade de classe, indicando que “quando uma indústria é construída, há ao mesmo tempo consumo (não só do terreno, mas de todo o espaço urbano) e produção de espaço”. (VILLAÇA, 2001, p. 332).

O espaço que se produz e consome, é muito mais do que o terreno “[...] Quando se constrói um edifício de apartamentos ou uma casinha operária na periferia, o espaço que está sendo produzido e consumido é o da totalidade da cidade”. (VILLAÇA, 2001, p. 332).

A partir da década de 1970, o desenho urbano do município passou a ser orientado pela lógica de reprodução do capital industrial. Na verdade, “é o capital imobiliário que define a expansão territorial [...]”. (VILLAÇA, 2001, p. 335). Assim nos anos 1970 a população operária ocupou o vazio urbano configurado pela área norte do município que passou a constituir, naquela porção da cidade, “uma importante aglomeração residencial das camadas populares”. (RODRIGUES, 2006a, p. 140).

Para Singer (1968, p. 65)¹⁷ “a valorização do solo representa, de certo modo, um dique à completa concentração do parque industrial, num único ou em poucos pontos do território”. A função industrial de Votuporanga, não se exerce apenas para o mercado regional restrito, mas se projeta no plano nacional.

O PLAMIVO normatizou as atividades das indústrias já existentes e também atraiu e incentivou a instalação de novas indústrias no município, contrariando desta forma, a premissa prevista pelo Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971(PDI-1971).

Quanto à priorização que o PDI-1971 dá à indústria em Votuporanga, no que tange ao direcionamento do zoneamento urbano para mitigar questões ligadas à forma desarticulada como estas indústrias foram instaladas no município, trabalhou-se com maiores detalhes no Capítulo 2, item 2.2, *O PDI - 1971 - Regulação de uso e ocupação do solo*.

A metodologia adotada pelo GPI era praticamente a mesma em todos os municípios onde operou. Assim, da mesma forma que para elaboração do plano de Franca (FERREIRA, 2007, p. 97), para Votuporanga o trabalho foi organizado em 05 volumes composto pelo Diagnóstico (v. 1), Plano de Ação (v. 2), Política de Desenvolvimento Físico (v. 3), Lei do Plano Diretor Físico (v. 4) e Código de Instalações (v. 5).

---

17 Neste caso, Singer analisa a valorização da terra em São Paulo, na sua obra: Desenvolvimento econômico e evolução urbana (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife). Porém, a dinâmica de valorização do solo se aplica em todos os casos onde o capitalismo direciona a produção do tecido urbano do município, como é o caso de Votuporanga.

Baseado numa concepção desenvolvimentista, este “novo” padrão de planejamento preconiza os problemas urbanos, e prioriza a formulação de um diagnóstico voltado para os problemas enfrentados pelas cidades. Tais planos diretores foram idealizados para funcionar como instrumentos de controle do Estado sobre os municípios. (FELDMAN, 2005b).

Desta forma, o GPI - Grupo de Planejamento Integrado trabalhava numa linha que norteava um diagnóstico que apontava para um modelo de desenvolvimento corrente na época, suscitando nas leis propostas pelo PDI-1971 de Votuporanga. Ferreira (2007b, p. 3) entende que, no caso de Franca, o Plano foi tido como ineficaz por conta de exaustivos diagnósticos fora da realidade, propostas inexecutáveis e ausência de participação social, simplificação que demanda análises mais acuradas.

No caso de Votuporanga, o Plano chegou, em muitos momentos, a propostas de diretrizes executáveis e que ainda hoje redundam na atual configuração do município. Um dos casos é o conjunto de diretrizes viárias que, previstas na década de 1970, abarcam o plano viário hierárquico atualmente estabelecido.

Mapa 1.23 - Sistema viário - proposto para o município de Votuporanga - Mapa 03-PDI-1971

Fonte: GPI e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo- Universidade de São Paulo - FAU-USP

Destaque da autora para os eixos rodoviários. (Marrom) e Linha Férrea (Laranja) e destaque em círculo azul – Atual Av. República do Líbano. Destaque em círculo vermelho - atual Av. Antonio A. Paes

Disponível em tamanho A3, no anexo I

O diagnóstico do PDI-1971 e as propostas de diretrizes de hierarquização viária no município subsidiaram a atual configuração viária. As vias secundárias previstas em 1971 formam atualmente as

principais vias de acesso entre o centro e a periferia, inclusive promovendo a ligação intermunicipal, como é o caso da Avenida República do Líbano¹⁸ (Lei nº 4144 de 18/10/2006) e Avenida Antonio Augusto Paes¹⁹ (Prolongamento).

Ferreira (2007a, p. 100), ao trabalhar a questão do diagnóstico urbano enquanto uma interpretação realista da cidade, coloca que o volume que trata do diagnóstico sintetiza, de forma bastante didática, as principais questões julgadas prioritárias pelo GPI a serem enfrentadas no que refere à estruturação do espaço urbano em Franca: “Estrutura viária insuficiente, carecendo de hierarquização do tráfego; necessidade de controlar a expansão urbana, até mesmo através da proibição de novos loteamentos, a indução ao adensamento com áreas de baixa densidade populacional”. Pode-se considerar que a situação e a condição do município de Votuporanga eram semelhantes, dadas as devidas especificidades.

Quanto aos serviços públicos, equipamentos e infraestrutura²⁰, merece destaque aqui o fato de que o município, no final da década de 1960 e início da de 1970 já possuía serviços de água, sob a responsabilidade da Prefeitura “conseguindo atender 97,3% da área efetivamente ocupada”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 163). No que diz respeito à rede de esgoto, também a cargo da prefeitura, e de criação recente, conseguia-se atender “53,1% da área bruta, correspondendo a 50% das edificações existentes”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 164). Quanto ao serviço de iluminação pública, aparece como o de melhores condições na área urbana. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 165). No que diz respeito às áreas verdes, município era carente de tais áreas, mas apresentava uma satisfatória incidência de equipamentos públicos, especialmente aqueles ligados à educação. Incluía-se também no quadro das carências “as quotas de áreas livres destinadas para recreação de crianças, jovens e adultos”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 166).

Quanto ao controle do crescimento da cidade, para que sejam evitadas as repercussões negativas da desmedida expansão da área urbana, expressas no conflito entre as reivindicações de serviços públicos para áreas de pequena densidade demográfica e baixa rentabilidade econômica que podem propiciar, impõe que se proíba, pelo menos por quatro anos, a abertura de novos loteamentos (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 22).

Corroborando este fato, observa-se no volume da política de desenvolvimento físico do Plano, uma proposta de diretriz orientando “a aprovação de uma Lei proibindo novos loteamentos até que, dentro de quatro anos se conclua a primeira revisão deste Plano [...]” (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 9). Um dado que endossa está argumentação do PDI-1971, está no fato de se constatar, durante a fase do seu diagnóstico, o “excesso de áreas loteadas e não ocupadas” (VOTUPORANGA, 1971, v. 1,

---

¹⁸ Lei n. 4144 - Dispõe sobre Denominação de Avenida República do Líbano (Outrora Estrada Projetada).

¹⁹ Lei n. 3776 de 07/12/2004 - Dispõe sobre denominação de prolongamento da Avenida Antonio Augusto Paes, trecho compreendido entre o viaduto da Rodovia Euclides da Cunha até a ponte do Córrego Marinheirinho.

²⁰ Dados do PDI-1971 a partir dos levantamentos da GPI e POLO Consultoria e Planejamento Ltda S/C.

p. 166). Outro fato é dado pela questão da até então detectada “falta de diretrizes de expansão da cidade” (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 167). Na década de 1970, o município já contava com 83 loteamentos instalados (desde 1937), sendo 33 implantados entre os anos de 1970 a 1979.

Tabela 1.9 - Bairros - extraída do PLHIS-2010 - Votuporanga/SP- Reelaborada pela autora/2013

Nº	Loteamento	Decreto Aprovação Previa ou Decreto Final	Ano de Abertura	Localização
1	Jardim Botura	Não encontrado	1970	Nordeste
2	Jardim Paulista	Aprovação em 02/12/71	1971	Nordeste
3	Loteamento Alfredo Gorayeb	Não encontrado	Década de 70	Sudeste
4	Prolongamento Vila São Vicente	Não encontrado	Década de 70	Sudeste
5	Prolongamento Vila Guerche	Não encontrado	Década de 70	Noroeste
6	Jardim Progresso	Dec. Aprovação nº 1500/74	1974	Sul
7	Jardim Santo Antônio	15/03/1975	1975	Oeste
8	Parque Residencial San Remo	Dec. Aprov. 1767 de 08/09/77	1977	Centro Oeste
9	Bairro Pozzobon (14ª e Jd Sta Maria)	Dec. Aprov. 1923 de 29/12/78	1978	Norte
10	Jardim Bela Vista	Dec. Aprov. 1915 de 20/12/78	1978	Sudoeste
11	Chácara Ferrari	Aprovação em 23/11/78	1978	Oeste
12	Jardim Eldorado	Dec. Aprov. 1916 de 20/12/78	1978	Sudeste
13	Jardim das Palmeiras I	Dec. Aprov. 1919 de 20/12/78	1978	Sudoeste
14	Jardim das Palmeiras II	Dec. Aprov. 1920 de 20/12/78	1978	Sudoeste
15	Jardim Santos Dumont	Dec. Aprov. 1918 de 20/12/78	1978	Sudoeste
16	Jardim Terras de São José	Dec. Aprov. 1914 de 20/12/78	1978	Noroeste
17	Loteamento Vale do Sol	Dec. Aprov. 1852 de 10/07/78	1978	Leste
18	Loteamento Vila São Vicente de Paula	Req. 2968/78 Aprov. 10/08/78	1978	Nordeste
19	Vila Lions	Não encontrado	1978	Leste
20	1º Distrito Industrial	Não encontrado	1978	Norte
21	Prolongamento Vila Paes	Dec. Aprov. 1913 de 20/12/78	1978	Nordeste
22	Prolongamento Parque dos Estados	Dec. Aprov. 1836 de 30/05/78	1978	Nordeste
23	Jardim Bom Clima	Dec. Aprov. 1942 de 11/04/79	1979	Leste
24	Jardim Marim	Dec. Aprov. 2110 de 11/05/79	1979	Centro Leste
25	Chácara Santa Maria	Dec. Aprov. 2010 de 04/10/79	1979	Sudeste
26	Jardim Santa Maria	Dec. Aprov. 2010 de 04/10/79	1979	Sudeste
27	Jardim Planalto	Dec. Aprov. 1937 de 13/03/79	1979	Sudeste
28	Loteamento Campo Limpo	Aprovação em 08/10/79	1979	Oeste
29	Loteamento São Cosme	Dec. Aprov. 1949 de 27/04/79	1979	Leste
30	Loteamento São Damião	Dec. Aprov. 1949 de 27/04/79	1979	Leste
31	Polo Com. E Ind. De Votuporanga	Dec. Aprov. 1975 de 27/06/79	1979	Oeste
32	2º Distrito Industrial	Não encontrado	1979	Oeste
33	Prolongamento Chácara Santa Maria	Aprovação em 21/12/79	1979	Sudeste
34	Residencial Marinez	Dec. Aprov. 1852 de 10/07/78	1979	

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga, fornecido à autora pelo Gabinete. Civil e PLHIS-2010.

Tanto no caso de Votuporanga, quanto no caso de Franca, com o auxílio dos estudos e análises presentes em Ferreira (2007a) é possível estabelecer um parâmetro para análise e compreensão do processo que contribui para a construção dos planos elaborados para ambos os municípios e a influência do GPI neste processo.

O processo de trabalho, bem como as atividades desempenhadas pelo GPI em Votuporanga e também em Franca, apontava que seus planos foram financiados, inicialmente, com recursos oriundos do FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, cuja intenção era a de dar autorização legal para a obtenção de empréstimo junto ao SERFHAU, que, em ambos os casos, foram dadas por leis municipais. No caso de Franca, pela municipal n. 1.521/1967 e no caso de Votuporanga, pela Lei n. 1.233/ 1971.

Figura 1.9 - Folha de rosto de apresentação do PDI - Votuporanga 1971.

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP

O Plano de ação do município trazia no seu texto a manifestação de incentivo ao desenvolvimento do setor industrial, ao colocar como diretriz geral do desenvolvimento integrado de

Votuporanga a necessidade de “incrementar o desenvolvimento do setor industrial, oferecendo incentivos econômicos e fiscais para a ampliação das indústrias de transformação já existentes e para as que venham a ser implantadas no município”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 1).

A própria empresa de consultoria propunha, para os dois casos, a criação de uma estrutura de planejamento urbano, subordinada diretamente ao gabinete civil, objetivando com isso uma forma instrumentalizada de coordenar o sistema de Planejamento e também do Desenvolvimento Integrado do Município. Para Ferreira (2007b), a empresa GPI buscava elaborar, o que na época, era entendido como planejamento integrado: um planejamento que abarcasse a própria estrutura administrativa do município, às condições econômicas e sociais para o desenvolvimento e a preparação do espaço físico da cidade, sempre com a ideia de alcançar um crescimento “harmônico”.²¹

Mudanças políticas e econômicas como a alteração do quadro de governo e a crise do petróleo e do próprio Milagre Brasileiro, provocaram em 1976 a extinção do SERFHAU sendo com ele extintos os ideais de planejamento integrado e, conseqüentemente, dos Planos Diretores naquele momento.

A respeito do desenvolvimento físico de Votuporanga e a evolução de sua malha urbana, considerando o acelerado desenvolvimento econômico ligado ao processo de industrialização voltado para a indústria moveleira, observa-se que desde a fundação do patrimônio em 1937 até 1959, em Votuporanga foram implantados 23 loteamentos ao passo que, entre os anos de 1960 até o final da década de 1970 foram implantados 60 novos loteamentos, segundo lista atualizada de bairros fornecida pelo Gabinete Civil da Prefeitura de Votuporanga em 18/12/2013. Isso comprova o desenvolvimento corrente naquele período em Votuporanga, da mesma forma como ocorreu em Franca, porém neste caso, motivado pela indústria calçadista: “Como parte deste processo de grandes transformações em sua economia (antes agrícola, agora industrial) ocorre outro fenômeno: o de urbanização e de abertura de novos espaços para loteamentos sem precedentes: entre 1965 e 1975, surgiram 41 novos loteamentos”. (FERREIRA, 2007a, p. 20).

---

²¹ Conta lembrar aqui, que, mesmo sem o devido planejamento, naquele momento em Votuporanga “constatava-se a existência de terrenos adequados, energia elétrica, facilidade de acesso à cidade e ao sistema rodoviário regional, ferrovia e loteamento nas proximidades ainda em vias de ser efetivamente ocupados”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 161).

Mapa 1.24 - Evolução da malha urbana de Votuporanga - Década de 70

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 -Elaboração Própria

Votuporanga goza de excelente posição dentro do sistema viário de transportes podendo articular-se facilmente em quase todas as direções. A implantação da rodovia transversal, que passara nas proximidades do município e prevista para breve, reforçara a sua situação de vantagem em relação a outras cidades do planalto paulista. (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 11).

A configuração no espaço intraurbano de Votuporanga sofreu alterações ocasionadas pela distribuição da população recém-instalada no município, sobretudo ocorrida entre as décadas de 1960 e 1970, e especialmente pela inserção de algumas indústrias moveleiras no município como já indicado anteriormente, desencadeando problemas nas formas de ocupação do espaço urbano que levou a uma redefinição do desenho urbano da cidade.

Nos últimos anos da década de sessenta, a economia de Votuporanga entrara numa fase de estagnação, resultante do processo espontâneo de substituição da agricultura tradicional pela pecuária extensiva. De importante Município produtor de café, algodão [...], Votuporanga transformou-se numa área de pecuária de baixa produtividade [...] em consequência, reduziu-se consideravelmente a população rural, que em parte transferiu-se para cidade-sede, e em parte se deslocou para as zonas pioneiras do oeste paulista. O extraordinário incremento da população urbana, inflada pelo êxodo rural, deu-se desordenadamente sem qualquer correspondência com o nível de crescimento das atividades econômicas e capacidade de absorção da mão-de-obra pela indústria, comércio e outros setores da atividade terciária. [...] (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 4).

O declínio das atividades agrícolas fica explícito inclusive pela forma como os recursos são disponibilizados para este setor. Observa-se a tabela de Investimentos por Programa e Subprograma previsto pelo orçamento plurianual do PDI-1971:

Tabela 1.10 - Plano de Ação dados de PDI-1971

SETOR	INVESTIMENTO PREVISTO
Indústria	20,05%
Serviços Públicos	19,62%
Saúde e Saneamento	15,60%
Administração	15,26%
Agropecuária	10,94%

Fonte: PDI-1971- GPI –Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C - Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo- Universidade de São Paulo - FAU-USP

Conforme já citado anteriormente, a ausência de um processo de planejamento sistemático no município foi responsável pela forma desregrada com que as indústrias se assentavam no espaço intraurbano da cidade.

A lógica da disseminação dos PDDIs pelo território nacional, sob o controle do Estado sobre os municípios (o Estado Nacional os controlava através do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo criado em 1964), em Votuporanga assim como em Franca, tiveram seu primeiro Plano Diretor, sob o título de Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

Pode-se considerar a Lei 1.233/1971, que trata do PDI-1971 em Votuporanga, uma junção de elementos e questões de natureza diversa. Tanto o plano de Votuporanga quanto o de Franca²², trabalham um processo parecido com o do Plano de São Paulo²³ analisado por Feldman (2005a, p. 248):

[...] constituído de três elementos que direcionariam uma cidade descentralizada e hierarquizada através da inserção de sistemas de circulação, do plano de uso do solo e a organização funcional que deveriam se materializar por meio de vias expressas, do zoneamento e da utilização da unidade de vizinhança.

Busca-se mostrar o caso de Votuporanga através do Mapa abaixo, com destaque para as zonas demarcadas como ZRENO - Zona Residencial Especial Noroeste - reservadas à unidade de vizinhança.

²² Ressalta-se aqui que há exceção ao caso de Franca que não estabelece criação de unidades de vizinhança em seu zoneamento de 1969 (PDDI).

²³ O Plano de São Paulo é mencionado neste trabalho, de forma muito breve, apenas como estratégia de análise para reforçar algumas particularidades que este tem quando comparado ao Plano de Votuporanga. Não há pretensão alguma de considerá-lo um terceiro elemento analisado, tampouco diminuir a importância das análises do Plano de Franca, aqui utilizado como referência.

Mapa 1.24 - Zoneamento de Uso e Divisão Territorial em áreas Integradas proposto para o município de Votuporanga – Mapa 04 - PDI-1971

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C - Disponibilizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP- Destaque da autora para a Zona Industrial e ZRENO

Disponível em tamanho A3, no anexo II

As proposições relativas ao zoneamento de uso e à divisão territorial em áreas integradas estão inseridas no contexto da Lei do Plano Diretor, fixando limites das zonas: a-) Zonas Comerciais; b-) Zonas Residenciais (Intensiva e extensiva); c-) Zonas Especiais -Zona Especial de Estocagem, Zona de educação técnico industrial e zona especial recreativa ou área pública para fins paisagísticos; d-) Zona Industrial (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 23).

As demarcações das zonas eram trabalhadas segundo critérios de utilização de eixos, pontuando o centro das quadras já instituídas: Art. 97 Os limites de cada zona são definidos por eixos de quadras, eixos de vias e linhas traçadas por pontos amarrados a eixos de vias através de malha auxiliar (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 36). Cabe lembrar aqui que o zoneamento proposto pelo PDI-1971 é de caráter pioneiro no município, sendo inclusive constada a “ausência de zoneamento” durante a fase de elaboração do diagnóstico do PDI-1971. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 167).

No texto presente no volume 03 do Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga, no seu item 3.3, subitem 3.3.2 (das zonas residenciais extensivas) observa-se que:

ZRENO - Zona Residencial Especial Noroeste: Trata-se de uma consequência da locação da Zona Industrial. A implantação das indústrias provocará uma compreensível tendência de aparecimento de concentrações residenciais operárias nas suas proximidades. [...] locadas a poucos passos das glebas industriais, uma área residencial destinada a acolher unidades de vizinhança dispersas dentro de uma área verde para abrigar famílias de operários da ZI - Zona Industrial. (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 13).

Isso deixa ainda mais clara a influência da indústria do processo de planejamento e desenvolvimento local, assim como o foi naquele momento para o PDDI de Franca (e de São Paulo) o que é reforçado pelo item 3.3.3, b - do mesmo Plano que assim se manifesta: “Item 3.3.3 “A zona industrial deverá o quanto antes, ser objeto de um de um projeto de detalhamento minucioso”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 15). Esta questão será retomada no capítulo 2.

No Zoneamento de São Paulo, apenas um ano após a aprovação do seu PDI-1971, implanta-se a Lei de Zoneamento que “ocupa o lugar no plano enquanto prática” (FELDMAN, 2005a, contracapa). Villaça aborda que “o zoneamento surge no Brasil sem qualquer elaboração teórica, sem a participação de intelectuais estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro. “O zoneamento é a prática de planejamento urbano mais difundida no Brasil”. (VILLAÇA, 2010, p. 178). Villaça ainda leva a compreender que:

A Lei 6766/79, que regula o loteamento, é a mais próxima do que aqui chamamos de planejamento urbano, pois trata-se de uma lei especificamente espacial. Se o objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é uma lei típica do planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não ao conjunto da cidade. (VILLAÇA, 2010, p. 172).

O mesmo autor coloca ainda que “o conceito dominante de planejamento urbano tem como especificidade a organização do espaço urbano e aplica-se à cidade individualmente”. (VILLAÇA, 2010, p. 172). Neste sentido, pode-se entender que o SERFHAU pretendeu, ainda que sem o êxito almejado, estimular o planejamento urbano no Brasil quando quis trabalhar os planos de cada cidade, individualmente. No caso do zoneamento municipal, este “nos seus quase cem anos de existência entre nós, serviu exclusivamente para atender a interesses claros e específicos, particularmente da população de mais alta renda”. (VILLAÇA, 2010, p. 178), mesmo porque, os interesses privados, e estes representam os da classe dominante, nunca deixaram de ser favorecidos no Brasil. “Deslocando-se da realidade e adquirindo autonomia, as ideias contidas nos planos passam a ser portadoras da ideologia dominante sobre os problemas que atingem as maiorias urbanas”. (VILLAÇA, 1999, p. 222).

Cabe ainda uma última constatação sobre o zoneamento previsto pelo PDI-1971: em áreas de Votuporanga originalmente demarcadas pelo PDI-1971 para a instalação das unidades de vizinhança e residência dos operários, ainda no final da década de 1970 vê-se a instalação do loteamento Parque Residencial San Remo (Dec. Aprovação nº 1767 de 08/09/77), bairro da classe de renda alta, que atualmente tem um dos metros quadrados mais caros da cidade, área exclusivamente residencial.

Quanto às demais questões dos dois planos aqui comparados (dos municípios de Votuporanga e Franca), estes propunham uma sistemática para estruturação das informações locais através da coleta de dados em documentos e a realização de levantamentos locais²⁴, o diagnóstico seria trabalhado por meio da “elaboração de um Cadastro Técnico Municipal, enquanto um instrumento básico e indispensável para a continuidade do planejamento integrado a nível municipal”. (FERREIRA, 2007a, p. 53).

Nos dois casos foram elaboradas legislações municipais básicas além da tributária e da urbanística, e também foi trabalhada a atualização de outras já existentes (como o Código de Edificações, por exemplo). Também foi reestruturado o quadro de pessoal das prefeituras dos respectivos municípios. O quadro de funcionários da prefeitura era composto por técnicos agrimensores e posteriormente por engenheiros e, apenas em 1978, arquitetos e urbanistas passaram a compor o quadro de funcionários públicos municipais. Conforme Mello e Modesto (1965, p. 52) “Poucos são os municípios brasileiros em cuja organização administrativa está incluído um órgão de urbanismo [...]”.

Em Votuporanga, à época, “não há órgão incumbido das atividades de administração geral nem pessoas ou órgão agrupando ou coordenando a execução dos serviços urbanos”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 142). O primeiro arquiteto a assumir a função de planejador no município foi o Arquiteto Urbanista Jorge Augusto Seba, em 1978, atualmente atuando como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SMDUH, cujas ações ecoaram bem mais tarde.

Naquele momento, não existia na prefeitura qualquer atividade ou recurso de planejamento, sendo a Proposta Orçamentária Anual:

[...] o único meio de programação, porém realizado sem um diagnóstico econômico geral, administrativo e físico do município. [...] A formulação da política econômica, social e administrativa é realizada pelo prefeito com base, exclusivamente, em opiniões de seus auxiliares e de alguns elementos de destaque social, bem como da própria avaliação pessoal. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 142).

As competências administrativas normalmente ocorriam segundo definição de critérios de distribuição da capacidade dos servidores ocupantes de cargos de direção. Desta forma, observa-se que Votuporanga já mantinha “uma organização administrativa já superada em função do desenvolvimento econômico e social que atingiu nos últimos anos”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 141).

Em 1968, durante o mandato do Prefeito Dalvo Guedes²⁵, inicia-se o processo de organização do Sistema Administrativo Municipal, através da aprovação da Lei nº 1057 de 05/12/1968).

---

²⁴ Informações concedidas à autora do trabalho, pelo Prof. Dr. Mauro Ferreira, por email - Dez/2013.

²⁵ Durante o mandato do prefeito Dalvo Guedes, em 1966, é aprovada a Lei nº 812 (de 22-11-1966), que autoriza ao PE doar imóvel do Patrimônio Municipal ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC).

Posteriormente, aprova-se a Lei nº 1064 de 18/12/2014, que dispõe sobre o Sistema de Classificação dos Cargos da Prefeitura e estrutura o quadro do pessoal e o Plano de pagamento. É criada a autarquia de água e esgoto de Votuporanga (que antes era Departamento, instituído pela Lei nº 393 de 29/11/1960, no mandato do Prefeito Hernani de Mattos Nabuco).

Ainda assim, inexistiam leis disciplinando ou sistematizando o quadro de pessoal e a classificação de cargos. O setor de recursos humanos da Administração Municipal, por exemplo, também dispunha de um número restrito de funcionários. Não havia plano de capacitação destes servidores, sendo que dos “41 funcionários, apenas 1 realizou nos dois últimos anos, um curso de treinamento promovido pelo IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 142). “Assim, os órgãos ou atividades da Prefeitura se dividem, em linha de subordinação, entre o Prefeito e do Diretor de Finanças, ou Diretor de Obras (ambos os cargos foram criados desde 1960), os quais se apresentam como elementos básicos da estrutura existente”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 141).

Mais tarde foram instituídos os seguintes departamentos:

Tabela 1.11 - Novos departamentos instituídos

DEPARTAMENTO	MANDATO	LEI
Departamento de Assistência Agrícola	João Nucci	Lei nº 1911 de 03/12/1982
Departamento de Assistência Judiciária	Mario Pozzobon	Lei nº 1963 de 10/09/1984
Departamento Municipal de Saúde	Mario Pozzobon	Lei nº 2178 de 21/10/1987

Fonte: Banco de dados da PMV - Fornecido à autora em out./2012 - Elaboração própria.

Segundo Ferreira (2007a, p. 53), no caso de Franca, “como exigência para obtenção do financiamento feito pelo SERFHAU, como objetivo de institucionalizar definitivamente o processo, havia a obrigatória criação de um órgão municipal de planejamento”. Neste momento em Votuporanga foram criados Departamento de Planejamento Urbano e o Setor de Cadastro Físico, operado por um engenheiro e um agrimensor. Tais ações refletiram sobremaneira nos processos de organização das estruturas física, econômica e social de Votuporanga, ecoando nas décadas seguintes, como será abordado no capítulo 2.

Os resultados das pesquisas na literatura, bem como nas entrevistas e no trabalho de campo realizado para aplicação neste trabalho levam a uma discussão acerca do planejamento urbano desenvolvido, fomentado e financiado pelo SERFHAU: não correspondem de fato à efetiva experiência do processo de elaboração e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga nem do de Franca, ambos elaborado sob sua égide.

O planejamento até aqui analisado na elaboração do PDDI-Franca e PDI-Votuporanga esteve calcado na centralização do poder no Executivo e na inexistência da participação da sociedade especialmente daqueles que usufruem dos serviços públicos na definição dos investimentos e das políticas públicas. (FERREIRA, 2007a). Trata-se de uma ação ineficaz de um planejamento urbano considerado tecnocrático, baseado num diagnóstico excessivo, irreal, que se espelhava numa legislação elitista e na burocracia, incapaz de enxergar e diferenciar a cidade real daquela dos mapas.

O planejamento, desde os anos 1950, assume um papel importante nos processos de produção e também de reprodução dos espaços intraurbanos. Argan (1983) e Oliveira (1982), ao analisar o papel do urbanista enquanto agente ligado à produção e reprodução do espaço urbano, fazem, respectivamente, as seguintes colocações, indicadas na sequência: “Sua tarefa, [...] no sentido de impedir que o desenvolvimento urbano ocorra de maneira inatural, ou, como não se trata de fatos naturais, mas de ações humanas, de maneira imoral. [...]. É imoral, quando ocorre no interesse e em proveito de uma classe ou indivíduo, em prejuízo de outros”. (ARGAN, 1983 p. 236).

“O urbano hoje, é sobretudo a criação e reprodução do espaço das classes médias no Brasil, em primeiro lugar, e, pela sua negação, evidentemente da ausência das classes populares enquanto agentes políticos na estrutura política do país e no aparelho do Estado”. (OLIVEIRA, 1982, p. 52).

Ao analisar o caso de Votuporanga e contextualizá-lo com as análises de Ferreira (2007a), observa-se que mesmo o planejamento desenvolvido a partir do Plano de Votuporanga, assim como aquele proposto para Franca não assumiu o caráter integrado que sua concepção inicial indicava (CUCATO; NEGRELOS, 2014). Além disso, em ambos os casos, a repercussão da aplicação do Plano mostra ter ocorrido uma clara opção nas ações da Prefeitura pela consolidação de uma proposta de cidade que interessava às elites dominantes emergentes, a industrial moveleira e calçadista respectivamente para os casos de Votuporanga e Franca, em detrimento da elite agrária que prevalecera até então.

As principais contribuições do Plano Diretor Integrado de Votuporanga e de Franca se deram nas propostas de desenvolvimento econômico especialmente aquelas relacionadas à produção agrícola, pois indicaram como saída para o município um olhar mais aprofundado para a sua estrutura fundiária baseada na pequena e média propriedade. O plano de Votuporanga, por exemplo, propõe a diversificação agrícola que passou a ser o principal elemento de campanhas da prefeitura. Esta interveio diretamente no processo com a criação e doação de mudas de frutíferas em larga escala para os pequenos produtores.

Paralelamente deu-se início à ampliação da pavimentação urbana e à construção de infraestrutura de iluminação e abastecimento de água para atender a todas as parcelas da cidade, numa repentina e extraordinária ampliação dos investimentos municipais. Isso se deve ao aumento da arrecadação e a introdução de novos métodos e procedimentos regulamentados pelo plano diretor.

Seguindo a linha da sua origem tecnocrata, o PDI-1971 de Votuporanga foi ainda principalmente um instrumento organizador da administração municipal, criando um conjunto de regras e uma burocracia (CUCATO; NEGRELOS, 2014). Do ponto de vista das diretrizes da expansão urbana e do traçado inovador que pretendeu implantar, o plano esbarrou nas dificuldades de lidar com os interesses imobiliários de uma elite proprietária sem capacidade de investimento e pouco habituada aos empreendimentos de risco do setor. De mentalidade rural conservadora, os proprietários de terras próximas do perímetro urbano preferiam retê-las a empregá-las num empreendimento incerto.

Embora muito similares em vários aspectos, em um ponto os planos de Votuporanga e Franca divergiam entre si de certa forma: Mesmo com as limitações dos instrumentos disponíveis para os municípios naquele período, num contexto de autoritarismo e centralização federal, o Plano Diretor Físico de Franca, da maneira como aprovado, se não foi certamente capaz de constituir uma experiência de planejamento integrado tal como pressupunha sua teoria, foi capaz de nortear a expansão urbana. (FERREIRA, 2007a). Contrariando o que ocorreu em Franca, em Votuporanga ocorreu uma expansão fora e distorcida em relação àquela prevista pelas proposições do plano de 1971, mais que isso, em Votuporanga foram formadas algumas favelas dentro dos limites estabelecidos pelo plano, ou seja, no espaço intraurbano da cidade.

No caso de Franca, Ferreira (2007a, p. 184) assim se manifesta: “De certa forma [...] o discurso das lideranças e elites locais sempre procura apresentar como sendo um dos aspectos positivos da cidade a inexistência de favelas (até o momento)”.

Também desacerto do PDI-1971 é a instalação de novos empreendimentos obedecendo à lógica dos preços, surgindo justamente onde o PDI desaconselhava, na Zona Norte, onde no final da década de 1970 (1979), foi implantado o I Distrito Industrial de Votuporanga, acomodando a indústria de transformação, que hoje se consolida como um subcentro, contando atualmente com 1/3 da população urbana de Votuporanga.

Ainda que muitos desses Planos Integrados se resumissem a um diagnóstico exaustivo e pouco operacional e por vezes eram desconectados da região onde se inseriam os municípios além de muitas vezes se resumiam basicamente ao zoneamento de uso e ocupação do solo, não se pode ignorar o fato de que em Votuporanga, o Plano deixou um legado importante para a atual confrontação física, social e até econômica do município, a ser estudado no capítulo 2.

1.4 Notas ao capítulo 1

Este capítulo, ao apresentar as análises sobre o processo de urbanização de Votuporanga, constitui um importante referencial histórico do processo de desenvolvimento físico, econômico,

político e social do município, à medida que resgata dados e informações que compõem o quadro de referência histórico com aporte teórico para a compreensão do fenômeno da urbanização no município. Destaca-se aqui o fato de que grande parte das informações é comprovada e registrada através de análise documental, de peças gráficas e materiais, muitos deles inéditos onde tal conjunto de informações contribui para a compreensão do processo de evolução urbana de Votuporanga, e inclui mapas e documentos, que inclusive antecedem à sua formação, buscando uma arqueologia do fenômeno que possibilita a compreensão mais acurada sobre os agentes que para ele contribuíram.

Acredita-se que o trabalho até aqui realizado tenha contribuído para a compreensão dos fatores e princípios que nortearam o desenho urbano de Votuporanga desde a formação do primeiro núcleo urbano, ainda sob o título de ‘Patrimônio’, até o início dos anos 1970, período este de extrema importância para o município que, ao longo de 33 anos, presencia a maior transformação da estrutura econômica de sua história, passando de uma economia centrada na produção agrícola, com base na atividade agroindustrial, até chegar à industrialização de base urbana, a grande responsável pela estruturação urbana cujos reflexos se estendem até os dias atuais.

Buscou-se compreender que o oeste paulista foi alvo da busca por oportunidades de desenvolvimento e reprodução do capital, em que o processo de ocupação modificou profundamente a paisagem.

Em Votuporanga o desenho urbano que a princípio se orientava em direção à linha férrea, ao sul, com a industrialização passou a deslizar a mancha urbana num sentido extremamente oposto, ao norte, condicionada, sobretudo, pelo direcionamento das plantas industriais e pela formação dos territórios populares que, com o passar do tempo, promoveram o espraiamento da malha urbana.

A contribuição se faz também no sentido de apontar os processos regulatórios e de planejamento urbano no município ao longo do período estudado neste capítulo, quando foram instituídos os primeiros códigos regulamentadores que viriam a orientar as normas edilícias e a conduta sobre o estabelecimento do uso do solo, através da instituição dos códigos de Obras e Posturas, respectivamente, ficando as normas referentes às formas de parcelamento, uso e ocupação do solo restritas a escassos decretos de aprovação de loteamentos, assinados pelo próprio prefeito, vindo a ser regulamentadas posteriormente no final de década de 1970, com a aprovação da Lei Federal n. 6.766, de 19/12/1979.

As análises para o período delimitado apontam para o processo de institucionalização do planejamento urbano em Votuporanga no final da década de 1960 e início dos anos 1970, a partir da aprovação Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI-1971, bem como seu legado, tendo como pano de fundo a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, articulando a sequência analítica para o próximo capítulo.

Destaca-se ainda que, embora em alguns aspectos tais planos fossem, essencialmente, um diagnóstico exaustivo e pouco operacional, estando desconectados da região e se limitando ao zoneamento, não se pode ignorar o fato de que o processo de elaboração do PDI Votuporanga, no período do SERFHAU, permitiu a consolidação de uma estrutura permanente de planejamento na administração municipal, possibilitando a formação de quadros técnicos para a gestão da cidade, bem como o desenvolvimento de técnicas de planejamento que não foram ainda totalmente superadas no momento atual. (CUCATO; NEGRELOS, 2014).

CAPÍTULO 2

AS HERANÇAS DO PDI-1971 ATÉ 2007 - DO PRIMEIRO AO TERCEIRO PLANO DIRETOR

O passado passou, e só o presente é real, mas a atualidade do espaço tem isto de singular: ela é formada de momentos foram, estando agora cristalizados como objetos geográficos atuais; essas formas-objetos, tempo passado, são igualmente tempo presente enquanto formas que abrigam uma essência, dada pelo fracionamento da sociedade atual. Por isso, o momento passado está morto como tempo, não porém como espaço [...]. Todavia, estamos acostumados a pensar que o passado está morto, e que nada do passado pode ser também presente. (RUSSEL, 1966, p: 231 apud SANTOS, 2009 p. 14).

2. AS HERANÇAS DO PDI-1971 ATÉ 2007 - DO PRIMEIRO AO TERCEIRO PLANO DIRETOR

Os Planos Diretores construídos e implantados no Brasil nas décadas de 1960 e 1970, em sua maioria financiada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que vinculava o repasse de recursos, eram vistos como instrumentos tecnocráticos, desprendidos da participação popular e muitas vezes tidos como portadores de propostas irrealizáveis, e ineficazes, “permaneceram nas gavetas dos planejadores”, [em sua grande maioria] (CYMBALISTA; SANTORO, 2009, p. 5).

Estes Planos Diretores Integrados implantados no Brasil na década de 1970 se configuravam como uma resposta às propostas militares para o desenvolvimento nacional as quais deveriam ser injetadas em todas as esferas: nacional, regional ou local, as quais se configurariam como importante instrumento para mitigar os problemas que o país enfrentava naquele momento. (BUENO; SANT’ANA; FAVA, 2010).

Aproximadamente quatro décadas após a inserção dos planos de desenvolvimento integrado no cenário nacional, não se pode ignorar que eles caracterizam um importante instrumento de planejamento urbano. Ferreira (2007) preconiza a ideia de que tais planos diretores ainda merecem ser mais estudados. Acredita-se que não se pode considera-los obsoletos a partir apenas de uma leitura excessivamente superficial e simplificada.

Assim, ainda que apenas na profundidade necessária para uma compreensão linear de seus resultados a serem aplicados neste trabalho, pretende-se, através da leitura do PDI-1971 de Votuporanga, já realizada no Capítulo 1 concatena-lo com os anos 2000²⁶, e observar que o instrumento analisado, ainda que gerado no berço da tecnocracia que o período militar exigia, possibilitou heranças que contribuíram positivamente para reprodução do espaço urbano do município. Os demais Planos de Votuporanga, aprovados respectivamente em 1996 e 2007, também serão estudados neste capítulo, e analisados buscando-se uma compreensão da trajetória, processos, condicionantes e agentes que motivam suas formulações e aplicação.

Adota-se como princípio norteador para elaboração, desenvolvimento e formulação das questões do segundo capítulo deste trabalho o princípio da hermenêutica das leis orgânicas do município de Votuporanga. (LEPETIT, 2001).

No caso de Votuporanga, apesar de um diagnóstico aparentemente nivelador, e feito a distância, as diretrizes do PDI-1971 são perceptíveis e reproduzidas, na atual configuração do município. Isso não significa dizer aqui que o Plano foi um exímio exemplo de propostas atendidas, mesmo porque ele mantinha certa clareza em relação entre suas propostas e a possibilidade de suas

---

²⁶ Encerrando em 2012, já que este é o marco final da elaboração e análises deste trabalho.

implantações e implementações, especialmente naquilo que se direcionava às questões físico-territorial do município: “O estabelecimento de uma política de desenvolvimento físico territorial para o município de Votuporanga dentro do seu Plano de Desenvolvimento Local Integrado não significa, nem de pretender, a fixação de um Programa rígido de empreendimentos e objetivos.”(VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 1).

A partir destas questões e do legado deixado pelo PDI-1971, o capítulo 2 remonta o processo de elaboração e aplicação dos planos de diretores de Votuporanga de 1996 e 2007, respectivamente lei nº 2830/1996 e Lei nº 106/2007 sendo as análises encerradas em 2012, quando é aprovado anexo VIII Alteração 26/10/2012- Lei 106/2007 e Lei Complementar nº 216/2012 denominado de ‘Mapa das ZEIS’, procurando apontar como as heranças deixadas pelo primeiro Plano-PDI-1971, contribuíram para a atual configuração espacial, física econômica e social do município. São aportes para este trabalho as análises presentes em alguns intelectuais e teóricos como: Feldman (2005a, 2005b, 2010), Santos (1965, 1993, 2012) Villaça (1978, 1999, 2001, 2005); e para o caso de Votuporanga, as análises baseiam-se em Sant’Ana (2007), Rodrigues (2004, 2006a e 2006b), [...], e, sobretudo, nos Planos de Votuporanga: PDI-1971, PDM-1996 e PDP-2007.

2.1 Das fichas cadastrais, os Boletins de inscrição cadastral e o Cadastro Técnico Multifinalitário

Quando se dá a fundação do município, aproximadamente após nove anos, tem início um cadastramento municipal feito através de fichas para futuros lançamentos. Estas fichas continham os dados do imóvel, bem como os dados do proprietário deste. Ela era grafada com o emblema do município e ainda retratava os dados como número da quadra, número do lote e nome do ‘bairro’, naquele momento apenas se tinha o Patrimônio Velho. Com isso passou-se a fazer o lançamento de tributos sobre o imóvel ocupado. Segundo *entrevistado 2* “no ano de 1946 é quando se identifica os primeiros registros dos imóveis do então Patrimônio urbano de Votuporanga”. (*Entrevistado 2* em entrevista concedida à autora em 09/06/2014).

Uma alínea desta ficha era reservada para inserção de dados como a testada do lote, metragem quadrada do terreno e da edificação, o número do imóvel. A partir destes dados, tinha um agente do poder público municipal denominado “lançador”, que fazia o cálculo para o lançamento futuro dos impostos, onde inclusive o valor do IPTU deste imóvel seria anexo nesta ficha.

Ainda conforme o *entrevistado 2*, posteriormente esta ficha foi substituída por uma espécie de “bloco de anotações” (12,00 x 25,00 cm) cujo lançamento passou a ser feito não mais por imóvel, mas sim por rua, à época denominada “logradouro”. Todos os imóveis implantados neste logradouro eram cadastrados numa ficha que seria anexada para formar o bloco de anotações. Neste tipo de

processamento havia inclusive um espaço na ficha para fazer a implantação do imóvel, tudo num processo manualmente estabelecido.

Segundo o *entrevistado 2*, esta ficha perdurou até 1970, pois quando foi aprovado o primeiro Plano Diretor em 1971, e estas fichas foram substituídas pelo BIC - Boletim de Inscrição Cadastral e pelas FCIs - (Ficha de Inscrição Cadastral). A partir daí o cadastramento já não era mais feito por logradouro, mas por quadra. A cidade foi dividida em quadrantes e o número de fichas passou a corresponder ao número de lotes. “A partir daí o cadastro passou a ser efetivamente implantado e a numeração dos imóveis passou a ser em função dos eixos X e Y, do Leste para oeste e do Sul para o norte a numeração nunca pode se repetir. Posteriormente as FCIs continuaram para complementar o sistema cadastral”. (*Entrevistado 2* em entrevista concedida à autora em 09/06/2014).

Analisa-se que o PDI-1971, obsoleto ou não, sob vários aspectos deixa heranças de suma importância para a operação e o desenvolvimento da rede urbana municipal (dentre eles o cadastro físico municipal, que já trazia nas suas origens as fichas de inscrição cadastral, manualmente geridas e atualizadas, antes mesmo da aprovação do PDI-1971, como ora dito, e que incluía também o controle sobre a abertura dos logradouros públicos antes mesmo da Lei n. 6.766/79) e facilitava o lançamento do imposto predial e territorial urbano (IPTU). A partir da lei n. 6.766/1979, que regulamenta os parcelamentos do solo nos municípios brasileiros e com isso, Votuporanga também passa a parcelar seu solo com bases firmadas nesta legislação evitando a formação de loteamentos irregulares e clandestinos.

Assim, a partir de 1971, com a aprovação do PDI, o sistema cadastral passou a vigorar. O seu Capítulo 3 - Do Sistema de Referência Cadastral, Art. 15, assim se mostra: “Para identificação dos elementos componentes da configuração física do município de Votuporanga, fica instituído um sistema cartesiano de coordenadas ortogonais. §3º Em decorrência do sistema cartesiano [...] o município de Votuporanga fica dividido em quadrantes, identificados por sua orientação e denominados respectivamente NE, SE, SO e NO”. (VOTUPORANGA, 1971, v.4, p. 6).

O sistema de referência cadastral de Votuporanga tem por finalidade (Artigo 16), a identificação precisa dos elementos componentes de sua configuração física e orientar a representação precisa dos equipamentos das estruturas urbana e rural. (VOTUPORANGA, 1971, v.4, p. 6).

Trata-se de um sistema de cadastramento apoiado pelo eixo de duas coordenadas onde são traçados paralelas equidistantes de 2 mil metros, constituindo-se as quadriculas. Na mesma forma, porém distante de 500 metros traçam-se os setores, e estes são constituídos por quadras, que por sua vez são constituídas pelos lotes. Por exemplo, um imóvel identificado com o cadastro: NO 20.30.40.50, está inserido no quadrante NO, da quadricula 20, do setor 30, da quadra 40 e lote número 50.

Mapa 2.1 - Mapa da Divisão cadastral do município

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga- Setor de Cadastro Físico - Elaboração própria, a partir do original.

Nota-se assim, que o Cadastro Municipal foi uma das grandes contribuições do PDI-1971. Juntamente com todo um sistema de normas de tramitação interna de documentos, o PDI organizou a administração em várias instâncias burocráticas. A manutenção do Cadastro Municipal foi levada adiante nas administrações seguintes até a sua transformação em Cadastro Multifinalitário, atualmente em implantação, através de um sistema cadastral totalmente georeferenciado, visto com mais detalhes no item 2.5.2.

As principais contribuições do Plano Diretor Integrado de Votuporanga se deram nas propostas de desenvolvimento econômico especialmente aquelas relacionadas à produção agrícola, pois indicou como saída para o município um olhar mais aprofundado para a sua estrutura fundiária baseada na pequena e média propriedade. O plano propõe a diversificação agrícola que passou a ser o principal elemento de campanhas da prefeitura. Esta interveio diretamente no processo com a criação e doação de mudas de frutíferas em larga escala para os pequenos produtores. Também foram difundidas a sericicultura e a ovinocultura com apoio da municipalidade, sendo também dessa época a instalação do Colégio Técnico Agrícola e da ampliação do quadro funcional da Casa da Lavoura.

A partir do PDI-1971 deu-se início à ampliação da pavimentação urbana e à construção de infraestrutura de iluminação e abastecimento de água para atender a todas as parcelas da cidade, numa

repentina e extraordinária ampliação dos investimentos municipais. Isso se deve ao aumento da arrecadação e a introdução de novos métodos e procedimentos regulamentados pelo plano diretor.

Observando o item de instalação das redes de infraestrutura, e tomando-se como referencial as propostas previstas no Plano de Ação do PDI-1971 - (v. 2) do município, e reforçando as palavras do *entrevistado 05* (em entrevista a autora em 06/06/2014) já havia esclarecido durante a entrevista para elaboração do capítulo 1 deste trabalho, em relação às obras de infraestrutura: “Dentro desta diretriz, deverão ser atendidas prioritariamente as necessidades: 1º Abastecimento de água; 2º Rede de esgoto sanitário; 3º Esgotamento de águas de superfície; 4º Pavimentação de logradouros públicos; 5º Sistema viário; 6º Recreação e Cultura” (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 15).

Ao ser indagado sobre o legado ou o que se havia feito em termo de benefícios em obra de infra e superestrutura em Votuporanga entre os anos 1960/70 e início dos anos 1980, o *entrevistado 6*,²⁷, em entrevista à autora, assim se manifesta:

Durante a administração do Sr. Dalvo Guedes pudemos realizar muitas obras, entre as quais salientamos a Avenida Prestes Maia. Iniciamos nesta administração o processo de planejamento [do município], colocando-nos talvez, na vanguarda de muitos municípios com a introdução do planejamento [urbano] e do conceito de plano diretor e da administração indireta nos municípios, como a criação da autarquia de água e esgoto: A Superintendência de Água e Esgoto de Votuporanga – SAEV. (*Entrevistado 6*, em entrevista concedida à autora em 09 de julho de 2014)

A respeito deste período, o Sr. Dalvo Guedes, nos coloca que:

A cidade não tinha asfalto, nem rede de esgoto [...] e a energia era a base de tinha apenas 23 mil habitantes [...] a arrecadação era pequena e vivíamos na dependência dos governos estadual e federal [...]. Contamos com o motor a diesel e a água era precária [...] quando assumi a prefeitura em 1963, Votuporanga apoio do SERFHAU para nos auxiliar com projeto para implantação do plano de abastecimento e água do município. O Órgão do Ministério do Interior faz um empréstimo de 5 milhões a serem pagos em 18 anos, em parceria com o DOP (Departamento de Obras públicas do Estado de São Paulo). (Ex Prefeito Dalvo Guedes (1963), em entrevista ao Jornal A Cidade, em 19/11/2013).

Retomando as considerações do *entrevistado 6*:

Seguiram-se as próximas administrações [do Sr. Ernani Nabuco e do Prof. Luiz Garcia de Haro, quando projetamos e executamos a barragem para captação do córrego Marinheirinho. Em seguida, na administração do Sr. João Antonio Nucci (1977 a 1982) executamos várias obras dentro do plano do Governo Federal chamado cidades de porte médio, onde salientamos, a solução das erosões da Vila Paes culminado na construção da Avenida Antonio Augusto Paes [que liga o centro da cidade à zona norte e leste de Votuporanga]. [...] Na administração do Sr. Mario Pozzobon (1983 a 1988) que sucedia a do Sr. João Antonio Nucci, realizamos um trabalho pioneiro com a construção do poço profundo da Vila Muniz, hoje integrado ao sistema da zona sul da SAEV. E desta última administração também, o projeto e a construção de emissários do Córrego Marinheirinho até a juzante da represa e do córrego Boa Vista até os limites do perímetro urbano. (*Entrevistado 6*, em entrevista concedida à autora em 09 de julho de 2014)

---

²⁷ Atuou no poder público Municipal de Votuporanga, como técnico, desde 1963.

Dentre as diretrizes para disponibilização de serviços de recreação e cultura, foram construídos a concha acústica, chamada pelo prefeito Nabuco de “teatro do povo” (Adauto Leva, à autora/2014), construção do centro recreativo do horto Florestal, Construção do Prédio da Biblioteca Pública. (VOTUPORANGA, 1971, v. 2, p. 20).

Na segunda metade da década de 1970, a prefeitura passa a investir na capacitação profissional de funcionários ligado ao setor de obras, através do CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), órgão estatal criado em 1967 para assessorar tecnicamente os municípios paulistas:

Figura 2.1 - Crachá do 1º curso regional oferecido pelo CEPAM
Fornecido à autora por Valter Lima de Melo em novembro/2013

Ainda que tido muitas vezes como tecnocrático, o PDI-1971 de Votuporanga foi orquestrador do processo de organização da administração pública local, e mesmo que amparado em bases burocráticas e criou um conjunto de regras e diretrizes que amparam o processo de planejamento urbano de Votuporanga, especialmente nos primeiros anos que o sucederam.

2.2 O PDI-1971 - Regulação de uso e ocupação do solo

Até implantação do Plano de 1971, não se tinha registro de nenhum recurso ou instrumento disciplinador do uso do solo no município de Votuporanga. Tanto é que o Plano buscou resolver

alguns problemas de usos incompatíveis, ao detectar no início da década de 1970 a presença de algumas indústrias implantadas ao longo do tecido urbano, diluídos junto às residências. Estas indústrias isoladas eram constituídas de pequenas unidades, a indústria moveleira, herdeira das pequenas marcenarias (de imigrantes europeus), instaladas na cidade entre os anos 1940/50.

A indústria de Móveis e Estofados A.B. Pereira, instalada em 1962, foi a primeira indústria moveleira de produção em série de Votuporanga, no período que antecede a instalação do primeiro parque industrial no município. (RODRIGUES, 2006a).

Os empreendedores dessa nascente indústria esbarravam, frequentemente, no problema da inadequação de sua localização, via de regra, em meio a áreas residenciais, o que acabou por mobilizá-los tanto para a criação de uma entidade de representação coletiva, a AIRVO, quanto para a instalação do I Distrito Industrial. (RODRIGUES, 2006a, p. 83).

No caso das regiões metropolitanas, a criação de uma legislação específica disciplinando o zoneamento industrial, e a localização das indústrias constitui:

Num fator inibidor da ampliação de fábricas e instalação de novas unidades industriais que, de alguma forma, pudessem agravar a poluição ambiental ou mesmo comprometer ainda mais os principais mananciais hídricos da metrópole. Isso explica, parcialmente, que durante o período 1970/85 tenha aumentado o número de estabelecimentos industriais e a participação do peso relativo do interior no VTI paulista de alguns ramos, acentuadamente poluentes, como farmacêuticos e veterinários, metalurgia, papel e papelão, borracha, química e produtos de matérias plásticas, principalmente após 1975, quando se instituem essas restrições (NEGRI, 1996, p. 182).

A indústria se fortaleceu posteriormente engajado pela realização de uma política de “interiorização do desenvolvimento” a partir dos anos de 1980, se configura como principal atividade econômica em Votuporanga. (NEGRI, 1996).

No contexto de desconcentração industrial e de implementação de políticas de interiorização do desenvolvimento é que emerge uma nova configuração social, econômica, urbana e demográfica da Região Administrativa de São José do Rio Preto e da Região de Governo de Votuporanga. (RODRIGUES, 2006a, p. 67).

Com isso, o processo de industrialização do interior paulista, sobretudo de Votuporanga, se intensifica. A questão industrial era tão presente e representativa que o PDI de 1971 destina um mapa específico para o zoneamento industrial, além do zoneamento geral da cidade.

A influência da indústria no processo de planejamento e desenvolvimento local no PDI-Votuporanga se explicita, assim como ocorreu no PDDI/Franca, que a zona industrial deveria ser submetida a um planejamento detalhado. (VOTUPORANGA, 1971), conforme já se observou no item 1.3.2 (subitem 1.3.2.1).

Mapa 2.2 - Zoneamento Industrial -Mapa 05 - PDI-1971

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO - Consultoria e Planejamento Ltda S/C - Disponibilizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP
Disponível em tamanho A3, no anexo III

A Lei n. 1.233/1971, seção IV, Art. 119, § 1º, nos coloca que: “São as seguintes as subzonas de ZI e a utilização permitida para cada uma: Subzona 1 - Indústria de mobiliário; Subzona 2 - indústria de mobiliário; Subzona 3 - Indústrias de leves não poluentes; Subzona 4 - Indústrias leves e médias não poluentes; Subzona 5 - Indústrias leves e médias não poluentes; Subzona 6 - indústrias pesadas não poluentes e não ruidosas; Subzona 7 - Indústrias pesadas não poluentes; Subzona 8 - Indústrias poluentes. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 49).

Nas áreas previstas para implantação do parque industrial, hoje encontra-se implantado o Parque Industrial II - (2º Distrito Industrial Francisco Carlos Castrequini) e o Polo Comercial e Industrial de Votuporanga, atendendo inclusive a observância da referida Lei em se manter as atividades urbanas dentro da configuração triangulas que os eixos rodoviários e ferroviários, determinavam naquele momento. Contudo, é importante destacar que em 2012 Votuporanga contava com sete distritos industriais ainda ativos, sendo que cinco estão em margens opostas dos eixos ora estabelecidos, compostos pela: BR 33 (Atual Rodovia Euclides da Cunha SP-320) e BR 154 (atual Rodovia Péricles Belini SP 461). Apenas ao longo da linha férrea, é que não se descumpriu o previsto pelo PDI-1971. Os distritos industriais estão identificados na imagem abaixo, enumerados pela ordem cronológica de sua implantação. Observa-se aqui que os detalhes quanto às datas e decretos de aprovação, serão trabalhadas no item 2.6, subitem 2.6.1, neste capítulo.

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Figura 2.2 - Indicação da Evolução dos distritos industriais:

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga, sobre Imagem de Satélite (Google Earth)

Elaboração Própria

Outra particularidade da Lei de uso e ocupação do solo, que reforça ainda mais a força da presença da indústria nos municípios interioranos, neste caso Votuporanga, é a visibilidade que o PDI-1971 dá a esta forma de uso do solo:

Na Zona Residencial Extensiva Noroeste, ZRENO, não serão permitidos quadras e lotes. Destina-se a unidades de vizinhança a serem ocupadas **preferencialmente por famílias onde pelo menos um dos membros exerça atividade com vínculo empregatício na Zona Industrial** e será objeto de um projeto habitacional global: conjuntos de blocos de edifícios Industrial e será objeto de um projeto habitacional global; conjuntos de blocos de edifícios pluri-habitacionais distribuídos dentro da área verde e servidas por ruas de uso exclusivo do tipo sem saída, com círculo de manobra de veículos no fundo. Toda a área dentro dos limites do ZRENO terá o regime de propriedade em condomínio e nela serão inseridas, como partes do projeto global, instalações comunais tais como: templos, escola primária, creche, escola maternal, jardim de infância, cooperativa e biblioteca. A ocupação da ZRENO será objeto de um empreendimento homogêneo e deverá ajustar-se à Política Habitacional do Governo Federal. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 48, Seção IV, art. 117, § 2º, grifo nosso).

De acordo com a Lei n. 1.233/1971, “O zoneamento de uso tem como finalidades agrupar os usos idênticos, análogos e compatíveis entre si em locais adequados ao funcionamento de cada um em particular e de todos no conjunto e impedir conflitantes entre residências e atividades sociais e econômicas, permitindo o desenvolvimento racional dos aglomerados urbanos” (Parágrafo único). Ainda segundo a Lei n. 1.233/1971:

Do Zoneamento de Uso dos Terrenos, Quadras, Lotes, Edificações e Compartimentos. Art. 85- Para promover o bem-estar da comunidade, as áreas urbanas e de expansão urbana do

território deste Município obedecerão ao zoneamento de uso dos terrenos, quadras, lotes, edificações e compartimentos. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 32 - Cap. CAPÍTULO VIII).

Zoneamento de uso dos terrenos, quadras, lotes, edificações e compartimentos, agrupando os usos idênticos, análogos e compatíveis entre si em locais adequados ao funcionamento de cada um e de todos no conjunto. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 4 - CAPÍTULO II, art. 11).

A delimitação física de cada zona é fixada na planta oficial intitulada Votuporanga - Zoneamento de Uso e Divisão em Áreas Integradas - na escala de 1:10.000, de número 02, que só poderá ser revista quadrienalmente, por ocasião da revisão sistemática do Plano diretor Físico. Parágrafo único. A revisão referida no presente artigo será objeto de lei especial. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 36 - CAPÍTULO VIII, Seção III, art. 98).

Mapa 2.3 - Proposta e Prognoses - Mapa 2 - PDI-1971-

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP

Disponível em tamanho A3, no anexo IV

Mapa 2.4 - Junção dos mapas 04 (zoneamento de uso e divisão territorial de áreas integradas) e 06 (Proposta de áreas para fins paisagísticos) - PDI-1971.

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda. S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP - Elaboração própria.
Disponível em tamanho A3 no apêndice I

O zoneamento previsto pela Lei n. 1.233/1971 não tinha uma especificidade totalmente voltada para os índices e parâmetros construtivos, taxas e coeficientes, mas direcionava diretrizes quanto às formas de uso do uso e norteava as linhas limítrofes de cada uma das zonas. A seção III da referida lei, é inclusive totalmente dedicada à demarcação de tais delimitações de zona, que tinha um pequeno memorial descritivo indicando sua real localização. Pode-se citar um exemplo, dentre os vários presentes na Lei:

A Zona Residencial Extensiva Sul (ZRES) é delimitada como se segue: III - ao Sul (S), a linha limítrofe começa no ponto de cruzamento do prolongamento do eixo da rua das Violetas com a linha limite da área Urbana e se desenvolve, coincidindo com o eixo da rua das Violetas até encontrar o eixo da rua das Rosas; deflete e toma o rumo Norte (N), coincidindo com o eixo das Ruas das Rosas, até encontrar o eixo da Av. Anita Costa; segue o eixo da Av. Anita Costa no rumo Sudoeste (SO) até encontrar o eixo da rua “25”, paralela à Leste (E) da Av. Prestes Maia; deflete e segue rumo Sul (S) pelo eixo da rua “26” mencionada até um ponto distante 70 m (setenta metros) e ao norte do eixo da ferrovia; deflete e toma o rumo Oeste (O), seguindo paralela e distante 70 m (setenta metros) do eixo da ferrovia até encontrar a rua “27”, paralela e a Oeste (O) da Av. Prestes Maia, subindo rumo Norte (N) pelo eixo da mesma, até encontrar o eixo da rua 17; segue o eixo da rua “17” no rumo Oeste (O), defletindo rumo Sul-Sudoeste(S-SO) ao encontrar o eixo da rua “18”, seguindo pelo mesmo na direção sul-Sudoeste(S-SO) até encontrar o eixo da rua “22”, o qual segue até terminar no ponto onde este cruza com o eixo da rua do contorno. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 40 - Cap. VIII, Seção III, art. 109).

Os cálculos para coeficientes e demais taxas era baseado na densidade de cada área levando-se em conta sua respectiva zona de uso: Seção VI (Das Diferenciações Zonais para edificar nos Lotes):

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Art. 277 - Para edificar nos lotes, há diferenças de exigências resultantes dos fatores condicionantes estabelecidos por esta lei e variáveis segundo a zona em que se acham situados.

§ 1º - No caso específico do presente artigo, é obrigatório considerar a densidade demográfica residencial líquida e os coeficientes máximos de ocupação e de aproveitamento do lote.

Uma preocupação latente do PDI-1971 voltava-se para a relação entre lote e edificação, mais até do que entre zona de uso e edificação:

Art. 246 - No relacionamento entre a edificação e o lote, é obrigatório considerar os recuos mínimos e as áreas não construídas do lote, além de outros fatores condicionantes.

§ 1º A obrigatoriedade dos recuos mínimos visa garantir a implantação correta da edificação em relação aos logradouros adjacentes e às divisas do lote.

§ 2º A obrigatoriedade de áreas não construídas visa assegurar condições de boa ambientação para os compartimentos da edificação.

Art. 247 - para receber edificação, qualquer que seja sua finalidade, os lotes deverão ter forma tal que neles possa ser inscrito, em planta, um círculo de 4,00 m (quatro metros) de raio, no mínimo. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 102 - Do relacionamento entre as edificações e os Lotes).

Mesmo na sua SEÇÃO IV (Dos Usos Permitidos e Permissíveis em cada Zona), os parâmetros pré-estabelecidos são apenas para compatibilidade ou permissividade de outros usos dentro de uma zona já instituída:

Seção IV, Art.115. Na Zona Comercial Principal é permitida a utilização de terrenos, quadras, lotes, edificações e compartimentos para os seguintes fins: I - residencial, exclusivamente do tipo pluri-habitacional; II - cultural; III - recreativo, exceto estádios esportivos, feiras e exposições agropecuárias e industriais; IV - institucional, exceto quartéis e cadeias; V - Institucional, exceto quartéis e cadeias; VI - prestação de serviços, exclusivamente os que são extensão natural de residências ou com estas compatíveis; VII - comercial varejista; VIII - bancário, crédito, seguradora e previdência Social; (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 46 - Capítulo VIII).

É importante aqui fixar que os parâmetros de taxas coeficientes, bem como os recuos, eram determinados por tipo de edificação, um exemplo disso, são as diretrizes para aprovação e implantação dos conjuntos habitacionais,

Art. 236 - Para efeito de projetar e construir conjunto residencial, este é o conceituado como o agrupamento constituído por três ou mais edifícios uni habitacionais, ou pluri-habitacionais, a ser construído num mesmo lote ou em lotes adequadamente agrupados, formando um todo harmônico do ponto de vista urbanístico, arquitetônico e paisagístico.

Art. 237 - para poderem ser projetadas e construídas edificações residenciais em série é obrigatório o atendimento dos seguintes requisitos:

I - serem contínuas e paralelas ao alinhamento do logradouro, formando um único conjunto arquitetônico;

II - terem um mínimo de três unidades, sendo o máximo condicionado ao coeficiente de aproveitamento dos lotes;

III - não existir mais de uma residência por lote;

IV - ser observada a proporção de uma residência para cada 250,0m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) da área do terreno;

V- ser observada a proporção de uma residência para cada 250,0 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) da área do terreno;
 VI - ter cada lote frente mínima de 7,50 m (sete metros e cinquenta centímetros) excetuados o primeiro e o último da série, os quais deverão ter um mínimo de 10,00 m (dez metros) de frente;
 VII - não terem área total ocupada, com a residência e suas dependências, superior a 50% (cinquenta por cento) da área do lote;
 IX - possuírem todas as residências condições mínimas de insolação, iluminação e ventilação, legalmente exigidas;
 X - terem recuo mínimo de fundo de 4,00 m (quatro metros)
 XI - terem recuos mínimos de 2,50 m (dois metros e cinquenta centímetros) das divisas externas da primeira e da última residência;
 XII - obedecerem o recuo mínimo frontal exigido para o logradouro em causa. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 94 - Capítulo XI, Seção III - Do Projeto de Conjuntos residenciais).

O Plano previa, no seu § 1º, o uso residencial de tipo moradias econômicas só poderá ser permitido nas Zonas Residenciais Extensivas - ZREN (Zona Residencial Extensiva Norte), ZREL (zona residencial extensiva leste), ZRES (zona residencial extensiva sul), ZREO (zona residencial extensiva oeste) (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 47 - Seção IV, art. 117).

O Plano de 1971 procurou atender à elite empresarial do mercado moveleiro, que se expandia. Quanto ao parcelamento do solo, as divisões de lotes e elaboração de novos bairros, eram realizados por decretos de aprovação ou ainda muitas vezes aprovados pelo próprio prefeito em exercício, que “carimbava as plantas” (*entrevistado 2* em entrevista concedida à autora em 09/06/2014) quase sempre feita com acompanhamento de um técnico agrimensor” que não tinha a visão de um planejador urbano. Após 1979, com a aprovação da Lei n. 6.766 é que se começou a adotar critérios mais adequados e específicos para aprovação dos loteamentos. A primeira lei de parcelamento, uso e ocupação do solo municipal, viria ser aprovada posteriormente em 1996, como parte integrante do Plano Diretor Municipal elaborado em 1995, e a ser estudado nos itens a posteriori.

2.2.1 A Lei Federal de Uso e Ocupação do Solo - n. 6.766/79

“O traçado é um dos elementos mais claramente identificáveis tanto na forma de uma cidade, quanto como no gesto de a projectar”. (LAMAS, 2011, p. 98).

“O traçado estabelece a relação mais *directa* de assentamento entre a cidade e o território”. (LAMAS, 2011, p. 100).

A abertura de loteamentos é a forma de urbanização mais corriqueira e significativa de nosso país. As cidades brasileiras se expandem pela produção de lotes, numa constante transformação de áreas rurais em urbanas. É nestes lotes, sejam regulares ou não, infraestruturados ou precários, que a casa brasileira se edifica. (LEONELLI, 2010, p. 29).

Até fins de 1979 dispunha-se, em termos de controle do parcelamento do solo urbano no nível federal, de alguns decretos que regulavam, sem maior aprofundamento técnico, o parcelamento do

solo. De acordo com estudo realizado por Bonduki (2007) e também analisado por Leonelli (2010, p.38), sobre a periodização da legislação do parcelamento do solo, observa-se uma ordem cronológica que se inicia com o decreto Lei n. 58 de 10/12/1937, no governo de Getúlio Vargas, que obrigava os proprietários de terrenos urbanos a aprovar o projeto na prefeitura e registra-lo em cartório, antes de anunciar as vendas. Como o Decreto não estabelecia nenhum tipo de sanção para o loteador que não cumprisse com as determinações, grande parte dos loteamentos foram processados à margem dos dispositivos legais vigentes (OSÓRIO, 2003, p: 100).

Na década de 1930, era um momento em que a legislação objetivava a garantia do adquirente do lote à prestação:

Art. 1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva (D.O.U - Lei n. 58/1937).

Além disso, era um momento do início da expansão urbana pelo padrão periférico (Santos 1980), por meio da disseminação de inúmeras parcelas fundiárias, ou seja, do lote. Para Votuporanga, era um momento em que a cidade se expandia a partir do seu centro tradicional, conformando uma malha retangular, legalmente estabelecida, vindo apenas a receber ocupações irregulares a partir da década de 1970. (VILLAÇA, 2001). Compete aqui lembrar que o Decreto Lei n. 58/1937, não tinha como foco nem o combate da ilegalidade, tampouco a qualidade urbanística.

O *entrevistado 4*, sobre o processo e aprovação dos loteamentos em Votuporanga ao longo de sua história assim nos coloca:

Votuporanga, foi fundada no ano de 1937, por coincidência o mesmo ano em que ocorreu a edição do Decreto Lei 58/37, que tornou-se a primeira legislação sobre o parcelamento do solo, posto que o Código Civil de 1916, que vigorou até 2002, nada dispunha a respeito. Assim, todo o parcelamento da área central de nossa cidade, tida como Patrimônio Velho, que abrangia mais ou menos um retângulo, tendo ao Norte a rua Guaporé, ao Sul a Itacolomi, a leste a rua Sergipe e a Oeste a rua Minas Gerais, foi retalhada em datas de terreno, a grosso modo em quarteirões que mediam 100x100 metros, sendo para as ruas que faziam frente para as ruas Minas Gerais, Bahia, São Paulo, Amazonas, Pernambuco e Sergipe, as datas tinham 20x40 metros, enquanto que para as ruas que seguiam o sentido leste/oeste essas datas tinham as medidas de 20x50 metros. Assim, de uma forma geral, cada quarteirão tinha 5 datas para a rua Amazonas, 5 datas para a rua São Paulo, duas datas para a rua Rio de Janeiro e duas datas para a rua Paraíba. As datas de 20x50 eram no meio dos quarteirões, e faziam fundos entre si, e pelas laterais confrontavam com as datas de 20x40 metros. Fechavam assim as quadras de 10.000 m², praxe de todo o plano de retalhamento. Observo que nada disso foi registrado em cartório, pois conforme já disse acima, não existia, ainda, o regimento definido pelo Decreto Lei 58/37. Esse plano inicial executado pela Theodor Wille, empresa alemã que fundou Votuporanga, teve algumas modificações, posto que adquirentes de glebas maiores, dentro desse retângulo original, desmembraram com algumas modificações o projeto original. Cito como exemplo do Bairro Boa Vista, onde está a Praça Santa Luzia (Gisela Kinker Wehinger), a Vila Sá (Antonio Sá), Vila Dutra (José Dutra da Silva e Abílio Dutra da Silva), Vila Mata (Manoel Ramalho Mata), estas três últimas entre as ruas Pernambuco e Sergipe, nas imediações da Faculdade. Vieram depois outros parcelamentos vizinhos (Vila Marin, que vai da rua Amazonas até a Oiapoc), Vila Budin (João Batista Budin), Vila Hercília (também

de João Batista Budin) (imediações do Estádio Plínio Marin até o início da Avenida Antônio Augusto Paes, Patrimônio Novo (da rua Itacolomi até a Maranhão). Vila São Vicente - da rua Pernambuco até o Estádio Plínio Marin, este da família Lupo. Estava formada a área central da cidade, sem qualquer planejamento registrado no cartório. As vendas eram feitas mediante escrituras, amparadas no título aquisitivo dos proprietários (mais ou menos como um Banco desconta o cheque, desde que o emitente tenha saldo) e em certidão emitida pela Prefeitura, certificando a existência daquela data, ou lote. Ainda foram criados e averbados em cartório outros loteamentos, sem obediência às regras da lei, mesmo posteriores ao Decreto Lei 58, porém já com plantas arquivadas em cartório.

Esses loteamentos eram feitos “por averbações” na matrícula da gleba de origem, porém já com plantas e documentos essenciais arquivados no Registro de Imóveis. Cito como exemplo a Vila América (Mario Pozzobon), Jardim São Paulo (José Passos Correa), Parque Brasília (Willian Pereira de Figueiredo), Bairro Nova Boa Vista (Gisele Kinker Wehinger), Vila Santo Antonio, Vila Zan (Albino Zan), Parque 8 de Agosto (Mario Pozzobon), Vila Iolanda (Takuso Okimoto), Vila Lions, [...] Jardim São Judas Tadeu (Willian Pereira de Figueiredo e outros). Vieram grandes loteamentos registrados de acordo com o Decreto Lei 58: Bairro São João (Paul Alfred Richter), Bairro Cidade Nova (Companhia Melhoramentos de Votuporanga - empresa que adquiriu a sobra de toda a área rural deixada pela Theodor Wille, ‘encampada’ pelo Governo Federal na época da Segunda Guerra Mundial, por se tratar de empresa alemã. Vieram ainda devidamente regularizados os loteamentos da Vila Paes (Antonio Augusto Paes), Jardim Alvorada (Christovam De Haro, Gabriel Jabur, Waldevir de Oliveira Guena e José Passos Correa), Vila Guerche. Esse foi o início de Votuporanga. A partir da Lei 6.766/79, os loteamentos urbanos ganharam a legislação que permanece até a presente data que busca, em resumo, garantir ao comprador, ou compromissário comprador, do lote da idoneidade do empreendimento, evitando assim que seu dinheiro seja aplicado em empreendimentos inidôneos. (*Entrevistado 4*, CRIA, 2014).

Destaca-se que o novo ciclo de institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil marca os anos 1930 e faz emergir órgãos administrativos municipais direcionados a implantação do urbanismo nestas administrações, conforme já estudado por Feldman (2005a).

À medida que a população urbana crescia no Brasil, tornava-se mais evidente a necessidade de se estabelecer um controle mais eficaz sobre os loteamentos (OSÓRIO 2003, p: 100). Assim em 1949, no governo de Eurico Gaspar Dutra, o Decreto lei n. 58/37 foi alterado pela Lei n. 649 (altera o art. 22 do referido decreto) que “Autoriza o Poder Executivo a dar nova redação ao artigo 22, do Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre as escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados”. (Lei n. 649/1949).

Apenas em 1967 é que a legislação avançou no assunto e inclusive detalha as formas de parcelamento do solo, além do loteamento ainda dispõe sobre o desmembramento e zona urbana, ao editar o Decreto Lei Federal n. 271 de 28 de fevereiro de 1967:

[...] Art. 1º O loteamento urbano rege-se por este decreto-lei.

§ 1º Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

§ 3º Considera-se zona urbana, para os fins deste decreto-lei, a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos. [...] (Decreto-lei n 271/1967 - Publicado no DOU de 28.2.1967).

De acordo com o funcionário do Cartório de Registro de Imóveis e Anexo- C.R.I.A. de Votuporanga, o *entrevistado 4*, até 1978 utilizava-se respectivamente o Decreto-Lei nº 58/1937 e após 1967 a lei n. 271/1967.

“A aprovação era feita em regime de averbação em escritura. Os Bairros São João, Cidade nova e jardim Alvorada, são exemplos de bairros aprovados pelo Decreto-Lei 58/1937 [...]. A prefeitura aprovava e o Cartório procedia com a averbação”. (*Entrevistado 4*, em entrevista à autora em 17/07/2014).

Somam-se um total de 71 loteamentos aprovados no município até 1978, antes de lei n. 6.766/1979, sendo que 48 foram aprovados entre os anos de 1960 e 1978, 67,06% a mais que o total de loteamentos aprovados entre os anos 1937e 1959.

De acordo com o *entrevistado 2*, muitas vezes a planta do loteamento era assinada pelo prefeito já que não havia técnico (arquiteto ou engenheiro) especializado para proceder com o processo de aprovação, conforme já observamos: “O prefeito carimbava e assinava as plantas que posteriormente eram encaminhadas para o Cartório de Registro”. (*Entrevistado 2* em entrevista concedida à autora em 09/06/2014).

Já na década de 1970, “o foco da legislação era o controle do loteamento clandestino e garantia da qualidade urbanística com exigências de implantação de infraestrutura e doação de áreas públicas”. (LEONELLI, 2010, p. 38). Além de definir as tipologias de parcelamento (loteamentos, desmembramento, desdobramento) permitidas no país, a Lei n. 6.766 aprovada em 1979 define também as regras, critérios e exigências para se aprovar o parcelamento do solo para que as cidades brasileiras se expandam legal e regularmente. À margem, de tais regras, estaria a ilegal e irregular. É a partir da referência da Lei Federal n. 6.766/1979 que, uma vez não respeitados seus critérios e exigências, os parcelamentos são considerados irregulares ou ilegais. (LEONELLI, 2010, p. 30). A aprovação da Lei n. 6.766/1979 sobre os loteamentos, os loteadores que não atendiam aos padrões mínimos de implantação de loteamentos, seriam criminalizados.

Ressalta-se aqui que Leonelli (2010, p. 39-40) defende a tese de que mesmo sendo o debate jurídico-urbanístico para a formulação de uma lei federal de parcelamento do solo, já se fazia presente desde o início do século XX. A primeira vez que o termo “loteamento” entra para o cenário legal, foi a partir de 1937 através do decreto Lei 58/1937, já referenciado: “Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações” (Decreto Lei 58 de 10/12/1937). Anterior a este período, a legislação que regulavam a produção de lotes, usavam o termo arruamento, licenças para arruar ou ainda a “divisão de lotes”.

Ao consultar o CRIA de Votuporanga sobre a planta do primeiro “loteamento” implantado fisicamente implantado no município em 1937, para compor este trabalho, obtive-se a informação de que, como no momento Votuporanga pertencia a Comarca de Monte Aprazível/SP e, posteriormente, a

Tanabi/SP, provavelmente a planta estivesse em algum destes cartórios e assim, ambos foram consultados. Funcionários do Cartório de Tanabi/SP afirmaram não existir qualquer documento que remetesse às informações desejadas. Mas em Votuporanga, a informação do escrevente foi que: “Temos uma Planta geral. Não temos a planta do loteamento. Os lotes aprovados individualmente, de proprietários, transcrições e matrículas diferentes. Mas a Planta geral que temos é uma somatória destes lotes aprovados” (*Entrevistado 15* do CRIA Monte Aprazível em 09/09/2012 e 17/07/2014). Era um período em que a regulação dos lotes era de responsabilidade ou controlada pela administração municipal.

Planta 2.1 - Planta Geral do Patrimônio Velho - Votuporanga/SP - Ano 1938

Fonte: C.R.I.A.-de Monte Aprazível/SP - Antigo Cartório de Júri e Anexos da Comarca de Monte Aprazível/SP (Fornecida à autora em 17/10/2014) - Reconstituído pela autora, 2014.

Disponível em tamanho A3 no apêndice II

Figura 2.3 - Capa da escritura de Registro de lotes, memorial e planta do Patrimônio Velho - Votuporanga/SP-1938.

Fonte: C.R.I.A-de Monte Aprazível/SP– Antigo Cartório de Júri e Anexos da Comarca de Monte Aprazível/SP (Fornecida à autora em 17/10/2014)

O CEPAM, órgão estatal, era destinado às prefeituras municipais e disciplinava sobre o loteamento, arruamento e desmembramento, definindo que os parâmetros de uso e ocupação do solo das referidas modalidades de parcelamento do solo e especificou que eles deveriam ser controlados pelo zoneamento municipal e também adotava novas normas direcionadas a implantação das vias de circulação, quadras e lotes. Também estabelecia procedimentos administrativos quanto aos tramites e a documentação necessária para compor o material para aprovações dos projetos. “De uma forma geral, essas exigências já estavam presentes nos debates e nas legislações municipais de décadas anteriores”, inclusive no decreto Lei n. 58/1937 (LEONELLI, 2010, p. 132). Estes procedimentos já estavam bastante detalhados no Projeto de Lei Municipal do CEPAM e grande parte destas definições foi

aprovada na Lei Federal 6766/1979 e balizavam “os tramites de aprovação de parcelamento do solo de muitas prefeituras brasileiras”. (LEONELLI, 2010, p. 139).

Assim, em 1979, foram definidos padrões para parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, a ser observados pelos municípios. No que diz respeito à regularização fundiária, a Lei n. 6.766/1979, dá a possibilidade do adquirente não efetuar o pagamento das prestações do imóvel, no caso deste se encontrar em situação de irregularidade: “Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta” (Lei n. 6.766/1979, Capítulo VIII, Art. 38). No caso da regulação das Zonas especiais de interesse social, estas deveriam ser definidas pelos Planos Diretores.

Somente após a Aprovação da Lei n. 9.785/1999, que altera alguns itens da Lei n. 6.766/1979, passou a considerar, dentre outras coisas, de interesse público, os parcelamentos vinculados a programas habitacionais pela iniciativa das prefeituras no intuito de facilitar a regularização. Trata-se do uso do “loteamento como solução para habitação” (LEONELLI, 2010, p. 74).

Em Votuporanga, logo após a aprovação da Lei n. 6.766/1979, foi aprovada, durante o mandato do prefeito Dr. João Antônio Nucci, a Lei n. 1.779 de 1980 (sendo esta uma das Leis que alteram a Lei do Plano de 1971), que acrescenta § 4º, ao artigo 147, da Lei n. 1.233/71, passando a regular, no âmbito municipal, a provisão de lotes populares:

Artigo 1º Ao Artigo 147, da Lei nº 1233, de 09 de junho de 1971, fica acrescentado o § 4º, com o seguinte teor:
§ 4º - Para os lotes já urbanizados é permitido o desmembramento em áreas não inferiores a 125 m². (Lei n. 1771 de 02 de julho de 1980).

As leis federais n. 6.766/1979 e Lei n. 9.785/1999 regem a atuação sobre o solo urbano em âmbito nacional, mas a legislação municipal pode estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais, conforme previsto pela Constituição Federal de 1988: “Cap. IV, Art. 30. Compete aos Municípios: I- legislar sobre assuntos de interesse local; II- Suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (C. F. 1988, Capítulo IV, Art. 30).

2.3 A forma da expansão urbana e a emergência das favelas - Breve panorama das Ocupações irregulares em Votuporanga: 08 ocupações e nenhuma ZEIS

A trajetória residencial das famílias que residem em favelas revela que os deslocamentos domiciliares são majoritariamente interurbanos [...]. Em sua grande maioria, a origem residencial das famílias está dispersa em vários bairros da cidade e

isto poderia explicar a relativa heterogeneidade das favelas (ABRAMO; FARIA, 1998, p. 31).

As alterações na estrutura produtiva da indústria, com o consequente estreitamento na organização e redução das plantas produtivas provocaram o aumento do desemprego e depreciação da renda do trabalhador Votuporanguense. Com isso, a classe operária teve reduzida sua capacidade de pagamento por habitação e serviços urbanos, o que significou, para muitas famílias, a procura de soluções habitacionais possíveis ou no deslocamento para áreas que não onerassem o custo da habitação e possibilitassem o acesso à terra e a moradia de forma compatível com o poder aquisitivo dessas famílias, especialmente de operários.

A nova configuração na distribuição espacial da população no espaço intraurbano de Votuporanga, já analisada neste trabalho, desencadeou algumas convulsões nas formas de ocupação do espaço urbano que levou, inclusive, a uma redefinição do desenho urbano da cidade, conforme já se observou. Aliada a isso, a economia nacional não era favorável. O país estava em crise e no final do governo JK, nos anos 50 a inflação tinha aumentado consideravelmente além de o país estar submetido a uma política antidemocrática.

Nesse momento, moradores das áreas rurais já mostravam interesse em ocupar o espaço urbano, buscando deslocar-se para áreas que lhes pudesse oferecer melhores condições de sobrevivência: “Moradores rurícolas demonstravam uma tendência espontânea e definitivamente se fixavam nas cidades, nas vilas ou povoados”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 7).

“O baixo provimento financeiro do trabalhador rural, entretanto, força-o, na maioria das vezes, a improvisar suas moradias gerando um processo de favelamento na periferia das aglomerações”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 1). Assim, a configuração dos bolsões de pobreza e das áreas de moradia popular para frente de expansão norte, geravam um efeito indireto de enobrecimento da zona sul. Tudo isso ocorreu a despeito da permanência de antigos bolsões de pobreza nessa região (como a favela Ipiranga, a mais importante e mais antiga do município), ao longo das décadas seguintes. (RODRIGUES, 2006b).

No decorrer dos anos 1980, aumenta não somente o número de pessoas moradoras em habitação precárias, mas também aumentaram o número de núcleos irregulares ou de favelas distribuídos pela malha urbana de Votuporanga, somando um total de 08 núcleos, segundo cadastramento realizado pela Prefeitura de Votuporanga²⁸ entre os anos 2004-2005 (VOTUPORANGA, 2010, p. 85).

---

²⁸ Ainda que o PLHIS-2010, conforme observa-se, descreve que segundo cadastramento realizado pela Prefeitura de Votuporanga, constam 08 núcleos irregulares, contudo o órgão público municipal, não tem o histórico de formação destes núcleos, conforme se poderá observar mais a diante.

Mapa 2.5 - Mapa de localização das ZEP - Zona Especial de Preservação (1996), ZEIS - Zona Especial de Interesse Social (1996) e das Favelas.

Fonte: Mapa de zoneamento 1996 e banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga. Dados da extinta SEMPLA e PLHIS-2010 - Elaboração própria

Disponível em tamanho A3 no apêndice III

Como é possível observar no mapa acima, quando o PDM-1996 foi aprovado as favelas já estavam formadas ao longo da malha urbana do município, porém tais áreas, na sua grande maioria, foram gravadas com ZEP (Zona Especial de Preservação) e não como ZEIS. Tal questão será melhor elucidada mais adiante no item 2.5.1, quando estudada a implantação das ZEIS no município.

Entre 1996 e 2001, houve, de fato, um célere crescimento da população favelada em Votuporanga, o que refletiu a precarização do emprego, da renda e das condições de vida dos trabalhadores. (VOTUPORANGA, 2010, p. 53). Como se pode notar, apenas 03 ocupações irregulares se deram em áreas de expansão periférica, estando os demais dentro do tecido consolidado, especialmente em áreas ambientalmente fragilizadas. Bolaffi (1975) analisa os processos periféricos e a descontínua expansão da mancha urbana que ele já considerava como sendo típico das capitais do país, mas verificável em todas as cidades e que Votuporanga presenciou especialmente no período de reestruturação da indústria, quando ocorreu um empobrecimento progressivo da população.

Conforme dados levantados, e informações de registro da extinta SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente da Prefeitura de Votuporanga, em 2001 existiam no município, três principais ocupações as quais caracterizavam favelas, que “totalizavam uma população de 1.581 pessoas²⁹”. Estas três ocupações eram compostas pelas favelas Ipiranga, Própovo e São Damião e contavam com uma infraestrutura básica (fornecimento de água e energia elétrica e precariamente continham os serviços de coleta de lixo e saneamento básico).

Quanto aos núcleos Matarazzo, Linhão, Córrego, Santa Amélia e Esmeralda, em entrevista concedida a autora, entrevistada 8 (da PMV), esclarece que “não se localiza registro da data de formação nos registros da SMDUH” (*entrevistado 8* - junho/2014). Segundo o entrevistado, a prefeitura não tem material que precise a data de formação de tais núcleos.

Buscando a comprovação e motivando a PMV a retomar um levantamento dos dados históricos sobre as favelas no município, na esperança de contrariar saudável e positivamente a informação do *entrevistado 8*, foi formalizado um pedido dos dados de formação dos núcleos junto à PMV com o seguinte teor:

[...] sirvo-me deste, para solicitar a Vossa Excelência a disponibilização do ano/período de formação dos seguintes núcleos irregulares (Favelas)
Núcleos: Ibraim Hadad, Favela Matarazzo, Favela Esmeralda, Favela do Córrego, Favela do Linhão, Favela Ipiranga, Favela Santa Amélia, Favela Pro Povo e São Cosme [...] (solicitação nº632/2015, feita pela autora à PMV).

Em resposta ao pedido, a PMV assim se manifestou:

---

²⁹ Dados extraídos do PLHIS - 2010.

Figura 2.4 - Resposta da Prefeitura do Município de Votuporanga n. 623/2015.
Fonte: Autora, 2015.

Em função da resposta da PMV, que não atende integralmente ao que foi requerido, constam informações do período de formação de apenas três dos oito núcleos irregulares formados no município ao longo e sua história.

O fato é que se constata que nem mesmo o poder público municipal possui as informações sobre o período de formação dos núcleos irregulares, ou favelas, uma vez que não possuem histórico do registro deste período para a maioria dos casos, conforme já observamos. Com isso, a solução seria partir para uma investigação mais aprofundada.

Como a maioria destes núcleos já foram atendidos pelo programa de desfavelamento da PMV, uma solução foi localizar a “nova moradia” dos antigos moradores destes núcleos e através de entrevistas com estes moradores, estabelecer uma linha cronológica que orientasse o período de formação dos núcleos ou favelas. A análise dos prontuários com os nomes dos beneficiados certamente auxiliaria na agilização da localização destes moradores; contudo, como não se obteve acesso aos prontuários e a solução foi ir a campo e localizar aos antigos moradores dos núcleos. As moradias foram escolhidas aleatoriamente, porém os antigos moradores das favelas não foram identificados.

Com isso, uma possibilidade de obtenção dos dados desejados poderia ser obtê-los a partir de informações confiáveis de antigos funcionários do setor de cadastro físico municipal da prefeitura. Com isso retoma-se a entrevista com o *entrevistado 2*, com a seguinte informação:

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Quando se formaram os primeiros núcleos irregulares em Votuporanga, pareceu-nos (*referindo-se aos funcionários da PMV*) ter sido reflexo do final do ‘militarismo’. As pessoas parecem ficado mais seguras e a vontade para se apossar de áreas públicas para firmarem ali seus locais de moradia[...] havia se perdido o medo/respeito ao militares [...] os núcleos se formavam logo após a aprovação/implantação dos loteamentos onde estavam inseridos, ou das área conforme iam sendo ocupadas: A exemplo disso, a formação da favela ou núcleo Santa Amélia, data aproximadamente da década de 1990, ou seja, poucos anos depois da aprovação do loteamento (1983); o núcleo Propovo data aproximadamente da década de 1980; Favela do ‘Córrego’ (está ocupando os dois lados da avenida Prestes Maia) data aproximadamente da década 1970, assim como neste mesmo período se espalhou algumas moradias irregulares nas imediações da Favela do Córrego (Favelas Esmeralda e Matarazzo). Também inserida na faixa de domínio da antiga FEPASA, a chamada Favela do Linhão, foi ocupada por volta da década de 1980. Sem dúvida, a mais antiga é a favela Ipiranga, formada às margens da Linha Férrea, nas proximidades do antigo depósito da empresa Ipiranga (que dá nome à favela). Me lembro que já na década de 1960, quando eu ainda era adolescente, esta favela já existia, (*Entrevistado 2/2015*).

A partir dos dados levantados, chegou-se a um resultado estimado quanto ao período de formação dos núcleos, conforme se demonstra na tabela 2.1:

Tabela 2.1 - Período de formação das ocupações (SEMPLA-2002 - PLHIS 2010 e SMDUH e dados de entrevista (*entrevistado 2*))

Núcleo ou favela	Período de formação ³⁰	Zona de uso em 1996 Lei n. 2. 830/1996	Zona de uso em 2012 o Mapa das ZEIS	Localização
Matarazzo	Aproximadamente- década de 1970	Parte s/ zoneamento específico e parte ZPR- Zona de Pred. Residencial	Zona Mista	Área Sul
Esmeralda	Aproximadamente- década de 1970	ZPR - Zona de Predominância. Residencial	Zona Mista	Área Sul
Córrego	Aproximadamente- década de 1970	ZEP- Zona Especial de Preservação	Zona Mista	Área Sul
Linhão	Aproximadamente- década de 1980	S/zoneamento específico- Faixa <i>non aedificand</i> -linha Férrea	Zona Mista	Área Sul
Ipiranga	Década 1960 (1965)	ZPR - Zona de Predominância. Residencial	Zona Mista	Área Sul
Santa Amélia	Década 1980	ZEP- Zona Especial de Preservação	Zona Mista	Área Norte
Pró Povo	Década 1980	ZEP- Zona Especial de Preservação	Zona Mista	Área Norte
São Cosme	Década 1970 (1977)	ZEP- Zona Especial de Preservação	(Damiao) ZEIS Consolidadas	Área Leste
Ibraim Haddad (1 Família)	Apenas 1 edificação em invasão.	ZPR - Zona de Predominância. Residencial	Zona 02	Área sudeste

Fonte: Dados do PLHIS/2012, dados fornecidos pela SMDUH- (protocolo n. 623/2015) - Departamento de habitação e informações do *entrevistado 2* (2014/15) - Elaboração própria

³⁰ As décadas aqui indicadas marcam o início da formação destes núcleos ou favelas e são extraídos a partir do trabalho de Rodrigues, (2007), PLHIS, 2010 - por sua vez embasado nos dados da Elaborado a partir de Secretaria Municipal de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente (SEMPLA) da Prefeitura Municipal de Votuporanga.

Segundo levantamento de dados da extinta SEMPLA e dos dados referenciados no Plano Local de habitação de Interesse Social/2010, a partir dos anos 1990, pouco foi realizado por parte do poder público no sentido de ampliar a oferta de unidades habitacionais (VOTUPORANGA, 2010, p. 80). Ao se avaliar os programas públicos municipais, verifica-se que o investimento se deu basicamente no sentido de melhorar a habitabilidade das residências das favelas e não na produção habitacional. Em quase uma década foram construídas apenas 159 novas unidades habitacionais pelo poder público municipal. Por outro lado, entre 1991 e 2000, o aumento da população das favelas cresceu 6,58% ao ano, enquanto a população do município cresceu a uma taxa de 1,8% ao ano, e entre 2000-2004 a 1,49% ao ano (SEADE, 2004), o que demonstrou claramente a falta de uma política habitacional municipal. (VOTUPORANGA, 2010, p. 82-83).

Em entrevista para este trabalho, o *entrevistado 3*, (março/2014), em 2001 tinha a perspectiva do desenvolvimento da cidade: “Votuporanga era jovem e naquele momento tínhamos quase 500 unidades habitacionais em favelas e que foram gradativamente sendo urbanizadas [...] o município começou a comprar área e a trabalhar o sistema de multidão: Havia naquele momento uma parceria: CDHU - Disponibilizava os recursos, a prefeitura de Votuporanga entrava com a gestão e com o terreno e o morador com a sua força de trabalho (mão de obra)”.

Ao ser indagado sobre os critérios gerais adotados para as obras de desfavelamento, o *entrevistado 3* esclarece que:

Fazia-se desapropriação, mas “nosso foco não era construção de grandes conjuntos” [...] era sim de fazer pequenos conjuntos justamente menores para induzir a ressocialização ‘destas pessoas que sempre moraram nas favelas e inseri-las de fato da cidade [...] não adianta eu tirar estas famílias da favela e continuar a mate-las numa sociedade de favelados [...] a intenção era socializar aquela população e coloca-los para morar em casas de alvenaria. Daí se consegue fazer esta mesclagem [...] pois acreditava-se naquele momento, que está a melhor forma de inseri-los dentro do contexto urbano, além de atendê-los com programa de geração de emprego e renda. [...] eu era completamente contra grandes conjuntos habitacionais. (*Entrevistado 3*, em entrevista concedida a autora em março/2014).

Por ser a ocupação irregular mais antiga de Votuporanga, e também a mais populosa, a favela Ipiranga foi a primeira a receber os benefícios da Prefeitura em termos de concessão de moradias e regularização urbanística. Num primeiro momento, parte das famílias foi transferida para uma área próxima ao local da ocupação (Conjunto Habitacional Votuporanga J-“Sonho Meu”), onde foram construídas casas com recursos da CDHU, num sistema de parceria entre a Prefeitura e Programa de Atuação em Favela e Áreas de Risco (CDHU).

Posteriormente, a partir de 2012, foram construídas novas moradias no local para beneficiar as famílias remanescentes.

Figura 2.5 - Obra de desfavelamento de parte do núcleo ou favela Ipiranga.
Fonte: Autora, 2013.

Conforme ilustrado abaixo, a área ocupada pela favela Ipiranga, em dois momentos: antes e após o processo de remoção de parte dos ocupantes da área que foram relocados em áreas ocupadas pelo Conjunto Habitacional Sonho Meu. É importante ressaltar que ao todo foram construídas 151 casas em “regime de mutirão”, sendo que 123 famílias eram do Núcleo Ipiranga. (BOLAFFI, 1979).

Mapa 2.6 - Mapa de localização da ocupação pelo núcleo Ipiranga (2004)

Fonte: PLHIS 2010 a partir de dados da Extinta SEMPLA - Imagem de satélite Google Earth/2004

Mapa 2.7 - Mapa de localização da ocupação pelo núcleo Ipiranga (2006)

Fonte: PLHIS 2010 a partir de dados da Extinta SEMPLA - Imagem de satélite Google Earth/2006

Mapa 2.8 - Mapa de localização do Conj. Hab. Sonho Meu (circulado em vermelho).

Fonte: PLHIS 2010 a partir de dados da Extinta SEMPLA - Imagem de satélite Google Earth/2006

Através de programas habitacionais várias obras de desfavelamento foram trabalhadas: no ano de 2010, a Prefeitura através do programa de desfavelamento municipal e em parceria com o CDHU transferiu para áreas do Bairro Jardim das Palmeiras II, cerca de 20 famílias da favela do “Linhão”, instalada em áreas de risco junto aos os trilhos da Rede Ferroviária Federal S.A, no Bairro da Estação, na zona sul da cidade.

Mapa 2.9 - Localização da antiga favela do "Linhão" (destaque em amarelo) e do desfavelamento no Bairro Jardim Palmeiras II (destaque em vermelho) - 2006

Fonte: PLHIS 2010 a partir de dados da Extinta SEMPLA - Imagem de satélite Google Earth/2006

Também em 2010, a Prefeitura e o CDHU, através do programa 'Parceria com os municípios', implantou o Conjunto Habitacional Votuporanga K, onde foram construídas 10 unidades habitacionais para atender as famílias que ocupavam a favela Santa Amélia, em áreas de erosão e ambientalmente protegida, na zona norte da cidade.

Figura 2.6 - Localização da antiga favela Santa Amélia (destaque em amarelo) e do desfavelamento no Conjunto Habitacional Votuporanga K (destaque em vermelho).

Fonte: PLHIS 2010 a partir de dados da Extinta SEMPLA - Imagem de satélite Google Earth/2006

De acordo com *entrevistado 3*:

Não me lembro o déficit exato da minha época, mas era muito maior do que as unidades disponibilizadas [...] a prioridade era a princípio fazer infra e asfaltar as ruas, corrigir erosões, como o caso do Santa Amélia, cujas ocupações irregulares foram removidas e a área foi urbanizada, inclusive todos os moradores do entorno melhorou as, valorizando-as.

Outros projetos para ampliação da oferta de habitação de interesse social em Votuporanga, também foram elaborados no decorrer do ano de 2010 e anos seguintes: De acordo com dados levantados pela empresa de Planejamento urbano, RM in B, responsável pela elaboração do PLHIS 2010 de Votuporanga, “Todos os projetos estão inseridos no Programa de desfavelamento do Município, dentro do Programa Municipal Habitação para Todos da gestão 2009-2012, e atenderão famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos”.

Na verdade, se trata de três novos projetos, sendo eles: Projeto Ipiranga I e II, na zona sul de Votuporanga e atenderá o Núcleo Ipiranga. O projeto prioriza a construção de 48 unidades habitacionais que serão destinadas aos ocupantes do núcleo e que será realizada com recursos do Governo Federal, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida em parceria com a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal. Este, em andamento nos dias atuais.

Um segundo projeto é denominado “Vila São Lucas”, na zona leste da cidade, promovido para regularizar a área ocupada pela favela do São Cosme. A intervenção visou a construção de 22 unidades habitacionais também destinadas às famílias ocupantes da favela São Cosme. Os investimentos também provem de recursos disponibilizados pelo Governo Federal, através do Programa. Minha Casa, Minha Vida Programa. Minha Casa, Minha Vida, em parceria com a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal. O direcionamento das unidades habitacionais buscou a distribuição entre os ocupantes das respectivas áreas, sendo priorizadas as famílias com maior número de criança e idosos.

Ainda um terceiro projeto é o “Conjunto Habitacional Monte Alto”. Que previu a implantação de 210 unidades habitacionais destinadas às famílias com renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos. O conjunto procurou atender famílias que se inscreveram no ano de 2009, no programa “Habitação para Todos” numa parceria entre Prefeitura, a Caixa Econômica Federal e o Governo Federal, através do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Mapa 2.10 - Localização dos projetos de desfavelamento executados e previstos entre os anos de 2009 a 2012

Projetos executados: destaque em verde / projetos previstos: destaque em amarelo

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - extraído do PLHIS-2010

Outra ocupação irregularmente estabelecida, é a favela “Pro povo”, núcleo ocupado por 8 famílias em Área de Proteção Permanente (APP) do córrego Marinheirinho e 26 famílias também em situação de irregularidade, porém fora da APP.

Figura 2.7 - Localização da favela Pró povo - Imagem de satélite 2006 e mapa da cidade 2009 - Zona Norte
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - extraído do PLHIS-2010.

No caso das demais ocupações irregulares, as ocupações Matarazzo e Esmeralda, que estão inseridas no tecido urbano consolidado, apresentam os acessos através de vias oficialmente instituídas pelo poder público local, estando servidas de rede de energia elétrica, água e esgoto. Além disso, ambas as ocupações possuem serviço público de coleta de lixo domiciliar e transporte público.

Mapa 2.11 - Localização das favelas Matarazzo (vermelho) e Esmeralda (amarelo) - 2009
Fonte: Elaborado a partir do mapa oficial da cidade de Votuporanga - S/escala

Mapa 2.12 - Favelas Matarazzo (vermelho) e Esmeralda (laranja)

Fonte: Elaborado a partir de dados da PMV e PLHIS-2010 sobre imagem de satélite 2006

Quanto a ocupação do “Córrego”, ou “favela do Córrego”, cerca de 5 famílias estão ocupando o local de Área de Proteção Permanente (APP) do córrego Boa Vista, conforme ilustrado abaixo. Observa-se que, de acordo com dados da PMV, *entrevistado 2* e informações de antigos moradores das imediações, a favela “do córrego” ocupava ‘os dois lados’ da Avenida Prestes Maia, ainda que o PLHIS-2010 aponte apenas umas das áreas como ocupada, a saber o círculo com linha contínua.

Mapa 2.13 - Localização das áreas outrora ocupadas pela Favela “do Córrego”

Fonte: Elaborado a partir de dados da PMV e PLHIS-2010 sobre imagem de satélite 2002.

Há, ainda, uma área ocupada por uma única família que também caracteriza o quadro de áreas informais de Votuporanga, cuja ocupação está localizada numa área pública do loteamento Jardim Bela Vista, localizada entre as ruas Casemiro de Abreu, Ibraim Haddad e Avenida Pansani:

Planta 2.2 - Localização da área da antiga Favela “Ibraim Haddad”
Fonte: Elaborado a partir de dados da PMV e PLHIS-2010

Figura 2.8 - Imagem da área da antiga Favela - “Ibraim Haddad”
Fonte: Elaborado a partir de dados da PMV e PLHIS-2010

Destaca-se aqui o fato de que todas as unidades habitacionais disponibilizadas foram implantadas na forma horizontal; a respeito disso o *entrevistado 3* aborda: “Sou a favor do adensamento da cidade, pois assim tem um melhor aproveitamento do uso do solo urbano, e isso gera uma grande economia para o município, e quando digo adensamento, me refiro ao adensamento horizontal”. (*Entrevistado 3* em entrevista concedida à autora em março/2014).

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Nesta visão de cidade horizontal, o *entrevistado 3* faz a seguinte análise:

Sou a favor da cidade horizontal aproveitando bem os espaços da cidade e outro fator importante é justamente pensar as zonas habitacionais junto com as zonas de desenvolvimento econômico para que estas pessoas não fiquem tendo transtorno de locomoção para chegar ao trabalho. Se você coloca um conjunto habitacional, próxima ao distrito industrial, desde que respeitando as regras ambientais, as pessoas podem até almoçar na sua casa e conviver mais com sua família [...] e desobstrui o centro e demais partes do sistema viário.

Somando todas as informações levantadas para realização desta pesquisa e aquelas apresentadas pelo PLHIS-2010, observa-se que os critérios de escolha das áreas para regularização e realocação dos moradores das áreas informais estiveram ligados à disponibilidade de oferta, por parte do órgão público local, procurando, em alguns casos, a proximidade com as ocupações já existentes. Cabe ressaltar, porém, que nenhuma das obras de desfavelamento foi direcionada a áreas cujo zoneamento estivesse previamente gravado como ZEIS - Zona Especial de Interesse Social, pela Lei n. 2.830 do PDM-1996, a exceção da Vila São Lucas, por se tratar de uma realocação dos moradores da favela São Cosme e São Damião, que passou a ZEIS classificada como Zona Especial de Interesse Social Consolidada a partir de 2012, aprovação do Anexo III³¹ - Zoneamento da Lei n. 106/2007.

Outra questão a ser observada é o fato de que grande parte das ocupações irregulares que haviam se instalado em Zonas Especiais de Preservação tenha sido desocupada, inclusive áreas onde mais tarde em 2007, são instituídos os Parques Lineares, previstos pelo Plano Diretor Participativo, (Lei n. 106/2007).

Ainda dentre os núcleos de informalidade há um caso muito peculiar. Trata-se da Vila Carvalho, única área demarcada como ZEIS em 2004, pela lei complementar 3750. A Vila Carvalho³², é um povoado distante 7 km de Votuporanga, sendo atendido com energia elétrica e os serviços de água são parcialmente disponibilizados para o local. O povoado tem ainda 100% do seu perímetro estabelecido sem rede de esgoto e pavimentação, além de estar em situação fundiária informal, desde sua ocupação no final do século XX.

2.4 O processo de elaboração do segundo plano diretor e a introdução das ZEIS - PDM-1996

Após analisar o legado deixado pelo PDI-1971, busca-se aqui analisar os próximos planos diretores de Votuporanga e a introdução do zoneamento Especial de Interesse Social no município e os desdobramentos acerca de sua conformação e agentes. Através desta análise buscou-se compreender as questões técnicas e sociais, bem como as intenções que levaram à instituição da ZEIS em Votuporanga

³¹ A partir de 2012 foi instituído o MAPA DAS ZEIS- Anexo VIII alteração 26/10/2012 que altera o mapa 03 da Lei n. 106/2007 e Lei n. 216/2012, questão esta a ser abordada na devida profundidade no Cap.3 deste trabalho.

³² A Vila Carvalho é um dos casos analisados no Capítulo 3 deste trabalho (caso referência).

em 1996 e seu processo de valorização imobiliária, à medida que foi sendo ocupada pela classe média, especialmente após o ano 2000. Toma-se como marco histórico o início da década de 1980, quando as ZEIS são gravadas em Recife.

Em seguida, as análises se voltam para a década de 1990, especialmente para o ano de 1996, quando foi aprovado o segundo Plano Diretor de Votuporanga, e para a Lei nº 2830/1996 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do referido Plano) entrando em vigor em 05 de janeiro de 1996, trazendo nas suas especificações o zoneamento municipal, que institui originalmente no município as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A partir daí, procurou-se estabelecer uma sistematização analítica que segue pelos anos 2000, passando pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), pela aprovação do terceiro Plano Diretor Municipal (Lei n. 106/2007).

É sabido que nos três anos que sucederam à primeira experiência de ZEIS, em Recife, entra em vigor uma Lei de Uso e Ocupação do Solo que passou a reconhecer as ZEIS como parte integrante da cidade sem, no entanto, dispor de instrumentos de inibição da ação especulativa do mercado imobiliário, permitindo, um amparo de forma legitimada, para ação dos especuladores sobre tais áreas. O processo de reprodução social capitalista tem contribuído para a formação de territórios urbanos desiguais. À luz dessa experiência, sobre a demarcação das “novas ZEIS” em Votuporanga, é instituído o “Mapa das ZEIS” em áreas de intensa dinâmica imobiliária, descritas e analisadas detalhadamente no terceiro capítulo deste trabalho.

2.4.1 O MNRU e o processo para implantação da Constituição Federal de 1988

[...]. Nas escolas, nas ruas, campus construções, Somos todos soldados, armados ou não [...]. (VANDRÉ, 1967).³³

Uma coletividade onde se elabora uma identidade. (SADER 1988, p. 11).

Reorganizados numa conjuntura que se forma em pleno regime militar, buscando contrapor e reagir às políticas ditatoriais, os movimentos sociais urbanos serviram de resistência e nortearam agrupamentos para contestações políticas e exerceram importante papel no fomento da busca pela democracia nas cidades. Estes movimentos passaram a ter relevância a partir das reivindicações que se destacam pela conquista de melhores condições trabalhistas e especialmente no desejo de soluções para determinados problemas urbanos de caráter coletivo visando comunidades e bairros inteiros, obtidos sob a pressão ao governo, visando também, o fim da ditadura e a construção de um novo regime de liberdade.

---

³³ Trecho da canção: ‘Pra não dizer que não falei das flores’ - Autoria de Geraldo Vandré, apresentada no festival da canção do Rio de Janeiro de 1967 e imediatamente tornou-se um dos hinos de contestação daqueles anos. (SADER, 1988, p. 29).

Sem o aporte de órgãos legítimos de reivindicação, ou fora da institucionalidade estatal os movimentos se formavam espontaneamente e já no final da década de 1970, o acúmulo de experiências destes grupos fomentaram a criação de outros novos e outros foram surgindo e assim está década se finda num cenário político de conflito permeado pelas tensões dos protestos entre o regime militar e a sociedade civil. Os Movimentos Urbanos no Brasil marcam um momento de transição democrática e aos poucos vão assumindo uma postura mais politizada. (SADER, 1988, p. 34).

Constituídos por associações que absorviam favelados ou moradores de loteamentos clandestinos e muitos membros das classes populares, os movimentos sociais urbanos normalmente congregavam-se com entidades de bairro, igrejas ou demais comunidades que lhes dispensassem melhores condições de apropriação do ambiente urbano: habitação, saúde, infraestrutura e transporte. (KOWARICK, 1983). Tratava-se de “novos movimentos revalorizando as classes populares”. (SADER, 1988, p. 17), e de uma “nova configuração das classes populares no cenário público” (SADER, 1988, p. 36).

Apesar da pluralidade intrínseca aos movimentos, busca-se de certa forma, uma identidade, embora muitas vezes, serviu apenas para indicar a diversidade nas formas de expressão, não caracterizando nenhum tipo de segmentação de classes sociais. Apenas na década de 1980, é que as reivindicações dos movimentos passaram a ser reconhecidas como direto pelo Estado e os movimentos ganham força, sendo formado nesta década, em 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, que já tinha nova visibilidade pelo Estado e deixava inclusive o “furor” daqueles movimentos iniciados na década de 1970. “Na década de 1980, com a abertura política, os movimentos populares experimentam grande impulso e os planejadores urbanos continuaram tentando incluir a participação popular no processo de elaboração dos Planos Diretores mas sempre de maneira “tecnificada”, como uma tarefa dos técnicos, como algo do âmbito da boa técnica de elaboração destes Planos”. (VILLAÇA, 2012, p. 174).

2.4.2 Das referências das ZEIS no Brasil: Recife e Diadema

Pleitear moradia e acesso ao solo significava então, conquistar respectivamente habitação e a terra. Como a construção é indissociável da parcela fundiária, a terra, dever-se-ia trabalhar-las num processo único e que as atrelasse de alguma forma. Assim as regulações sobre o uso e ocupação do solo tornavam-se imprescindíveis para acelerar o caminho da conquista do direito à moradia e suas áreas de implantação.

Este caráter indissociável entre a habitação e a terra, sobretudo aos olhos dos agentes envolvidos nas lutas pela reforma urbana, contribui para o estabelecimento de demarcações ou instituição de zonas destinadas às regulações urbanísticas com fim específico e parâmetros

diferenciados: zonas inteiras destinadas a acertar jurídica e urbanisticamente a condição de quem já estava informalmente sobre tais áreas: Tratam-se da instituição das ZEIS - Zona especial de Interesse Social.

Pode-se considerar a experiência do Recife, como sendo pioneira no processo de gravação das ZEIS que se voltava para uma política urbana de inclusão e acesso a cidade formalizada. Três anos mais tarde, uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade reconheceu as ZEIS como parte integrante da cidade sem, no entanto, dispor de instrumentos de inibição da ação especulativa do mercado imobiliário:

A Lei municipal de uso do solo de 1983, do Recife, foi a responsável pela legitimação pioneira da “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS, que, mesmo sendo instituída a priori no Recife, tendo como referencial de experiência a cidade de Brasília, ‘discreta’ entre os anos de 1979 e 1980 acabou posteriormente sendo difundida pelo território nacional. (MOURAD 2000). As ZEIS delimitavam áreas urbanas “caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana³⁴”. (BRASIL, 2009, p. 10).

Para Pinho (2003), “as regulações urbanísticas específicas para habitação de interesse social coincidem com o movimento de democratização no país, iniciado no final da década de 1970”:

Já no final dos anos 70, definiu-se, no plano federal o tipo de urbanização específica de interesse social (Art. 4º, II da Lei Federal 6766/1979), a ser qualificado nas esferas estaduais e municipal pelas respectivas legislações permitindo parâmetros mais flexíveis ao parcelamento do solo urbano [...]. (PINHO, 2003, p. 245).

Mesmo sendo fixadas com propósito acima mencionado, as ZEIS não tiveram o efeito desejado ao longo dos anos seguintes a sua implantação. Apenas em 1987, quando foi aprovada a Lei dos Planos de Regularização das ZEIS - PREZEIS, em Olinda, é que as ZEIS de fato passaram a ser reguladas e ter efetividade pelo território nacional, motivando inclusive os líderes municipais, especialmente os progressistas, a implantar a ZEIS nos municípios, com política de urbanização e regularização fundiária, rebatendo o propósito originário que era de regularizar áreas ocupadas por favelas.

O PREZEIS sistematiza a implementação de um plano urbanístico atendendo as particularidades de cada ZEIS considerando critérios especiais para parcelamento, uso e ocupação do solo intencionando a regularização fundiária e urbanística de áreas informais no Recife. Importante destacar que a liberdade de padrões diferenciados nas ZEIS naquele momento, era uma regalia da Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979:

---

³⁴ 1 - Recife, Prefeitura. Lei Municipal nº 14.511 de 1983. Artigo 14, II.

Cap. III, Art. 04, II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;
Cap. III, Art. § 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999) (DOU 20/12/1979).

Visando as melhorias de diversas ordens já mencionadas anteriormente, ações instigaram a busca pela “reforma urbana” como representação de política urbana reconhecida através 1º Encontro Nacional em Defesa da Moradia, realizado em 1987. A realização de diversos fóruns acelerou as propostas das reformas no âmbito político-jurídico principalmente. Estas manifestações, já movimentavam ideais que serviriam de arcabouço para o processo constituinte que se devolia na esfera política e a promulgação da Constituição Federal que viria a ser aprovada em 1988.

Villaça (2012), ao analisar o processo constituinte frente as lutas pela democratização da política urbana, nos coloca que:

[...] para o campo popular, constituído basicamente por movimentos populares organizados em torno de reivindicações por moradia entidades de representação profissional e de assessoria ligadas a questão urbana, a Constituição de 1988 representava a oportunidade de retomar as lutas por uma reforma urbana. (VILLAÇA, 2012, p. 175).

Havia uma perspectiva da Reforma Urbana pela ruptura com a ordem urbana vigente nas cidades do país por meio de mudanças de regras excludentes de apropriação do território.

Esta nova Constituição Federal de 1988 passa a conferir aos municípios brasileiros autonomia sobre as decisões na gestão pública, ainda que leve no seu texto de forma muito tímida a discussão acerca da questão urbana, contando apenas com seus artigos 182 e 183 para respaldar aquilo que vinha sendo discutido e sido alvo das manifestações, inclusive muitas vezes massivas, dos movimentos em atividade.

Ambos os artigos trazem no seu texto as aspirações do Movimento ao fixar e ordenar a “função social da cidade” (art. 182) e garantir a usucapião do imóvel urbano (art. 183) como forma de acesso à terra e a moradia. Já era um avanço para a política urbana, mas era preciso estender as diretrizes e políticas para legitimar de forma mais contundente o direito à cidade.

Para Lefebvre (2001, p. 138), “esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados”.

Ainda que muitos avanços tenham sido notados sob seus vários aspectos, especialmente sociais, a questão urbana precisava de novos instrumentos de regulação e mecanismo legais tanto de gestão, quanto de participação, além da inserção de novas metodologias participativas no processo de planejamento das cidades e municípios.

Com isso, a reforma urbana, que fomentou, sobretudo as regulações urbanísticas e melhorias nas cidades especialmente no campo político jurídico, na década de 1990, levou ainda nesta década, a articulações de trabalhos relacionados à discussão do Estatuto da Cidade.

Maricato (2001) ao analisar o direito a cidade, sob a ótica de David Harvey, coloca que Harvey critica a suposta neutralidade do discurso sobre direitos sociais e civis, lembrando que na prática, eles dependem do exercício do poder político, em especial, de como são tomadas as decisões no sistema judiciário.

Mesmo com a morosidade do processo de aprovação e regulamentação do Estatuto, pretendia-se com ele, chegar à reforma urbana de fato, além de abarcar legalmente os processos participativos, e promover a função social da propriedade urbana, dentre outras questões trabalhadas. A partir de meados da década de 1980, as concepções defendidas por lideranças populares e setores técnicos envolvidos na revisão do paradigma tradicional do planejamento urbano penetram nas administrações em vários municípios do país, sinal de que o novo trato da questão urbana - amadurecido fora do poder - conquista espaços de condução da política, dando origem a inúmeras experiências em cidades de vários portes e dinâmicas econômicas. (ROLNIK; CIMBALISTA, 2000).

Politicamente era um ambiente novo, onde haviam sido eleitos, nas prefeituras, gestores considerados progressistas e que se identificavam com o perfil da reforma urbana. Da mesma forma, membros militantes dos movimentos ora citados, eram incorporados ao coro profissional dos governantes e começavam a trabalhar não apenas com o direito a cidade, mas que tinha como princípio arrebanhar a participação popular como forma de legitimar a tão desejada democracia.

Após treze anos da aprovação da Constituição Federal de 1988, o país passa contar com as diretrizes do Estatuto das Cidades, onde tem início um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que Saule Jr. e Uzzo (2009), compreende como a peça chave para a implementação de uma política nacional eficaz, com o objetivo de proporcionar um sistema de habitação para a população de baixa renda e combater, com a exclusão territorial, questões capitais para a Reforma Urbana. Na visão de Evangelina Pinho:

Passados quase 20 anos de aplicação dessas legislações para regulação da habitação de Interesse Social é possível avaliar que a existência de áreas delimitadas para esta finalidade não implica, necessariamente o direcionamento dos investimentos públicos para intervenções de urbanização, regularização fundiária de área ocupadas ou construção de novos conjuntos habitacionais, loteamentos populares, etc. (PINHO, 2003, p. 253).

Na conquista da moradia, embora também beneficiado, o trabalhador de baixa renda, figura como mero apêndice no processo de monetarização das cidades, estando submetido às astutas investidas das empreiteiras que se beneficiam e produzem o mercado da terra e moradia, apoiados pelo estado que permeia este processo. Reproduzindo as considerações de Maricato (1979, p. 81): “Não faltam casos de prefeituras municipais que atuam apenas como agentes intermediários entre

empreiteiras e moradores. A prefeitura entra no negócio para acertar o contrato que se estabelece entre empreiteiras e moradores”.

Assim, os princípios pregados pela Reforma Urbana, consistem na função social da cidade e da propriedade Urbana; no direito à cidade e à Cidadania e por fim, na gestão democrática da Cidade. A lei n. 10.257/2001 vem contemplar essa ansiedade, ainda que a princípio parametrizada apenas pelo texto da Lei geral do Estatuto das Cidades, permitindo aos municípios, implantarem através de leis municipais complementares, os instrumentos previstos pelo Estatuto, inclusive conferindo a estes municípios, a autonomia de implementação de tais políticas.

Na linha da denúncia das desigualdades física e social reincidente nas cidades, o MNRU foi também um aporte para o diagnóstico das cidades, ao reconhecer e retratar os problemas urbanos reais sob uma lógica que fomentava novos paradigmas na solução de tais problemas.

Reconhece-se que os problemas enfrentados dentro do ambiente urbano eram de várias ordens e também desencadeados por várias ocorrências precedentes. É notável que a nova realidade urbana sob os reflexos da industrialização no país tenha fomentado o maior número de problemas urbanos, especialmente causados pelas trocas populacionais e alterações na estrutura espacial. É importante aqui destacar que os impactos da primeira industrialização ocorrida no final do século XIX, também tinham sido mediados pelas reivindicações sociais, porém foram fortemente calcadas nas questões trabalhistas e salariais nas fábricas.

Naquele momento as questões urbana e habitacional não eram pautas importantes nem nas greves nem nas manifestações sindicais. Apenas nas décadas de 1940 e 1950 a questão urbana se voltou para os problemas de moradia, com a formação de loteamentos populares nas áreas periféricas das cidades. A estruturação das cidades seguia a lógica da segregação espacial, conforme revelou estudo da aglomeração da cidade de São Paulo feito pela equipe do padre Lebre³⁵, cujo estudo se estendeu por diversos estados brasileiros. Esta lógica era apoiada na localização residencial em relação aos empregos e serviços urbanos, onde as classes de maior poder aquisitivo moravam perto do centro onde estavam seus empregos e seus serviços. Quanto aos operários, estes ficaram próximos das fábricas e os excluídos ficavam longe de tudo isso.

Quanto à constituição física das cidades, estas sofrem alteração de suas estruturas a partir da intensificação da industrialização no país e seus reflexos, exigindo novas estratégias territoriais e, conseqüentemente, novas formulações e novos instrumentos de controle do uso do solo, que a “nova realidade urbano-industrial” exige. (FELDMAN, 2010, p. 2).

---

³⁵ Ramos (2010, p:12), ao examinar a atuação do dominicano Frances Padre Louis-Joseph Lebre e sua atuação no Brasil ao fundar a SAGMACS (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais), escritório de pesquisa e planejamento que atou no Brasil entre 1947 até os anos de 1960. No mesmo trabalho, Ramos (2010) compreende as matrizes do pensamento de Lebre, que estavam ligadas às dimensões religiosas e sociológicas. Presente também nas análises de: Leme e Lamparelli (2001) A Politização do Urbanismo no Brasil: A Vertente Católica. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. ANPUR. v. II. p. 675-687.

Cidade Industrial, marcadamente de pequenas e médias indústrias, Diadema/SP como várias cidades, sofreu com essa característica um processo acelerado de urbanização não acompanhado pela infraestrutura de suporte necessário para um crescimento sustentado. Neste processo de urbanização caracterizou-se como cidade dormitório abrigando imigrantes de baixa renda. “Durante muito tempo foi considerada uma cidade dormitório, e seu processo de ocupação seguia o clássico padrão de expansão periférico”. (BALTRUSIS, 2007, p. 335). Este padrão remete àquele ocorrido em Votuporanga que, mesmo apresentando um volume considerável de vazios na década de 1970, passou por processos de ocupação periférica, ainda que não unanimemente já que, é possível observar, por exemplo, as ocupações irregulares que disseminaram também dentro do tecido consolidado (SANTOS, 1980). (Retomar o mapa de favelas no item 2.3).

Entre os anos de 1970 e 1980, Diadema cresceu consideravelmente (20% a.a), sendo submetida a um processo de disputa pelo espaço urbano marcado por ocupações, sobretudo de áreas públicas. (HEREDA et al., 1997, p. 1). O acelerado processo de industrialização desencadeou desta forma o acelerado processo de ocupação do espaço urbano fazendo necessária implantação de instrumentos de regulação urbanística e proteção de mananciais. Com isso as AEIS foram implantadas em Diadema a partir da aprovação do plano diretor de 1994, cuja origem remonta da experiência das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e PREZEIS que foram implantadas no Recife, no início dos anos de 1980, com o intuito de regularizar e urbanizar favelas.

De acordo com Pasternak (1997) as favelas surgem na região metropolitana em meados dos anos 1940 e se concentravam basicamente na cidade de São Paulo. Na sub-região do ABC as primeiras favelas datam da década de 1960 (DENALDI 2001, p. 1). A principal característica das favelas que se formaram até os anos 1970 era a ocupação gradual de terrenos desocupados. A principal forma de moradia da população de baixa renda até meados dos anos 1970 era através da aquisição de lotes em loteamentos clandestinos periféricos, descrito por Kowarick como padrão periférico de ocupação. (BALTRUSIS, 2007, p. 4).

De acordo com Denaldi (2001, p. 1), as favelas se consolidam nos municípios da sub-região em diferentes períodos: vários estudos apontam para um grande crescimento da população favelada de Diadema na década de 1970 [...] “os núcleos de favela estão mais uniformemente distribuídos na malha urbana dos municípios de Diadema” [...]. (DENALDI 2001, p. 3; BALTRUSIS, 2003, p. 15). “O processo de urbanização de favelas em Diadema além de dotar as favelas de infraestrutura, ordenar o parcelamento do solo e resolver a questão fundiária, transformou as favelas em bairros, integrando-as a cidade e fazendo com que seus moradores pudessem exercer o direito à cidade”. (BALTRUSIS, 1999, p. 30).

À classe de alta renda ficaram condicionadas as áreas com baixa densidade, cuja localização era privilegiada e acessível. As moradias populares ficaram sujeitas aos terrenos de baixo valor. No

final da década de 1970, os movimentos populares alçaram alto grau de organização no município, reivindicando direitos trabalhistas e habitacionais, lançando mão, inclusive, da prática de invadir terras. (HEREDA et al., 1997, p. 1).

Numa cidade com apenas 20% de áreas vazias, alta densidade demográfica e 192 favelas, o problema da habitação deve ser prioridade do poder público. (HEREDA et al., 1997, p. 1).

Diadema passava por um “inchaço”, e as administrações anteriores haviam ignorado sua expansão física e demográfica e o fato de que não existia infraestrutura para suportá-las. Era dramática a situação do indivíduo que precisa do solo urbanizado para satisfazer sua necessidade de habitação, mas que não podia pagar por ele nem mesmo o valor mínimo. Impossibilitado de adquirir as ofertas do mercado regular vê-se obrigado a comprar terra irregular, com urbanização incompleta e problemas de acesso. Embora momentaneamente tenha satisfeitas as suas necessidades, mais tarde irá enfrentar um problema também dramático com as péssimas condições de habitabilidade. Ao poder público restará uma imensa demanda por investimentos para complementação da urbanização.

Tanto as ZEIS como as AEIS são embasadas na necessidade de inserção de parâmetros e regras sobre as questões urbanísticas ao determinarem índices específicos em áreas ou regiões onde a ocupação se desenvolveu de forma irregular e de se caracteriza pelo baixo padrão de ocupação. O instrumento veio para caracterizar assentamentos habitacionais consolidados, surgidos de forma espontânea onde se pretendiam estabelecer normas urbanísticas especiais voltadas para o interesse social, além de estabelecer parâmetros para sua futura regulamentação jurídica. Mas sua regulamentação tornou-se referência nacional somente no final da década de 1980 (1987) quando foi aprovada a Lei dos Planos de Regularização das ZEIS - PREZEIS no Recife.

Desde então as ZEIS se transformaram no motor da ação governamental para responder ao crescente impacto na opinião pública das reivindicações dos movimentos por moradia. Foram incorporadas no processo de planejamento das cidades como a solução definitiva para aumentar a oferta de terras para os programas habitacionais e uma “trava” na especulação promovida pelo capital imobiliário. Pouco a pouco foram sendo introduzidas no cotidiano da gestão do solo urbano e chegaram a todas as cidades onde o movimento popular tinha força e energia, como é caso de Diadema, estudado por Dualde (2009).

Esse caso emblemático tem também um caráter pioneiro no processo de implantação das ZEIS, embora as áreas de interesse social tenham sido implantadas regularmente como AEIS (Área Especial de Interesse Social) pelo município, apenas em 1994, com a aprovação do Plano Diretor Municipal, e assim sua origem remonta a experiência das ZEIS e PREZEIS que foram implantadas no Recife. Segundo Dualde (2009), Diadema buscou a implantação do instrumento num momento em que os movimentos sociais organizados juntamente com o governo municipal, procuravam solucionar o impasse das ocupações irregulares. Não apenas em Diadema, mas em todo ABCD paulista, acelerava-

se o processo de ocupação irregular como reflexo da ausência de uma política social para responder às demandas da industrialização que trouxe consigo um legado de problemas sociais.

Em Diadema as AEIS utilizadas para a regularização fundiária foram demarcadas como AEIS-2, abrangendo a totalidade das favelas da cidade, independentemente, de sua localização, ou regime fundiário. As AEIS-1 demarcaram áreas particulares vazias. (BALTRUSIS; MOURAD, 1999, p. 1).

Mapa 2.14 - Áreas Especiais de Interesse Social-AEIS Diadema/SP- PDM -Diadema 1994
Fonte: Observatório das metrópoles (IPPUR/UFRJ-FASE) Instituto Pólis (2007).

Como destaca Mourad (2000) o fato do instrumento ter funcionado em Diadema não reside no fato de apenas possuir ou não legislação urbanística, mas na vontade de transformar o espaço urbano através da “vontade política de governos comprometidos com a equidade dos recursos territoriais e econômicos, bem como a transformação do espaço da cidade”. (MOURAD, 2000, p. 128 *apud* BALTRUSIS, 2007 p. 11). Em Diadema, “as AEIS nascem em função do acúmulo dos programas de urbanização e regularização fundiária das favelas, com o intuito de dar suporte a estes programas” (BALTRUSIS, 2007, p. 24).

O desenho inicial das Áreas Especiais de Interesse Social I – AEIS-1 em Diadema era o de atender esta demanda favelada, desadensar as favelas e urbanizá-las, e procurar dar respostas ao movimento de luta por moradia. (BALTRUSIS, 2007, p. 12).

AS AEIS I desocupadas, foram caracterizadas pelo Plano Diretor de 1994 como “terrenos privados não edificados, subutilizados ou não utilizados, destinados à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) e reserva de áreas para equipamentos comunitários [...]”. (BALTRUSIS, 2007, p. 26). No processo de negociação das AEIS I, a prefeitura entendeu que estas áreas deveriam ser utilizadas pelos diversos segmentos que tivessem interesse em produzir ou realizar empreendimentos habitacionais de interesse social na cidade. (MOURAD 2003).

Em 1998 o movimento [*de moradia*], sem conseguir negociar novas áreas, ocupa áreas demarcadas como AEIS-1 e outras não demarcadas para forçar que a prefeitura se posicionasse em relação ao problema, e pressionar a negociação com os proprietários de áreas demarcadas como AEIS. A consequência deste enfrentamento foi trágica para a qualidade do espaço urbano na cidade, pois além de esgotar o escasso estoque de terras, algumas lideranças de movimento se transformaram em ‘agentes imobiliários’, organizando grupos, recebendo prestações e intermediando as negociações com os corretores de imóveis. Os loteamentos e as unidades habitacionais produzidas dentro desta lógica eram de péssima qualidade. Muitos projetos adotaram o critério de implantar o maior número de famílias em detrimento da qualidade. Nestes projetos as áreas verdes e livres acabam sendo ocupadas com moradias. [...] Se o mercado imobiliário se apropriou do instrumento, os movimentos, por sua vez, não foram capazes de pautar uma discussão mais qualificada sobre o tema e entraram no jogo do mercado, o novo ‘marco organizativo’ era conseguir associados com capacidade de contribuir com mensalidades e comprar o maior número de terras. De acordo com Ronaldo Lacerda³⁶ ‘houve uma concorrência desleal, por parte do movimento do Oeste, que mesmo depois de os movimentos terem decidido que nenhum movimento deveria comprar mais áreas, para controlar o preço, o movimento do Oeste negociou treze áreas. Os outros movimentos também começaram a adquirir terras e o preço disparou.’ (BALTRUSIS, 2007, p. 32).

No caso da instituição da ZEIS, está veio para mitigar o conflito entre os proprietários de terra e forças engajadas na luta do MNRU, que buscava uma política urbana igualitária e inclusiva. Diadema foi o primeiro município a conseguir o registro de contrato de concessão no Cartório de Imóveis que foi seguido de um intenso programa de urbanização destas áreas. Para Rolnik (1999) as ZEIS ou as AEIS buscam “incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos”. (BALTRUSIS; 2007, p. 3).

“O que diferencia o caso de Diadema de outros casos é que na cidade houve um conjunto de fatores que contribuíram para que o instrumento se consolidasse, apesar de suas limitações”. (BALTRUSIS; MOURAD, 2004, p. 4). “O município já desenvolvia práticas de gestão participativa,

---

³⁶ Representante do Movimento de Moradia de Diadema, em entrevista a Baltrusis (2003).

por exemplo, a definição de investimentos através do Orçamento Participativo e no caso da habitação os investimentos da política habitacional são definidos através do Fundo e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – FUMAPIS”. (BALTUSIS; MOURAD, 2004, p. 4).

A partir de 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001 que regulamenta o capítulo da política urbana contido na Constituição Federal de 1988, os municípios passam a contar com bases mais sólidas para a implementação de ZEIS. A consolidação do instrumento urbanístico está revertendo a situação de exclusão territorial e possibilitando que uma camada da população tenha maior acesso ao mercado de Habitações de Interesse Social. Contudo as lutas, as reivindicações e todos os esforços que firmaram as ZEIS, como instrumento de proteção aos pobres, não foram suficientes para imunizá-los contra as imposições da lógica da reprodução do capital pelo mercado imobiliário.

No final do século XX e início do século XXI, acontece uma visível descaracterização da ZEIS que paulatinamente passa a ser transformada em objeto de negócio altamente rentável ao invés de fazer valer a função social da propriedade. Transforma-se num instrumento de promoção dos lucros do setor imobiliário.

A implantação da ZEIS visa garantir as possibilidades de melhorias urbanísticas e a promoção da regularização fundiária, aliadas à permanência dos moradores no local de residência, propugnam pela inclusão social da população de baixa renda com foco no direito à cidade e à terra urbanizada. Porém, vêm sofrendo alterações impostas pelos interesses imobiliários dentro de uma disputa mercantil pela sua caracterização ou descaracterização, conforme a conveniência do mercado. Atualmente áreas improdutivas são oferecidas para serem transformadas em ZEIS com o intuito de que alcancem valores mínimos muito acima daqueles conseguidos nas negociações livres entre empreendedores privados. Obter a chancela de ZEIS para uma determinada gleba pode ser uma forma rápida de transformá-la num bem disponível para a constituição de empreendimentos com linhas de crédito disponíveis em larga escala. O instrumento que antes “travava” a especulação se transforma em meio pelo qual essa também se processa.

Por sua vez a especulação imobiliária e a recorrente mercantilização do solo urbano, reforçam cada vez mais a vulnerabilidade do grupo de indivíduos que, pela insuficiência de renda, não tem conseguido se ajustar às formas de acesso à terra urbanizada destinada à moradia o que acarreta em frequentes processos de exclusão física e social. A Demarcação de ZEIS é a forma que o indivíduo tem para emoldurar-se às formas de apropriação legal do solo urbanizado. Estas áreas figuram como o instrumento capaz de mediar a inserção deste indivíduo, reduzindo o problema da moradia e da ocupação ilegal de terras urbanas.

O caso dos conjuntos habitacionais é um exemplo da dinâmica instalada na política urbana, ainda que sejam financiados por programas do governo e não possam ter seus imóveis comercializados

pelos beneficiários, ao serem implantados são monetarizados pela estrutura mercantil. Desta forma, o sonho da casa própria para um ex-morador de áreas irregulares é trocado por dinheiro já que este não suporta as pressões do mercado que valoriza os imóveis. Assim, as leis do mercado articulam-se e encarregam-se de estabelecer sua dinâmica normal de estruturação urbana dentro destas áreas.

A suscetibilidade do Instrumento Legal, também causa a perda da identidade destas zonas demarcadas e desregula o conjunto do mercado de terras urbanas, pois já não é possível perceber as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, nem as diferenças de preços entre eles. Reconhecer uma área como ZEIS, significa reconhecer esta área como parte integrante da cidade onde se aplicam os instrumentos de inibição da ação especulativa do mercado imobiliário e onde o sujeito seja contemplado como membro proativo de um processo de apropriação do espaço, em que as questões ligadas tanto à subjetividade quanto à pessoalidade do indivíduo, sejam valorizadas.

O beneficiário repassa seu bem por preços muito baixos e acaba voltando para os assentamentos informais retroalimentando o processo. A implantação de ZEIS como forma de emancipação física e social se perde e estas vão sendo ocupadas por um novo grupo de maior renda. De acordo com Dualde (2009), existem alguns fatores que explicam esta “opção pela informalidade” sendo os mais significativos o custo, as dificuldades administrativas e operacionais, fruto das pressões do mercado.

Dualde (2009), ao analisar as AEIS em Diadema busca dialeticamente esclarecer a questão do mercado do solo, e utiliza-se das análises de Abramo (2007), ao fazer um balanço de sua pesquisa sobre a informalidade no Brasil e a heterogeneidade da composição dos assentamentos, observa a correlação entre mobilidade e o mercado de solo:

O mercado informal do solo como um mecanismo que permite a entrada e saída de famílias que ao longo do tempo de consolidação do assentamento tiveram movimentos diferentes de mobilidade social. Alguns se tornaram mais pobres do que eram, quando ocuparam o solo, outros menos pobres, e o mercado dos solos vai operar decisões de mobilidade residencial, que eventualmente, se relacionam com a mobilidade social. (ABRAMO *apud* DUALDE, 2009, p. 135).

Assim, a ZEIS tem a estereotipia que permeia seu processo de implantação desmontada pelo processo de mercantilização como se esta presenciando. Com o passar do tempo, nem se percebe que ali originalmente, era um lugar disponibilizado para o interesse social, pois agora a paisagem se mescla, combinando as representações dos valores, das várias origens socioeconômicas dos indivíduos que nela habitam.

Nos processos de implantação e produção das ZEIS, especialmente nos últimos tempos, tem-se presenciado ações de mercantilização das habitações sociais produzidas nestas parcelas da cidade fruto da valorização imobiliária da região. De acordo com o resultado das análises da pesquisa realizada por Dualde (2009), o preço do solo urbanizado no interior das áreas especiais de interesse

social, tende a elevar-se em todo o território municipal e nas áreas com melhor localização tende a ser mais elevado que aquele praticado pelo mercado formal. A questão da valorização galopante de imóveis também é perceptível no caso de outras localidades³⁷. O subsídio destinado à população de baixa renda acaba beneficiando especialmente a classe média, através da venda das habitações. Esta é a lógica que orquestra o mercado de terras no Brasil (ABRAMO, 1999), paralelamente à lógica da necessidade e à lógica do Estado que definem como e para quem será dado o acesso à terra urbana. Na visão de Abramo (2007) os mercados se desdobram para obter seus lucros.

No caso das AEIS, aqui analisadas para o caso referência de Diadema, estas também potencializaram um processo de valorização. Segundo Hereda e colaboradores (1997), muitos proprietários de terrenos em AEIS tinham opiniões diferentes a respeito de sua valorização: acreditavam que a demarcação de AIES inibia o uso industrial³⁸, mas era um “bom negócio” quando permitia a parceria com a Prefeitura para construção de EHS. Apesar das AEIS não inviabilizarem a implementação dos estabelecimentos industriais na cidade de Diadema, é fato que fizeram aumentar a competição por áreas industriais no município. “Que as AEIS concorrem com as indústrias é um fato inquestionável, pois em Diadema a escassez de terra é estrutural” (HEREDA L L., 1997, p. 27).

A experiência de Diadema pode ser designada como “boa prática”, pois promoveu o acesso à terra urbana a população de baixa renda, incluindo-a no mercado imobiliário de terras, Baltrusis (2007) ao analisar a experiência de Diadema assim se manifesta:

[...] nos parece que a experiência de Diadema deixa claro que não basta apenas ter instrumentos e ferramentas para combater a exclusão territorial, se não existirem canais de participação, se o poder público não criar canais efetivos em que os produtores do espaço da cidade possam, debater e escolher os caminhos para construir uma cidade com mais qualidade. (BALTRUSIS, 2007, p. 46).

A implantação das AEIS em Diadema aumentou a oferta de terras e foi responsável pelo acesso à terra urbana, servida de infraestrutura e regularizada e contribuiu diretamente para inibir a ocupação das áreas de mananciais e a disseminação de favelas e loteamentos irregulares.

---

³⁷ Um exemplo muito particular disso é a favela de Paraisópolis em São Paulo onde graças às melhorias pela qual a comunidade vem passando com a urbanização, além de incentivos do Governo Federal, houve nos últimos anos um aumento considerável no valor dos imóveis tanto para compra e venda, quanto para locação. A consequência disso é que os moradores com menor poder aquisitivo acabam deixando a comunidade em busca de lugares alternativos, criando-se assim, um processo de substituição de moradores na comunidade.

³⁸ A situação macroeconômica e a escassez de grandes glebas dentro do tecido urbano de Diadema, também condicionaram a inibição da industrial. (HEREDA et al., 1997).

2.4.3 Quadro de desenvolvimento urbano industrial de Votuporanga

As cidades, a partir do processo de modernização, evidenciam a separação entre o que é rural³⁹ e urbano e dão lugar a uma divisão clara da população com determinadas particularidades. Inicialmente relacionadas com o desenvolvimento do artesanato e do comércio, as cidades passam para uma nova situação onde estão diretamente ligadas ao desenvolvimento da indústria. Ocorre então a estratificação da população pela especialização no trabalho e pela sua forte inserção na produção essencialmente urbana.

A princípio, a terra era apenas suporte para produção agrícola e o seu valor estava condicionado a sua fertilidade e proximidade com as rotas de comércio e transporte. Com o desenvolvimento das atividades urbanas, a terra passa a servir a toda atividade humana que dela precisa para produzir e viver. Neste instante a terra é produto de produção e consumo. Então ela se complexifica e se torna ambiente de convivência e conflito entre diferentes classes sociais pela intensificação e divisão social do trabalho onde destacam-se os trabalhadores da indústria, os comerciantes, os prestadores de serviços, os pobres, os ricos e os remediados, a conhecida classe média.

No Brasil a cidade industrial do início do século XX, passa por modificações estruturais, dentre as quais, merece destaque a questão da moradia, que se antes era vinculada ao lugar do labor, do trabalho, em poucas décadas se distancia destes lugares. As vilas operárias que antes garantiam moradias próximas do local de trabalho tornam-se inviáveis para a nova estrutura de produção da indústria. A inviabilização desta proximidade “despeja” os trabalhadores no mercado em busca de uma moradia. Dessa nova realidade nasce um novo conflito, em que o salário que antes cobria as despesas da família passa a subsidiar também a habitação e o transporte do indivíduo trabalhador no espaço da cidade. Surge uma busca frenética por novas moradias e intensifica-se a disputa pelo território urbano.

Se o capitalismo necessita da reprodução da força de trabalho, a força de trabalho precisa de espaço para viver. Desse processo emergem cidades pouco saudáveis e o indivíduo de baixa renda vê-se despojado da sua dignidade. Crescem as formas de fornecimento de produtos para atender à crescente demanda por terra. A aceleração do crescimento das cidades promove os problemas urbanos de toda natureza e ocorre a degeneração das estruturas pela sobrecarga no seu uso. As reformas voltadas para a “melhoria” do uso do solo urbano passam a ser motor de uma nova etapa do processo de acumulação, centrado na estratificação do território urbano e na requalificação de suas parcelas.

A partir da Revolução de 1930, o próprio Estado absorveu a responsabilidade pelo bem coletivo e inclusive buscou legitimá-lo. A desigualdade da moradia no Brasil, sempre se deu em

---

³⁹ No final do período colonial no Brasil, já era um bom negócio “empatar capital no mercado imobiliário”. O que mostra uma inicial substituição dos lucros advindos da produção rural, em detrimento aos lucros que começava a aflorar no mercado de imóveis. (FRIDMAN, 1999).

função do seu alto custo e a baixa renda das pessoas. Mesmo com subsídios e financiamentos oferecidos pelo governo Federal, é difícil o acesso à terra urbanizada. Esse é um problema ligado à falta de renda do trabalhador e à falta de políticas públicas, mas é também e principalmente, resultado da ausência de participação direta da sociedade na gestão governamental, tanto no que diz respeito à gestão de recursos quanto à formulação de políticas de planejamento urbano.

O tema “habitação” se inseriu no debate político do Estado e tomou maiores dimensões a partir de 1937, mas ainda não amadureceu enquanto conceito, nem em aplicação. Percebe-se a necessidade de “abrir” espaços na cidade para inserir as parcelas da população de baixa renda com os mesmos direitos usufruídos pelas classes sociais mais favorecidas. A iniciativa dos movimentos sociais voltados para a reforma urbana, iniciada nos anos de 1960 durante o período mais agudo da ditadura militar, contribuiu não apenas para “abrir” caminhos, mas também para consolidá-los no processo em que se configurou a inclusão física e social das classes de baixa renda.

Como este trabalho trata do caso de Votuporanga, evidencia-se que entre as décadas de 1940 e 1970, o município passou por um desenvolvimento econômico cuja dinâmica era acelerada e diversificada já tratada no Capítulo 1. Observa-se que o processo de desenvolvimento físico, social e econômico do município, a princípio calcado em bases agrícolas, iniciado antes de 1937, foi aos poucos diminuindo com os reflexos e investimentos da sua primeira industrialização, aportadas por atividades com bases fortemente agroindustriais que passaram a compor o quadro econômico do município nos anos 1950, que se mesclavam com um momento onde o comércio e serviço também intensificam o processo econômico local. No início da década de 1970 a dinâmica industrial tem início, num cenário onde as atividades anteriores já haviam modificando suas estruturas não apenas econômica, mas física e também fundiária.

Esta dinâmica dos núcleos urbanos da franja pioneira, especialmente a franja paulista, é reveladora dessa conjuntura entre capitais agrários, comerciais, industriais e agroindustriais que irá marcar a dinâmica econômica do Oeste Paulista.

A ocupação das novas regiões, assim como a consolidação da ocupação das áreas do Oeste já povoadas, acelerava a produção agrária diversa do café e contribuía para o desenvolvimento da produção industrial ao oferecer matéria-prima para a indústria que se iniciava: tecidos de algodão, óleos vegetais, sabão, carne, etc. Em suma, a produção se diversificava, o trabalho social se tornava mais complexo e a divisão social do trabalho se aprofundava. (MONBEIG 1984, p. 191).

A indústria recém-instalada no início da década de 1970 altera ainda mais a estrutura física do município de Votuporanga, ao atrair do campo e dos municípios vizinhos, uma população muito maior do que aquela que se havia presenciado até então. Neste processo tem início a constituição de loteamentos populares e bairros de trabalhadores da indústria que emergia. Era também o momento em que se havia aprovado o primeiro Plano de Votuporanga-PDI-1971, cujo processo de implantação

também foi analisado no Capítulo 1. Dá-se início às disputas por localizações e moradias no espaço intraurbano de Votuporanga. (VILLAÇA, 2001).

A porção noroeste do espaço intraurbano de Votuporanga passa a acomodar as plantas indústrias o que naquele momento também significava ter vantagens de localização corroborando às exigências legais que sugerem a proximidade das indústrias com os eixos rodoviários, fortalecendo a dinâmica da “necessidade do consumo coletivo”, consumo ligado inclusive à questão da moradia, que contribuiu para formação e conformação de territórios populares, sobretudo nas imediações da indústria local, mesmo com a crise destas indústrias. (SINGER 1979).

Conclui-se desta forma que a indústria teve importante papel neste processo de valorização das terras no espaço intraurbano dos municípios, tanto nas regiões metropolitanas, quanto no interior. Ao analisar o processo de formação das favelas em Diadema/SP, Hereda, Rolnik e Cymbalista (1997), colocam que “a partir dos anos 1970, o mercado de terras se aquece em função da instalação de pequenas e médias indústrias” (BALTRUSIS, 2007, p. 16). Pode-se observar que o mesmo se fez no município de Votuporanga.

Na década de 1980 apesar do regime militar ainda instalado, já tinham iniciado os movimentos de redemocratização e participação. As décadas de 1980 e 1990 foram emblemáticas sob os aspectos político, econômico, social e cultural. Mudanças profundas aconteceram e alteraram a lógica do capitalismo e a ordem do mundo. “A partir deste período que o capitalismo venceu e tornou-se modelo único de economia possível”. (SANT’ANA, 2010, p. 16).

A reprodução do capital é a forma mais evidente da construção do espaço urbano e é neste espaço que se configuram as disputas pelo território. O desenvolvimento de Votuporanga deve ser compreendido à luz da dinâmica de trocas econômicas e populacionais, que o município sede estabeleceu, no curso de sua constituição histórica, com os demais municípios de sua região de polarização. (RODRIGUES, 2006^a).

A indústria⁴⁰ moveleira no município, estruturada em moldes fordistas de produção, se configurou como um pilar de sustentação da economia para o município e sua área de polarização ao absorver ao longo dos anos 1970 e 1980 um contingente de população oriunda do campo, com baixa qualificação. Nesse período a urbanização de Votuporanga se intensificou.

Esta questão é endossada por Oliveira (1982) quando analisa os precedentes que nortearam os processos de formação e desenvolvimento de muitos municípios brasileiros são de origem histórica. Se observar, por exemplo, os anos de 1950 no Brasil, conclui-se que se trata de um momento marcado por consideráveis mudanças no campo dos estudos urbanos, organizados no ambiente do pós-guerra e sob

---

⁴⁰ A situação econômica do município experimentou várias fases, pois nos inícios dos anos 1970, teve-se um grande incremento e crescimento da indústria moveleira, que norteou o poder público a fazer um plano de incentivo a essa indústria, fazendo doações de terrenos para a construção, e, ou ampliação do parque moveleiro, e, outras indústrias similares. Passou-se, pois, de uma fase totalmente da pecuária e agricultura, para a fase industrial. Devem-se salientar os cursos técnicos pioneiros para a madeira, e, hoje com o IFSP e cursos do Sesi/Senai. (Entrevistado 6).

a influência da expansão industrial. Francisco de Oliveira (1982), quando analisa a questão da urbanização a considera com efeitos muito superiores à industrialização, conforme já observado no capítulo 1:

Se os vínculos determinantes entre industrialização e urbanização são óbvios, o outro lado da moeda permanecia obscuro: [...] A pergunta que se coloca é porque a industrialização, quando se dá, impõe um ritmo de urbanização desse porte? Aí, o que se pode fazer é contrapor a antiga autarquia do campo, que determinava um caráter pobre de urbanização no conjunto do país, à autarquia das cidades que, ao tornarem-se, com a industrialização, o centro do aparelho produtivo, vão, pela própria herança do padrão anterior, constituir-se em cidade autárquicas [...] O novo padrão de acumulação potencializava uma urbanização, que aparentemente é em muitos graus superior ao ritmo da industrialização. (OLIVEIRA, 1982, p. 41).

Oliveira arremata seu pensamento dizendo ainda que a emergência do capitalismo industrial vai se servir, em outros países, como o americano, por exemplo, da base camponesa, o que não é o caso do Brasil: “quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas”. (OLIVEIRA, 1982, p. 42). Para Rolnik e Cymbalista (2000, p. 2), a imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi certamente uma das principais questões sociais do país no século XX.

Figura 2.9 – Grau de urbanização do Estado de São Paulo, região de Governo de Votuporanga e Município de Votuporanga- Ano 2009

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE/2010

Da década de 1960 para 1970, o êxodo rural se intensificava, alterando as taxas de urbanização do país.

Tabela 2.2 – Tabela da população e urbanização no Brasil entre as décadas de 1940/80

Ano	População total	População urbana	Índice de Urbanização
1940	41.326.000	10.891.000	26,35
1950	51.944.000	18.783.000	36,16
1960	70.191.000	31.956.000	45,52
1970	93.139.000	52.905.000	56,80
1980	119.000.000	82.013.000	68,86

Fonte: Leonelli, 2010, p. 77.

Neste processo, na década de 1970, ocorreu a ocupação da área norte do município pelas camadas operárias, que contribuiu para a constituição de uma importante aglomeração residencial das camadas populares naquele território e, simultaneamente, promoveu a valorização das áreas mais próximas ao centro tradicional que ia se expandindo. (VILLAÇA, 2001).

Conforme ilustrado na figura a seguir, observa-se que a partir da década de 1980, o município passou também a estruturar-se para além dos eixos rodoviários, onde estava instalado o primeiro parque industrial do município, o que motivou as localizações residenciais das camadas populares para as áreas internas aos dois eixos estruturantes, comprovando que o desenho urbano do município foi regido pela lógica de reprodução do capital industrial.

Figura 2.10 – Imagem aérea pertencente ao acervo da Prefeitura Municipal de Votuporanga- Dec. 1980. Fonte: PMV, Com intervenção da autora.

Apesar da baixa nitidez da imagem, ela pode ser considerada o único registro visual que demonstra que a zona norte já havia sido ocupada em 1980. As demais formas de constatação da ocupação deste período são dadas pelo levantamento de datas de aprovação dos loteamentos aprovados até então, comprovando a evolução da malha urbana neste período.

Ao final da década de 1980 e início da de 1990, a reestruturação produtiva⁴¹ significou, para Votuporanga, um processo econômico de transformação no regime de produção, voltada para a modernização tecnológica da indústria, particularmente da indústria moveleira, desencadeou forte impacto no emprego e renda da população trabalhadora, obrigando-os a sucessivos deslocamentos no espaço intraurbano, (inclusive regional), levando a uma nova definição social e também do desenho urbano da cidade. Negrelos (2005, p. 336), ao analisar a crítica baseada na teoria da cidade como meio de reprodução do capital, compreende o urbano “como suporte das estruturas essenciais para a reprodução do capital nas unidades de produção na história da urbanização (que é história da produção de novas cidades adequadas para a reprodução do sistema capitalista baseado na industrialização)”.

As adequações às novas exigências de mercado industrial em franca expansão, ao viabilizar a novos processos produtivos com inovações técnicas capazes de substituir o trabalho humano, comprometeram diretamente a vida da população trabalhadora, de baixa qualificação, que se via cada vez menos possibilitada de reinserção no mercado de trabalho formal.

Comprometida e impulsionada pelas constantes pressões do capital imobiliário, a renda desta classe trabalhadora se torna insuficiente para atender suas necessidades, particularmente os gastos com moradia, o que dá início a novos deslocamentos espaciais na cidade pela procura por habitações e espaços possíveis, dada a nova condição desta classe. Tais espaços não poderiam ser outros senão sítios ilegais, clandestinamente ocupados e desprovidos de qualquer infraestrutura uma vez que, na medida em que avançam os serviços, as áreas passam a ser bem vistas e quistas pelas camadas médias e inacessíveis para a camada pobre.

A prática do Estado de exigir retorno pelos investimentos feitos, e frequentemente procurando extrair um excedente na transação, exclui a maior parte da população do campo de abrangência dos recursos investidos em meio urbano [...]. Não faltam casos de prefeituras municipais que atuam apenas como agentes intermediários entre empreiteiras e moradores na colocação de guias, asfalto ou calçamento. A prefeitura entra no negócio para acertar o contrato que se estabelece entre empreiteiras e moradores [...]. Essa prática tem como consequência expulsar para áreas menos urbanizadas os moradores que não podem arcar com as prestações relativas ao pagamento da obra e que veem vantagem em vender a casa valorizada [...] pelo melhoramento urbano. (MARICATO, 1979, p. 81).

---

⁴¹ No Brasil, o processo de reestruturação produtiva vislumbra no final dos anos 1970, com a crise do modelo de desenvolvimento baseado na “substituição das importações” e se intensifica nos anos 1990, com a política neoliberal e a abertura econômica, acarretando transformações no processo produtivo, na gestão e organização do trabalho, bem como no espaço, produzindo “novos espaços industriais”. Neste texto, procurou-se discutir a noção de reestruturação e fazer um panorama do debate da reestruturação produtiva no Brasil. (GOMES, 2007, p. 1).

Assim em Votuporanga os anos 1990 traduzem-se numa intensa precarização das condições de vida dos trabalhadores da indústria, intensificando as disputas de classe pela apropriação do espaço intraurbano. Os deslocamentos destes operários provocaram o esvaziamento de áreas já constituídas por moradia popular que, agora sem os pobres e provido de serviços urbanos, atraíam cada vez mais moradores de renda média. Sobre esta questão, Singer afirma que:

Como a demanda por solo urbano muda frequentemente dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano, o preço de determinada área do espaço deste espaço está sujeito a oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente e especulativo. [...] A valorização da gleba é antecipada em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer [...]. (SINGER, 1979, p. 23).

A valorização das áreas é legalmente estabelecida à medida que, a partir de qualquer melhoria, são cobrados tributos pelo uso do solo. Somam-se ao desemprego da classe trabalhadora de baixa renda em Votuporanga as péssimas condições de habitabilidade e a inexistência de serviços e equipamentos urbanos que lhes dediquem o mínimo de adequação e dignidade, cabendo-lhes apenas a segregação física e social.

Os primeiros moradores deixavam tais áreas em busca de emprego e habitação possíveis, geralmente nas franjas da cidade, avolumando assim o bolsão periférico, muitas vezes ilegal. Para Singer, “como todo espaço urbano é propriedade privada, mesmo a pior localização tem que ser comprada ou alugada”. (SINGER, 1979, p. 25). Assim, os moradores impossibilitados de arcar com custos de qualquer natureza, são atraídos para áreas que não lhes custam quase nada. Ainda na compreensão de Maricato: “Podemos caracterizar assim a periferia urbana como o espaço da residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, espaço que estende por vastas áreas ocupadas por pequenas casas, em pequenos lotes”. (MARICATO, 1979, p. 82).

Essa ocupação urbana é considerada por Maricato (1978), como uma forma “desurbanizada”, à luz de certas formulações técnicas urbanísticas de planejamento, e resulta na “proletarização do espaço”. Cabe lembrar que neste discurso está em questão a localização de áreas ocupadas nas zonas tanto da formalidade quanto da informalidade. Nelson Saule Junior, ao analisar a questão do direito à cidade, enfatiza que:

A moradia isoladamente não satisfaz o direito à cidade, foi necessário tratá-lo numa ótica de integração de direitos e deveres que incluíssem o direito ao trabalho, ao saneamento, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos, entre outros. É desta integralidade que nasce e se cumpre o direito à cidade. (SAULE JR., 2009, p. 5).

Ao analisar a dinâmica de expansão imobiliária no espaço intraurbano de Votuporanga, segundo Villaça (2001), nota-se seu deslocamento do eixo centro-sul para o eixo centro-norte, ratificando a centralidade do centro tradicional. Desta forma, observa-se um deslocamento dos

contingentes de pobreza e das áreas de moradia popular para as áreas de expansão norte, enquanto a zona sul da cidade fica submetida a um efeito indireto de “valorização”, mesmo mantendo antigas áreas de pobreza, como é o caso da favela Ipiranga, mais antiga ocupação irregular do município.

De forma cronológica, a abertura de vários loteamentos no município de Votuporanga ocorreu a partir da década de 1940 – após a ocupação do centro tradicional. A partir da data de abertura dos loteamentos combinada à sua localização no espaço intraurbano é nítido que houve um massivo aumento no número de loteamentos, mormente voltados para as camadas populares, abertos na década de 1980, especialmente na zona de expansão norte e suas áreas apêndices.

Esta disposição entre os territórios de moradia de camadas ricas contrapondo-se às camadas operárias é, de fato, constituída, segundo Villaça (2001), como estratégia de otimização dos custos de reprodução do capital industrial: aproximando a localização residencial operária das plantas industriais se poupava tempo e custo de deslocamento. “O adquirente de espaço continua a adquirir um valor de uso. [...] ele não compra apenas um volume habitável, permutável com outros. O adquirente é detentor de uma distância aquela que interliga sua habitação a lugares”. (VILLAÇA, 2001, p. 73).

No caso intraurbano, as possibilidades do controle [...] de tempo de deslocamento de seres humanos enquanto consumidores [...], fazem com que as classes sociais disputem localizações e isso se dá tanto por ocasião de sua produção, como de seu consumo. Nasce então a segregação sócio espacial, como mecanismo necessário ao controle, pela classe dominante, pela produção e consumo das localizações, ou seja, ao controle dos tempos de deslocamentos dos componentes das diferentes classes sociais. Esse controle se apresenta então como uma forma de dominação necessária para que haja a apropriação diferenciada das vantagens do espaço. Dentre essas vantagens, o controle dos tempos de deslocamento ou o controle das localizações domina as demais representadas pela infraestrutura urbana [...]. (VILLAÇA, 2001, contracapa).

Para Santos (2007 p. 63), “os pobres nem permanecem nas casas que fazem. E não podem manter por muito tempo os terrenos que adquirem ou que lhes dão, sujeitos que estão, na cidade corporativa, à lei do lucro”.

As transformações ocorridas pela dinâmica de estruturação do polo moveleiro de Votuporanga contribuíram para a articulação da (re)produção urbana do município, bem como motivou os deslocamentos populacionais que contribuíram para o esboço da sua estrutura urbana.

Desde o final da década de 1970, a fixação de distritos industriais foi decisiva para a estruturação do desenho urbano e também para a disposição da população no espaço intraurbano do município de Votuporanga. No ano de 1979, com a implantação do Polo Comercial e Industrial de Votuporanga o perímetro urbano ora fixado, passou a ser submetido às “inflexões” que a “nova” demanda de trabalho e de habitação passava a exigir. Assim, o primeiro Distrito Industrial e Polo Comercial e Industrial foram implantados no município respectivamente nos anos de 1978 e 1979, sendo que em 1979, também foi implantado o segundo Distrito Industrial. Em função de suas localizações, tanto o Polo quanto ambos os Distritos, motivaram a frente de expansão ao norte e

noroeste do perímetro urbano, que Rodrigues denomina de “um novo eixo de intenso dinamismo econômico” (RODRIGUES, 2006^a, p. 97).

Mapa 2.15 – Evolução da malha urbana de Votuporanga – Década de 1990

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 – Intervenção da autora.

Suas localizações deram-se pela proximidade com o eixo rodoviário já implantado no trecho que liga São José do Rio Preto, passando por Votuporanga, se estendendo até o Mato Grosso. “O estudo da dinâmica da expansão da cidade mostra que ela se processa pela ocupação do solo ao longo das vias principais de penetração que ligam o parque industrial [...] aos mercados e às fontes de suprimento de matéria-prima”. (SINGER, 1968, p. 69).

Outro fator que contribuiu para determinação destes espaços foi a criação do PLAMIVO, já descrito anteriormente. Neste raciocínio, Villaça (2001), trata a lógica das localizações.

2.4.4 Diretrizes para o Plano Diretor de 1996

Os processos de interiorização da indústria e dos fluxos migratórios advindos da metrópole paulistana contribuem para o desenvolvimento da indústria⁴² que se tornou, a partir dos anos 1980, a principal atividade econômica de Votuporanga.

Dentre os elementos mais importantes no desencadeamento do processo de interiorização da indústria assumem destaque as deseconomias de aglomeração, especialmente os custos do sistema de transporte de cargas e de passageiros, e os custos de infraestrutura urbana, além das políticas restritivas à instalação de empreendimentos industriais na Região Metropolitana de São Paulo.

As políticas de desestímulo à implantação de empreendimentos industriais na capital e no seu entorno mais imediato, especialmente no tocante ao uso de recursos hídricos e aos custos dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, aliado ao desemprego, alta rotatividade da força de trabalho e deterioração dos principais indicadores de qualidade de vida, parecem ter funcionado como importante mola propulsora da interiorização da indústria no Estado de São Paulo, especialmente daquelas potencialmente mais nocivas ao meio ambiente. (SEADE, 1993, NEGRI, 1996)⁴³

Rodrigues (2006^a), ao analisar dados da Seade (1993), coloca que:

[...] durante os anos 80 assistimos a um esforço do governo do Estado de São Paulo em melhorar as condições das estradas estaduais [...] através dos serviços de manutenção, duplicação, implantação de terceiras faixas e obras de arte, além da pavimentação de dezenas de estradas vicinais beneficiando o escoamento da produção agrícola para os centros distribuidores ou agroindustriais de processamento. [...]. Esse esforço acabou por se traduzir, na década de 1980, em elevado crescimento da indústria interiorizada, que passou a apresentar participações crescentes no total da indústria e no valor de transformação industrial (VTI), enquanto a indústria da Região Metropolitana declinava suas participações. (RODRIGUES, 2006^a, p. 65).

O processo econômico estadual contribui para a determinação da estruturação urbana do município, ao estimular os vetores de expansão urbana para a zona norte, atrelando a formação de territórios populares ao primeiro distrito industrial, forçando uma proximidade entre oferta de emprego e mão de obra, contribuindo desta forma, para uma nova conformação do perímetro urbano.

Com a instituição do primeiro distrito industrial na zona norte da cidade, superando inclusive os princípios do PDI-1971 que indicava que o perímetro urbano do município não ultrapassaria os eixos rodoviários constituídos a oeste pela Rodovia Péricles Belini – SP 461 e a norte pela Rodovia Euclides da Cunha-SP320, que, aliados à linha férrea localizada na porção sul de Votuporanga, formavam a conformação triangular da área urbana, “não transponível”, defendida pelo PDI-1971:

O primeiro distrito atraiu moradias populares, cujo direcionamento buscou a proximidade com o parque industrial direcionou as localizações das classes populares, conforme ora mencionado. Na

⁴² Após 1978, o município já contava com dois distritos (Primeiro Distrito e Polo Comercial e Industrial) respectivamente implantados na zona de expansão norte e noroeste do perímetro urbano e assim no início dos anos de 1980, Votuporanga era considerada um dos principais polos indústrias de móveis do Estado de São Paulo.

⁴³ Também analisados e citado por Rodrigues (2006a, p. 64).

década de 1980 todo o parque industrial de Votuporanga entra em declínio e com isso a classe trabalhadora, comprometida e impulsionada pelas constantes pressões do capital imobiliário, não mais consegue custear seus gastos com moradia, iniciando novos deslocamentos espaciais buscando por habitação e espaço, em áreas intra e periurbanas, ajustando novos contornos ao perímetro urbano e reforçando fisicamente a lógica do capital imobiliário.

Mapa 2.16 – Evolução da malha urbana de Votuporanga – Década de 1990

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 – Elaboração Própria

Junto às alterações do perímetro urbano, nota-se também que o zoneamento municipal sofreu modificações em áreas já constituídas, além de novas inserções em áreas expandidas, reforçando a premissa de que apesar dos conflitos então vivenciados, buscavam-se caminhos através do planejamento municipal para um possível direcionamento físico e territorial de forma mais centralizada, através da elaboração do PDM-1996 que instituiu condições para o parcelamento, uso e ocupação do solo no município.

O plano de 1996 deixa espaços incontáveis para a elaboração de leis complementares, sob a ótica de um planejamento flexível às demandas do mercado imobiliário. Na visão de Villaça (1999, p. 221), “O plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano predestinado à prateleira”. Esta permissividade de futuras redefinições de indicação de usos e parâmetros para o solo

urbano é prática recorrente no território de Votuporanga, que não se “cura” com o plano de 2007 analisado mais adiante neste trabalho.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, a partir da expansão da zona norte de Votuporanga, observa-se também uma expansão do centro tradicional se contraponto à distensão da periferia urbana e, portanto, em Votuporanga, a clássica tensão centro-periferia é ampliada. Assim, o recorrente processo de periferização na direção da malha norte produziu e estimulou a valorização imobiliária da região central, após a década de 1970 (ao longo das décadas de 1980 e 1990), promovendo a verticalização transformando tal área como um local de domínio das camadas de alta renda, estando cada vez menos acessível aos pobres. Para Singer, a demanda por solo urbano também distingue vantagens locacionais, determinadas principalmente [...] pelo acesso aos serviços urbanos. A população pobre fica sujeita às zonas piores servidas e que, por isso, são mais baratas. Singer (1979 p. 27). Santos já faz uma abordagem mais voltada para a questão social do indivíduo: As desigualdades existentes nesta ou naquela região determinam essa desigualdade no valor de cada pessoa, tais distorções contribuindo para que o homem passe literalmente “a valer em função do lugar onde vive”. (SANTOS, 2007, p. 107).

As disputas entre indivíduos da camada de renda alta pelo centro tradicional são diretamente proporcionais à disputa da classe de baixa renda por localizações de moradia popular no entorno dos distritos industriais, que na sua concepção Villaça (2001, p. 23) aborda que “a acessibilidade é mais vital na produção de localizações do que a disponibilidade de infraestrutura”. Para Harvey (1982, p. 375 *apud* VILLAÇA, 2001, p. 22), “o espaço é um atributo material de todos os valores de uso”.

Os deslocamentos espaciais intraurbanos em Votuporanga contribuíram para a “conformação” das primeiras ocupações irregulares, que se disseminaram pelo tecido urbano e Votuporanga, sobretudo nas áreas de mananciais, ao longo de córregos e fundo de vale. Mais tarde, com a aprovação do PDM-1996, estas áreas restritas a este tipo de ocupação, tiveram atenção especial e foram instituídas como ZEP (Zona Especial de Preservação) sendo esta uma categoria da Zona Especial no município, que, embora apenas legalmente instituídas a partir do zoneamento municipal em 1996 através da aprovação do Plano Diretor Municipal de 1995, elas já haviam sido ocupadas na cidade acompanhando o direcionamento da classe trabalhadora (de baixa renda).

Villaça (2011, p. 27) entende este processo como a produção do espaço pelo trabalho do homem e neste conjunto estão incluídos a produção de edifícios, infraestrutura urbana, vias e praças. “Esses elementos são, cada um, produtos do trabalho imediato, que é apenas um grupo de pessoas, como o são quase todos os produtos”.

Assim, observa-se que a produção física e social do espaço intraurbano de Votuporanga se dá, sobretudo em função dos resultados das pressões econômicas e pela movimentação da população, de

diferentes classes, no sentido da apropriação de porções do território, então favoráveis ao consumo e reprodução.

Tal quadro levou os elaboradores do Plano Diretor de 1996 a estabelecerem diretrizes para a implantação de políticas de ‘Interesse Social’ para incentivar a política habitacional que atenderia à crescente demanda da camada popular, além de preencher áreas sob a custódia dos especuladores imobiliários e reter os vazios, especialmente os consideráveis vazios formados na zona leste da cidade.

É notório que os problemas vivenciados pelos efeitos da crise no parque industrial alteravam a estrutura urbana do município. Inclusive tratava-se de uma nova fase no processo de inovações na regulamentação físico-territorial do município. Aprovava-se a Lei do Plano Diretor Municipal-PDM-1996 cuja elaboração foi motivada, também como a utilização de um instrumento de superação da estagnação econômica e como parâmetro para superação do processo de urbanização limitada pela precariedade da infraestrutura, pelas más condições salariais da indústria moveleira. Pode ser considerado um marco de modernização regional nos conceitos de planejamento urbano, especialmente por amparar de forma instrumentalizada, a realidade local.

Nesse momento, no cenário nacional, intensificavam-se as discussões sobre a problemática urbana, a partir dos movimentos de reforma urbana e da construção da Constituição Federal em 1988. Como descreve Kowarick (1983) o processo de metropolização já mostrava a sua face cruel e os indícios de uma nova ordem urbana eram debatidos em todos os cantos. O Plano de 1996 em Votuporanga trouxe no seu texto diagnóstico os conteúdos dessa discussão e fomentava a necessidade de se considerar a função social da cidade.

Segundo seus operadores, tal plano reforçava a importância da equidade entre os custos e os benefícios dos investimentos públicos, balizando o direito de propriedade do solo e o direito de construir, reassumindo para a sociedade ou coletividade, parte do valor imobiliário decorrente da ação do Poder Público, a necessidade de se realizar a regularização fundiária, a produção de habitação de interesse social, as operações urbanas consorciadas, o imposto progressivo e outros temas contemporâneos.

O Plano de 1996 é gestado com olhares direcionados no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que proclama a luta pelo direito à cidade e à moradia, com serviços de infraestrutura urbana e equipamentos coletivos. A respeito deste assunto, Nelson Saule Junior (2009) aborda que:

Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral. (SAULE JR., 2009, p. 2).

Os membros da equipe do novo Plano de 1996 eram militantes que compunham o grupo de esquerda tanto da administração local, quanto nacional. A nova lei defendia a participação popular já estimulada pelo processo Constituinte de 1988, como acesso direto ao direito às discussões e ao acesso democrático à cidade. O caráter político-ideológico do Plano visava atender às diretrizes da nova política urbana (*Entrevistado 1* em entrevista concedida a autora em outubro/2013) que estava se esboçando já com as discussões do projeto de lei do Estatuto da Cidade. Embora elaborado e aprovado cinco anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade, o Plano de 1996 sofreu forte influência do projeto de lei em discussão no país.

É possível que a influência possa ter sido motivada pela linha ideológica dos próprios integrantes⁴⁴ da equipe, os quais tinham acesso direto às discussões que antecedem a elaboração e aprovação da Lei Federal n. 10.257/2001, do Estatuto da Cidade. O texto original da lei municipal de 1996 previa o IPTU Progressivo, as Operações Urbanas Consorciadas e Outorga Onerosa do Direito de Construir, dentre outros, porém todos estes instrumentos foram vetados pelo órgão jurídico municipal por serem compreendidos como inconstitucionais (*Entrevistado 1*, em entrevista concedida a autora em outubro/2013). “Embora originalmente inovadora, a Lei foi aprovada com uma diferente roupagem”.

A partir do Plano de 1996 se estabelecem diretrizes no sentido de orientar as políticas de Interesse Social no município, já que o Plano foi justamente pensado para mitigar os efeitos da crise da indústria local e atender à crescente demanda da camada popular. Sob esta égide, a lei de zoneamento estabelece parâmetros especiais para áreas destinadas ao interesse social.

O novo Plano significava a esperança de novos negócios, desenvolvimento e progresso que buscou, através de uma inédita leitura de Votuporanga, dar nova dinâmica econômica ao município, cuja discussão pautou-se pela lógica do desenvolvimento econômico. Houve quem considerasse o Plano anterior (PDI-1971) obsoleto e ineficaz. Segundo Sant’Ana, ao pesquisar os planos de Votuporanga:

Depois de ser aprovado, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga, foi abandonado pela administração pública local e nunca foi realmente colocado em prática. Após 24 anos de esquecimento e obsolescência, voltou a ser discutido por ocasião de sua revisão que originou o Plano Diretor de Votuporanga- PDM de 1996. (SANT’ANA, 2007, p. 76).

O Plano de 1995 pode ter sido o que obteve os melhores êxitos graças a vários aspectos, mas entre eles destaca-se a participação – ainda que aquém do esperado – da sociedade organizada e da forma como foram conduzidos os trabalhos técnicos, a metodologia de elaboração manteve o diálogo permanente com as representações da sociedade local como um todo (SANT’ANA; FAVA; BUENO; 2010, p. 15).

---

⁴⁴ Segundo *entrevistado 10* em entrevista concedida a autora em 04/01/2015, O L’Habitat não participou oficialmente do PDM-1996 pois isso implicaria em um convênio entre a PUC-Campinas e a SEARVO (Sociedade do Engenheiros e Arquitetos da Região de Votuporanga (que organizou a elaboração do Plano). “A influência a qual o *entrevistado 1* se refere está na colaboração informal, porém tecnicamente qualificada de pessoas que participaram de projetos no L’Habitat, e trabalhos feitos pelo laboratório. Especialmente o plano diretor de Pirassununga, na época uma referência, visto que os planos não haviam sido ainda regulamentados e nem haviam muitas metodologias participativas disponíveis.

Diversas emendas e alterações foram realizadas nas Leis derivadas do PDM-1996 para atender às novas demandas locais, especialmente aquelas pautadas nas políticas públicas e ações do poder público local, restritas a grupos, cujos interesses específicos e particulares seguiram a lógica econômica ligada às necessidades imediatas, as quais tem se constituído em entraves sociais que tendem a ser solucionados por parâmetros econômicos, especialmente os vinculados aos interesses dos especuladores imobiliários.

Quanto à retenção dos imóveis urbanos para fins especulativos, hoje tratada no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)⁴⁵, o PDI-1971 já se manifestava contrastais práticas: “Pior ainda é permitir-se que a cidade transponha a rodovia e se acomode às duas margens”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 155). Embora não se manifeste de forma direta tal questão, pode-se afirmar que a orientação acima colocada pelo PDI-1971 é justificada pela quantidade de vazios urbanos existentes naquele momento, conformados para “dentro” dos limites dos eixos rodoviários (e conseqüentemente, da ferrovia): “Houve, no último período, uma exacerbação da prática de loteamentos, de outro modo não se constataria, para uma gleba loteada total de 618 há, uma área urbana efetivamente ocupada de 363 há”. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 155).

Não apenas por áreas intensamente vazias, mas também pouco ocupadas é que se caracterizava o tecido urbano de Votuporanga no início dos anos de 1970:

[...] o processo de urbanização de Votuporanga caracteriza-se por uma grande defasagem entre a abertura de loteamentos e a sua ocupação efetiva. É bastante ilustrativo o loteamento realizado em 1952 de propriedade da CIA Melhoramentos de Votuporanga, e que ainda hoje se apresenta bastante rarefeito. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 156).

Figura 2.11 – Avenida Prestes Maia- (indicada) década de 1950
Fonte: PMV- Secretaria Municipal de Cultura e Turismo em 07/08/2013

⁴⁵ Capítulo I, Art. 2º Item VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização [...].

Tal fato nos leva a concluir que o processo de inserção de novas áreas loteadas era mais uma jogada imobiliária do que fruto de uma demanda imediata de ocupação: “até a década de 1960, os loteamentos não eram decorrentes da necessidade de expansão do núcleo urbano[...] essas áreas eram loteadas com vistas sobretudo à valorização imobiliária” (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 156).

Apesar do latente processo de especulação imobiliária que se manifestava, há que se ressaltar que naquele momento, a Lei n. 1.233/1971 se manifestava novamente contrária a tais práticas apontando inclusive que o zoneamento não deveria ser instrumento deste mercado de terra que estava em vias de expansão: § 3º - A obrigatoriedade dos coeficientes máximos de ocupação e de aproveitamento do lote tem as seguintes finalidades: b) evitar valorização excessiva dos lotes, localizados em qualquer zona, destinados a construir edificações de quaisquer tipos e para quaisquer usos (Capítulo XII, Seção VI, Art. 227; p: 112). Embora com a intenção de democrático e inovador, o fato é que o Plano de 1996 alguns aspectos absorveu conceitos e determinações do Plano de 1971.

Segundo *entrevistado 2* (em entrevista concedida em 05/06/2014), o Plano de 1971 era uma “imensa colcha de retalhos” com inúmeras leis que alteram parcialmente. “Não eram leis complementares, eram leis modificativas, que alteravam zoneamento e demais componentes do Plano de 1971 [...] o fato é que sempre que se iria recorrer ao Plano de 1971, Lei n. 1.233/1971, tinha-se que observar uma gama de leis que formavam o “mosaico de leis” (Feldman 2005^a) que o alteravam, daí achou-se por bem fazer um novo Plano, onde todas estas alterações estavam descritas e atualizadas numa sequência lógica única mais precisa. Ao analisar cada uma destas Leis, pode-se observar que dentre elas haviam leis que alteravam, o perímetro urbano, condições de normas edilícias, como recuos, dentre outros, especialmente que alteram o zoneamento municipal, principalmente o zoneamento industrial.

Salienta-se que o número e datas das leis que alteram a Lei do PDI-1971, estão listadas na página referente às listas de leis que compõem as análises desta dissertação, onde apenas uma delas, caracterizada como Lei Complementar, sendo as demais, leis modificativas. Destaca-se alguns exemplos que constam as modificações da Lei n. 1.233/1971⁴⁶, dentre os vários encontrados:

Lei n 2.633/1993- (Dá nova redação ao Artigo 234 e Parágrafos da lei n. 1.233, de 09.06.1971) “Artigo 1º- O Artigo 234 da Lei n. 1233, de 09.06.1971, passa a ter a seguinte redação: [...]”. Lei 2633 de 30 de agosto de 1993.

Lei n 2.650/1993 (Dispõe sobre alteração das Leis 1 799 e 1.233 e dá outras providências) [...] “Artigo 2º O inciso III e o § 4 do Artigo 242 da Lei n. 1.233 de 09/06/1971, passa a vigorar com a seguinte redação” [...] Lei n 2650 de 30 de novembro de 1 993:

---

⁴⁶ Selecionou-se apenas parte das Leis que mostraram as modificações da Lei n. 1.233/1971. Não se mencionou o teor total de tais leis, por não ser este o objetivo aqui a ser alcançado aqui neste momento, ainda que se destaca acima que as referidas leis alterem o perímetro urbano, condições de normas edilícias, como recuos, dentre outros, especialmente que alteram o zoneamento municipal, principalmente o zoneamento industrial, dentre outras.

Lei Complementar n. 56/2002. “Art. 21 Revogam-se os artigos 295 a 309 da Lei n. 1.233, de 9 de junho de 1971 e as demais disposições em contrário” Lei Complementar n 56 de 02 de outubro de 2002.

A relação de todas as leis que alteram do PDI-1971 está elencada na listagem de documentos e legislação consultados para elaboração da dissertação, no apêndice desta.

A respeito disso Villaça (2012, p. 176-177), analisa que “o modelo que os urbanistas definiram nas décadas de 1970 e 1980 [...] consistia em um documento de princípios, objetivos e diretrizes gerais que, necessariamente dependeriam de leis complementares para serem aplicados”, que no caso de Votuporanga, eram as ‘leis modificativas’ que preconizavam tais princípios, objetivos e diretrizes.

Surge então uma questão que pode aqui ser colocada: seria o Plano 1996 uma necessidade de organizar o município que vivenciava os efeitos da industrialização e especialmente os reflexos da crise no seu parque industrial, ou seria uma necessidade de compilar as leis modificativas do PDI-1971 e organizá-las num só Plano?

A lei de 1996 era na verdade um apanhado de todas as leis existentes, fazendo-se todas as alterações necessárias.

Na verdade, se houvessem feito o que o plano pregava, em relação as devidas modificações em cada período, não seria necessário um novo plano [...]. No plano diretor de 1971, que é muito completo, dizia que ele deveria ser atualizado a cada dois anos (ver onde fala), já que a cidade se modifica com constância. [...]. A administração municipal, através de seu corpo técnico, ia fazendo alterações periódicas na lei. A partir destas alterações a operacionalização da lei passou a ser feita com a leitura da lei n. 1.233/1971 e comparando-a com suas alterações. Qualquer ignorância a cerca de uma nova alteração poderia acarretar erros irreparáveis na gestão da cidade, como por exemplo o uso indevido do zoneamento. “Se tivessem compilado todas estas leis que alteravam no Plano de 1971, não seria necessário fazer um novo plano. (Entrevistado 1 entrevista em concedida em 05/06/2014).

É possível ver na lei 2829/1996 que aquilo que esta lei não contemplava, dever-se-ia recorrer à Lei de 1971: Título IV Artigo 29 – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial naquilo que conflitar com a Lei n. 1.035⁴⁷ de 04/10/68, que iniciou o Plano Diretor, e a Lei n. 1.233 de 09/06/71, que o instituiu. (Lei n. 2.829 de 05 de janeiro de 1996).

Mas uma nova questão estava emergindo: o município passava por alterações estruturais significativas iniciadas com a industrialização e posteriormente com a crise do seu parque industrial. Questões sociais e habitacionais estavam se inserindo nas discussões da cidade. Destaca-se aqui o fato do Plano de 1996 introduzir a visão de uma política urbana de inclusão, que pensava a cidade como

---

⁴⁷ A n.1.035 de 04/10/68 (Dispõe sobre a contratação de financiamento para Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e dá outras providências)

espaço de debate, embora na elaboração deste plano, a população não esteve envolvida, de fato. Sob o Número 2.829, a lei do Plano de 1996 foi aprovada em 05 de janeiro do referido ano.

A lei é composta da seguinte forma:

Tabela 2.3 – Composição do Plano Diretor Municipal – Votuporanga: Lei n. 2.829 de 05 de janeiro de 1996.

COMPONENTES	LEI
Diagnóstico e Subsídios para o Desenvolvimento de Votuporanga	-----
Lei do Plano Diretor	Lei n. 2.829 de 05 de janeiro 1996
Código de Posturas	Lei n. 1.595/1977 (Incorporada)
Código de Obras	Lei Compl. 13 de 20 de dezembro de 1996
Leis do Zoneamento, parcelamento uso e ocupação do solo	Lei n. 2.830 de 05 de janeiro 1996
Mapas que Compõem a Base Cartográfica: a) Diagnóstico: * Concentração físico-espacial * Distribuição espacial: unidades escolares * Distribuição espacial: unidades de saúde b) Subsídios: * Sistema de esgotamento sanitário * Micro bacia do Marinheirinho: Capacidade de Uso do Solo c) Diretrizes: * Sistema Viário e sua expansão * Zoneamento e novo perímetro urbano * Macrozoneamento rural	-----

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura do Plano.

No que diz respeito ao zoneamento Municipal, a Lei n. 2.830 de 05 de janeiro 1996 o institui, e traz anexada à lei, o mapa que afirma a composição e localização de cada área gravada.

Mapa 2.17 – Mapa Original do Plano Diretor Municipal de 1996 – Lei nº 2830/1996

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores de Votuporanga, à autora.

Disponível em tamanho A3, no anexo V

Ao analisar ao Plano de 1971 e suas leis modificativas observa-se ainda que, mesmo após ter sido aprovado o plano de 1996, muitas indicações da lei de 1971 ainda continuavam vigentes. Um exemplo disso é a Lei Complementar nº 56 de 02 de outubro de 2002⁴⁸, Art. 21 Revogam-se os artigos 295 a 309 da Lei n. 1.233, de 9 de junho de 1971 e as demais disposições em contrário [...] Art. 22. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação [...] Votuporanga, 02 de outubro de 2002.

Até o ano de 2010, recorria-se às matrizes dos mapas do PDI-1971 para expedição de certidões de perímetro urbano. Segundo o *entrevistado* 6⁴⁹, ex-diretor de obras Prefeitura Municipal de Votuporanga durante a administração do Sr. Hernani de Mattos Nabuco, em 1963, aquele departamento de obras respondia por todos os atos administrativos e técnicos da prefeitura:

⁴⁸ Lei complementar municipal que institui o Programa Municipal “Viver Melhor” do Projeto Votuporanga em Ação, dando nova sistemática ao emplacamento das edificações urbanas.

⁴⁹ Em entrevista concedida a autora para esta pesquisa em 09 de julho de 2014.

O Plano Diretor de 1971 foi um Plano de concepção autocrática, pois fixava normas detalhadas e padrões de urbanização rígidos [...]. Mas tinha um grande trunfo que foi a implantação do Cadastro Físico, que é modelo até hoje para muitos municípios. O Plano também foi responsável pela reforma administrativa com a criação de secretarias e da autarquia municipal para o sistema de água e esgotos, a SAEV (Superintendência de Água e Esgoto de Votuporanga). Já o PDM-1996, revisou o diagnóstico do Plano anterior (1971) e estabeleceu novo regime urbanístico com base nas concepções que orientavam o Estatuto da Cidade. Este Plano era mais democrático e estabeleceu diretrizes para todas as políticas públicas e fixou um novo zoneamento.

Mesmo considerado como mais democrático que o Plano anterior (1971), o PDM-1996 não contou com a participação da população: Segundo o *entrevistado 1*, (aqui na condição de coordenador de projetos do PDM-1996), “não houve participação popular. Naquele momento nem cogitava isso, pelo menos não legalmente. A equipe de uma forma geral, não via isso (a elaboração do Plano) como uma questão popular, mas sim técnico-administrativa”.

Em vários aspectos a Lei 2829/1996 se orientou pelo Plano de 1971, com texto diferente, mas com intenções muito semelhantes, especialmente aquelas ligas às diretrizes e políticas públicas.

PDI-1971- Política de Desenvolvimento físico (v. 3): Dispõe sobre as diretrizes e proposições para área rural.

PDI-1971- Política de Desenvolvimento físico (v. 3): Dispõe sobre as diretrizes e proposições para área urbana. (3.1 Da expansão a curto, médio e longo prazo, 3.2 Do sistema viário; 3.3 Do zoneamento, 3.4 Áreas públicas para fins paisagístico, 3.5 Correlações quantitativas entre áreas e zonas 3.6 infraestrutura e equipamentos),

Seção I- Das Diretrizes da Agropecuária; Seção II – Das Diretrizes da Indústria; Seção III – Das Diretrizes do Comércio e Serviços; Seção IV – Das Diretrizes da Saúde; Seção V – Das Diretrizes da Educação; Seção VI – Das Diretrizes da Cultura e Patrimônio Histórico e Arquitetônico; Seção VII – Das Diretrizes do Esporte e Recreação ; Seção VIII – Das Diretrizes do Turismo; Seção IX- Das Diretrizes do Bem Estar Social ;Seção X – Das Diretrizes da Preservação Ambiental; Seção XI – Das Diretrizes da Urbanização. (Lei n. 2.829/1996).

O PDI-1971 era um Plano que observava os problemas sociais e já reconhecia a questão habitacional como a mais crítica daquele momento:

[...] o déficit habitacional surgiu no município em decorrência da desorganização da agricultura na região. O esgotamento de terras e a subutilização da lavoura pela pecuária provoca a marginalização de inúmeras famílias [...] o problema pode não significar a inexistência de habitação, mas sim que parte da população é desalojada porque não está integrada no processo produtivo [...] assim mesmo está sendo desenvolvido em Votuporanga um trabalho no sentido do desfavelamento, seja pelo financiamento do BNH, através da CECAP, seja pela iniciativa do Lions Clube. (VOTUPORANGA, 1971, v. 1, p. 121).

Cap. V. Seção II, Art. 361. Item V: Promover a urbanização de terrenos não aproveitadas em correspondência com as necessidades sociais da comunidade [...] estabelecendo seu planejamento, e a execução dos serviços e obras decorrente, por intermédio de particulares, dos órgãos ou entidades competentes da Administração Municipal e do BNH. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 140).

Art. 145 para estimular a construção de moradias econômicas, destinadas às pessoas de baixa renda, no planejamento de terrenos para fins populares deverão ser atendidos requisitos e padrões urbanísticos especiais [...].

§ 1º Não se incluem nos presentes critérios as habitações econômicas das unidades de vizinhança. (Entende-se que nestas unidades já existem critérios e regulamentação específica desta mesma Lei para recepção de trabalhadores das Indústrias).

Art. 146: a urbanização de terrenos para fins populares só será permitida nas ZREN (Zona residencial extensivo norte), ZREL (Zona Residencial Extensiva leste), ZRES (Zona Residencial Extensiva Sul) e ZREO (Zona Residencial Extensiva Oeste). (Art. 147, II: ter lotes com área mínima de 160,00 m² e testada mínima de 8,00 m. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 56-57, Cap. IX. Seção IV).

É importante aqui retornar ao capítulo 1 e observar o Mapa 1.26 (Mapa do Zoneamento de Uso e Divisão Territorial em áreas Integradas proposto para o município de Votuporanga – Mapa 04 – PDI-1971, elaborada pelo GPI e POLO – Consultoria e Planejamento Ltda S/C – também disponível em tamanho A3, nos anexos), no item 1.3.2, subitem 1.3.2.1, o qual ilustra e identifica as zonas e questões aqui tratadas.

O PDI-1971 preconiza a diversidade na totalidade do conjunto de lotes para fins populares, prevendo inclusive a existência de núcleos comerciais estabelecendo-se metragem mínima para sua implantação. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 56-57, Cap. IX, seção IV. Art. 149).

A descrição das propostas de urbanização de lotes para fins populares era tão completa que previa as diretrizes para o sistema viário hierarquizado, contemplando inclusive, as dimensões de cada via a ser implantada. (VOTUPORANGA, 1971, v. 4, p. 56-57, Cap. IX, seção IV).

Mas algo de inédito chama a atenção no PDM-1996, que mostra os reflexos do MNRU, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Trata-se do Capítulo III, que trata da Função Social da Propriedade Urbana:

Artigo 5º - Para cumprir sua função social, a propriedade deve submeter-se ao desenvolvimento municipal equilibrado e atender simultaneamente, no mínimo, aos seguintes requisitos:

I – Aproveitamento e utilização da propriedade, em intensidade compatível com a capacidade dos equipamentos e serviços públicos instalados e com atividades adequadas às funções sociais da cidade e ao bem-estar da população;

II – Aproveitamento e utilização compatíveis com a preservação e recuperação da qualidade do meio ambiente natural e histórico cultural;

III – Aproveitamento e utilização compatíveis com a saúde e a segurança dos usuários, transeuntes e proprietários vizinhos.

Parágrafo Único – A função social da cidade abrange todas as utilizações produtivas, de moradia e de apoio, além da preservação e recuperação do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ambiental. (Lei 2829 de 05 de janeiro de 1996, CAPÍTULO III).

Segundo o *entrevistado 1*:

O PDM-1996 foi elaborado por alguns técnicos ligados ao PT e também ao PSDB. Isso de fato permitiu que os conteúdos abordados fossem conectados com as discussões do Estatuto da Cidade. Assim as questões que só serão abordadas pelas cidades após a promulgação da Lei, já estão presentes no anteprojeto do PDM, inclusive o imposto progressivo, que foi considerado inconstitucional pela Comissão de Análise do Executivo e retirado do projeto original.

Além disso, a inserção do Zoneamento de interesse social é clara resposta dadas aos movimentos sociais e também reflexo das discussões do anteprojeto de lei do Estatuto, em curso no país, naquele momento.

2.5 1996-2007- Do segundo ao terceiro Plano Diretor – Gravação das primeiras ZEIS no município

O arranjo dos usos do solo, apresentado pelas cidades brasileiras, contém peculiaridades que decorrem das características sociais e econômicas das respectivas comunidades e da sociedade brasileira em geral. São, portanto, diferentes dos de outras metrópoles, especialmente as dos países capitalistas desenvolvidos que, tal como as nossas, formaram-se no século XX. (VILLAÇA, 1978, p. 16).

A progressiva ampliação da periferia na direção da zona norte provocou efeitos sócio espaciais ao ser adensada por ocupação proletária. O adensamento desta porção do território, bem como a expansão do centro tradicional, estimulou a demanda de novas localizações industriais. Esta configuração foi determinante na estruturação do espaço intraurbano de Votuporanga, entre as décadas de 1980 e 1990 e já em meados desta última década, a paisagem urbana do município encontra-se consideravelmente alterada pela nova configuração do tecido urbano em função da criação de áreas de “menor” e “maior” valor. Villaça enfatiza que sempre há um valor atribuído às localizações enquanto um valor seja como produto ou consumo:

A localização é apresentada como um grande valor de uso produzido pelas grandes aglomerações, embora não específico delas. Esse valor de uso se caracteriza pelas possibilidades que as diferentes classes sociais apresentam de comandar os deslocamentos intraurbanos. Mostra que o espaço regional é estruturado pelo controle de tempo e deslocamento de mercadorias e de capitais e que o espaço intraurbano é estruturado pelo controle de tempo de deslocamento de seres humanos enquanto consumidores. [...]. Nasce então a segregação sócio espacial, como mecanismo necessário ao controle, pela classe dominante, pela produção e consumo das localizações, ou seja, ao controle dos tempos de deslocamentos dos componentes das diferentes classes sociais. (VILLAÇA, 2001, contracapa).

Mapa 2.18 – Evolução da malha urbana de Votuporanga – Década de 2000

Fonte: Mapa base do PDP-2007 e Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (2013) e Lista de aprovação de loteamentos (anexo) PLHIS-2010 – Elaboração Própria

Nos anos 2000, a intensificação do crescimento populacional de Votuporanga para a zona norte já apontava um acelerado processo de ocupação, preenchendo os vazios e desenhando novos contornos desta área da cidade.

Em Votuporanga, os deslocamentos espaciais intraurbanos contribuíram para “cogitar” a demarcação das ZEIS no município, porém foram nas ZPR (Zona de Predominância Residencial) e as ZREIS (Zona Especial Residencial de Interesse Social) que conformaram como territórios populares embora apenas legalmente instituídas a partir do zoneamento municipal em 1996 através da aprovação do Plano Diretor Municipal de 1996, elas já estavam intrinsecamente estabelecidas e se disseminavam na cidade acompanhando os fluxos da classe trabalhadora que por motivos diferentes e em períodos diferentes,

Dentre vários exemplos a serem utilizados a respeito do que foi colocado, pode-se citar o caso dos Conjuntos Habitacionais Parque das Nações I e II (em 1988) que embora já constituídos antes de 1996, foram gravados como ZREIS e as glebas que formavam vazios e confrontavam imediatamente com os conjuntos, foram gravadas como ZEIS.

Mapa 2.19 – Zoneamento 1996- Lei 2830/1996
Fonte. Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2012.

Outro exemplo é o caso do Conjunto Habitacional Parque Residencial do Lago (Dec. N.º 4026 de 27/06/90), gravado como ZPR, estabelecido entre dois extensos vazios gravados como ZEIS.

Mapa 2.20 – Zoneamento 1996- Lei n. 2.830/1996
Fonte. Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2012.

Ambos os exemplos serão revistos no Capítulo 3, junto aos estudos de caso.

Algumas áreas previamente ocupadas com características de população de baixa renda passaram a receber os amparos necessários para uma boa moradia e mesmo as localizações mais distantes passavam a ter acesso ao centro tradicional e seus serviços através das redes de transporte coletivo, melhor pavimentação, dentre outros.

Em Villaça 2001, observa-se que o espaço foi se transformando no *locus* da reprodução das relações de produção. Para Martins (1982, p. 170 *apud* VILLAÇA, 2001, p. 334), (ao analisar Lefebvre), com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço não é mais “the more territorialization of

social relations or na instrument for their organization. Space as a whole became both, a product and an instrument for the reproduction of the relations of production".⁵⁰

Nestas relações destacam-se as de dominação. As camadas de mais alta renda controlam a produção do espaço urbano por meio do controle de três mecanismos: um de natureza econômica – o mercado, no caso fundamentalmente o mercado imobiliário; outro de natureza política – o controle do Estado e, finalmente através da ideologia. (VILLAÇA, 2001).

Singer aborda que a especulação consiste numa antecipação das economias externas que num prazo previsível deverão beneficiar determinada área e, deste modo, valorizá-la. No processo especulativo, a valorização presente, prenuncia a valorização futura. “O capital para especulação é limitado e quando ele se esgota, o especulador precisa parar de comprar para começar a vender”. (SZMRECSÁNYI, 2004, p. 200). “E é neste momento que ele vai verificar se a especulação tinha base na realidade, isto é, se as vantagens relativas da área aumentaram desde a ocasião da compra (SINGER, 1968, p. 65). Para Santos “As mudanças que o território vai conhecendo, nas formas de sua organização, acabam por invalidar os conceitos herdados do passado e a obrigar a renovação das categorias de análise [...]” (SANTOS, 1988 p. 17).

Figura 2.12 – Localização dos vazios urbanos em 2006 em ZEIS 1996.

Fonte: Imagem de satélite -2006 – Destaque da autora para a localização dos vazios (ZEIS /1996)

Disponível em tamanho A3 no apêndice IV

⁵⁰ [...] “A maior territorialização das relações sociais ou um instrumento para a sua organização. O espaço como um todo tornou-se ambos, um produto e um instrumento para a reprodução das relações de produção”. (Tradução: PHSC, 2015 para esta dissertação)

A grande maioria das ZEIS gravadas em 1996 permaneceu desocupada, ou seja, vazios urbanos, por mais muitos anos que sucederam sua gravação, mantidas como reservas de terras, a espera de valorização e como alvo fácil para tramitar no mercado imobiliário. A imagem acima, do ano de 2006, aponta que em 10 anos, o processo de ocupação das ZEIS ainda estava estagnado.

2.5.1 A implantação das ZEIS

Considerado um marco de modernização regional nos conceitos de planejamento urbano, a nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de Votuporanga -1996 trazia a formação das ZEIS cujo processo é permeado por certas particularidades que permitiram que estas surgissem diferentemente das metrópoles, tanto em forma quanto na sua cronologia.

Mapa 2.21 – Localizações das ZEIS no município

Fonte: Mapa de zoneamento de 1996-S/Escala- Elaboração própria

Em relação ao novo tipo a que se refere é o fato de em Votuporanga, mesmo existindo vazios, eles não se conformavam num volume expressivo de vazios nem mesmo as distâncias das metrópoles, a localização não é de fato um grande problema, não se tem a periferia violenta e distante e o acesso

aos serviços públicos pode não estar ao lado da moradia, mas está de alguma forma perto o suficiente. Ao investigar bem esse processo pretende-se chegar a um novo tipo de problemática, diferente daquela das cidades grandes, com atores de diferentes origens, com outras composições de forças.

Considerando os processos que permearam os deslocamentos populacionais no espaço intraurbano de Votuporanga, é possível afirmar que a configuração e a reconfiguração sócio espacial, de certa forma impostas por esta transitoriedade da população, tenha sido um componente importante das discussões que motivaram a demarcação das ZEIS na cidade em 1996.

Assim, as ZEIS foram instituídas em Votuporanga em 1996, [acredita-se] para atender a população de baixa renda cuja demanda era grande no momento em que a crise local era latente. Ocorreu que alguns proprietários de área demarcada como ZEIS não quiseram fazer loteamentos populares por não os considerar um negócio nada rentável.

Apenas a partir daí, passa-se a ter um interesse especial pelas ZEIS. Alguns loteamentos já existentes em 1996 foram demarcados como ZEIS porque já tendenciavam um perfil de ZEIS, especialmente em função do tamanho dos lotes (180,00 a 200,00 m²), forma de implantação e gabarito. Assim, ser proprietário de tais áreas tornava-se um “bom negócio” para os investidores imobiliários que passam a se beneficiar de todos os parâmetros legais intrínsecos às ZEIS.

Analisar o processamento da ZEIS no município, é, sobretudo compreender o que permeia a aplicação do instrumento e balizá-lo com modos de produção capitalista que culminam na (re) produção e valorização do espaço.

Mesmo sendo incorporadas no processo de planejamento das cidades como a solução definitiva para aumentar a oferta de terras para os programas habitacionais e uma “trava” na especulação promovida pelo capital imobiliário, as ZEIS aos poucos foram sendo introduzidas no cotidiano da gestão do solo urbano. Neste contexto, chegaram a todas as cidades onde o movimento popular tinha energia, especialmente nas metrópoles.

A regulação urbanística de interesse social [...], tenta garantir a reserva de mercado para habitação popular impondo, não para toda cidade, mas para partes determinadas, em zonas ou em modelos de empreendimento, a possibilidade de habitação de mais baixo preço “em princípio” para a população de baixa renda. (PINHO, 2003, p. 251).

“Por meio de extensores e de programas de habitação popular, a cidade aumenta desmesuradamente a sua superfície total e este aumento da área encoraja a especulação, o processo recomeçando e se repetindo em crescendo”. (SANTOS, 2007, p. 6).

A flexibilização de alguns padrões em áreas regidas pela legislação de interesse social, são um chamariz para setores da iniciativa privada que toma partido destas permissividades para promoverem lucros ainda maiores.

A produção habitacional passa a ter seu ideário firmado nas bases de uma demanda de caráter “volumoso” que aparece, com destaque especial, nas estatísticas das incorporadoras. Os vários programas habitacionais mostram em sua origem um caráter político e visam investir em estratégias para atender o déficit de habitação e combater os efeitos do desaquecimento da economia produzidos pela crise mundial, aumentando os investimentos na construção civil. São programas feitos a quatro mãos: as do governo e empreiteiras, sendo que na linha de frente estão as empreiteiras. Para Singer (1979, p. 23), o uso do solo urbano na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado.

Diversos conjuntos habitacionais regidos pela legislação de interesse social são construídos com uma série de padrões flexibilizados [...] Estes conjuntos habitacionais de interesse social executados pela iniciativa privada e destinados a uma população de maior poder aquisitivo costuma repetir os padrões adotados pelos empreendimentos destinados a população de renda mais alta. (PINHO, 2003, p. 252).

As ZEIS ganharam força e se consolidaram como um tipo especial de zoneamento que, ao demarcá-las, significa incluí-las no espaço da cidade, com condição de uso e ocupação especiais que permite, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de modelos urbanísticos, respeitando as particularidades de cada ocupação. No caso das ZEIS estas passaram a ser classificadas da seguinte forma:

Cap. III- Seção V – Das Zonas Especiais

Artigo 12 – As Zonas Especiais (ZE) são parcelas do território municipal onde se aplicam os instrumentos de planejamento ancorados na função social da propriedade, objetivando promover a saúde, a segurança e o bem-estar da população.

Estas zonas são delimitadas para garantir; a preservação da história, dos pontos turísticos e paisagens notáveis do município; a proteção e recuperação do meio ambiente e dos mananciais; o aproveitamento e a utilização dos equipamentos públicos de acordo com a capacidade instalada e; o crescimento harmônico e contínuo da malha urbana.

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 a represa da SAEV distante até 150 metros da 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

II – ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

São zonas do território da cidade definidas em função do interesse social que busca:

O crescimento harmônico da malha urbana evitando-se os vazios; o uso urbano compatível com a capacidade instalada dos equipamentos e serviços públicos; e a produção de habitações de interesse social.

São Zonas Especiais de Interesse Social:

- a) Terrenos dentro do perímetro urbano não edificados, sub-utilizados ou não utilizados, com área superior a 10.000 metros quadrados, se situados em áreas não loteadas e, com área superior a 500 m² em áreas já loteadas e que não seja a única propriedade do titular;

- b) Terrenos que obstruem o crescimento contínuo da malha urbana, com área superior a 15000 metros quadrados; e
- c) Terrenos servidos por equipamentos e serviços públicos com capacidade instalada ociosa, com área superior a 10.000 metros quadrados.

Mesmo o fato do maior número de conjuntos populares já estar consolidado da zona norte da cidade, a zona leste foi a área mais apontada para implantação da ZEIS, nos vazios urbanos, onde deveriam fomentar o preenchimento de tais áreas sob a custódia do mercado imobiliário e reter esses vazios para valorização. Sendo a maioria, porém não a totalidade na zona leste, as demais ZEIS foram estabelecidas na zona norte, inclusive em área onde já havia um frigorífico em operação. Um caso particular de ZEIS em área de expansão urbana, distante 07 km deste município, é o caso da Vila Carvalho, que será abordado com maiores detalhes no Capítulo 3, no item dos estudos dos casos.

Uma questão muito particular, é a de que enquanto no cenário nacional não se estabelece subdivisões legais entre as zonas de especial interesse social, na legislação urbana de Votuporanga existe uma pré-disposição ou subdivisão das zonas de especial interesse onde figuram as ZREIS (Zona Residencial Especial de Interesse Social).

As questões que levaram a este tipo de subdivisão ainda eram até então desconhecias, mas durante o processo de investigação e coletados de materiais para reforçar as análises para este trabalho, além de entrevistas e leitura aprofundada da lei n. 2.830/1996, alguns dados emergiram.

Ao analisar sua ‘genealogia’, descobre-se na Lei 2830/1996 que surpreendentemente as ZREIS estão consideradas na categoria das zonas residenciais e não na categoria das zonas especial de interesse social:

Cap. III, Seção I – Da Zona Residencial

Artigo 8º- Zona Residencial é a parcela do território onde o uso e a ocupação do solo são definidos basicamente para fins de moradia e dividem-se em: Zona Estritamente Residencial (ZE), Zona de Predominância Residencial (ZPR) e Zona Residencial Especial de Interesse Social (ZREIS).

III – ZREIS: Zona Residencial Especial de Interesse Social

São zonas residenciais onde devem predominar conjuntos habitacionais horizontais, podendo admitir comércio varejista e serviços de âmbito local, micro indústrias, indústrias leves e oficinas que não causem incômodo à vizinhança.

Parágrafo Único – Nas Zonas Residenciais não serão permitidos:

- a) oficinas ou indústrias anti-estéticas, ruidosas ou incômodas;
- b) comércio, serviços ou depósitos de materiais grosseiros ou depreciativos, como ferro velhos, carvoarias ou similares;
- c) garagens estacionamentos de empresas de transportes (ônibus e caminhões) que executem mais de dez operações de carga, descarga ou manobras por dia;
- d) atividades que necessitem de trabalho noturno;
- e) qualquer edificação não habitacional com área superior a 500,00 m², e
- f) habitações coletivas inferiores a 500,00 m²;
- g) postos de serviço e abastecimento de combustíveis.

Segundo o *entrevistado 1*: as “ZREIS tinham uma maior flexibilidade de usos como comércio e serviços locais (Anexo I da Lei n. 2.830/1996), enquanto as ZEIS ficam restritas ao uso residencial, sem permissão de qualquer outro uso”. (*Entrevistado 1*, em entrevista à autora em setembro/2012).

As ZEIS são incluídas pelo Plano de 1996, ao introduzir a Lei de Parcelamento, uso e ocupação do solo, com parâmetros gerais fixados pela Lei Federal 6766/1979. No caso de Votuporanga a Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo tomou proporções tão significativas, que ainda hoje, se confunde a Lei 2830/1996, que institui o zoneamento municipal, com a Lei do Plano diretor (Lei n. 2.829/1996), ignorando esta última, enquanto Plano. Já nos anos 50 e 60, [...] “o zoneamento ocupa o lugar do plano enquanto saber [...] e prática” no setor de urbanismo das cidades brasileiras (FELDMAN, 2005^a, p. 278-281).

Esta Lei, através do Anexo I, determina parâmetros para tamanho dos lotes, testada e outros índices necessários para o parcelamento uso e ocupação do solo urbano de Votuporanga: Artigo 13 – As características de uso, ocupação, dimensionamento e outros índices urbanísticos que determinam cada zona de uso, encontra-se estabelecimentos minimamente no Anexo I, sob o título “Características das Zonas de Uso”, e fazem parte integrante da presente lei. (Capítulo III, título II, da Lei n. 2.830/1996).

Zona de Uso	Agrup. de Uso	Outros Usos Permitidos	Características Lote		Recuos Mínimos			C.A. Coeficiente de Aproveitamento	T.O. Taxa de Ocupação (%)	T.P. Taxa de permeabilidade(%)	Estacionamento	
			Área Mínima	Testada Mínima (m)	Frete (m)	Laterais (m)	Fundos (m)				nº Mínimo de vagas	Observações
ZER		--	360 250,00 já desdobrado	12	1,50	-	-	Lei 216/2012	70	10	1	--
ZPR		ZCL-ZMI-ZSL	250 125,00 já desdobrado	10	1,50	-	-	Lei 216/2012	70- Unifamiliar 60-Multi /Coletiva 80-Misto ou Com.	10	1	Para Multifamiliar, além da vaga por Unidade, + 01 vaga para cada 04 Unidades.
ZREIS		ZCL-ZMI-ZSL	250	10	3	-	--	Lei 216/2012	70-individual 60-coletiva	10	1	--
ZCL		ZPR-ZMI-ZCL	250	10	4	-	-	Lei 216/2012	80	10	1	--
ZCG		ZPR-ZMI-ZSL	250	10	-			Lei 216/2012	80	10	1	> 60,00m² a 200,00m²: 1 vaga De 200,00m² a 300,00m²: 2 vagas
ZCP		--	500	15	5	3 de 1 dos lados	3	Lei 216/2012	70	10	3	1 vaga a cada 100,00m² de construção, + pátio para carga, descarga e manobra.
CCS		--	--	--	-	-	-	Lei 216/2012	--	10	--	--
ZMI		ZPR-ZREIS- ZCG-ZCL- ZCSL-ZSM- ZSG	250	10	3	2 de 1 dos lados	--	Lei 216/2012	80	10	1	--
ZIL		--	500	15	4	3 de 1 dos lados	--	Lei 216/2012	70	10	2	1 vaga a cada 200,00m² de construção, sendo no min. 2 vagas
ZIM		--	2000	20	5	4 de cada lado	5	Lei 216/2012	60	20	4	1 vaga a cada 200,00m² de construção, + pátio carga, descarga e manobra.
ZIE 6º distrito		--	1000	15	5	2 de cada lado	3	Lei 216/2012	60	10	3	1 vaga a cd 200,00m² de construção, + pátio carga, descarga e manobra.
ZSL		--	2503	10	4	--	--	Lei 216/2012	60	10	1	--
ZSM		--	250	10	4	--	--	Lei 216/2012	60	10	1	1 vaga a cd 50m² de construção
ZSG		--	500	15	5	2 de cada lado	4	Lei 216/2012	60	10	3	1 vaga a cd 50 m² de constr. + pátio carga, descarga e manobras
ZEPU		--	--	--	1,50	--	--	Lei 216/2012	60	20	--	Especial
ZEIS		--	250	10	4F/1,5A 3 Lot. Ypês	-	-	Lei 216/2012	80	20	1	--
ZRL		--	2500	50	10	6 de cada lado	10	Lei 216/2012	25	50	--	--
ZEPR		--	--	--	--	--	--	Lei 216/2012	--	--	--	--

Figura 2.13 – Anexo I – da Lei 2830/1996 – Características das zonas de uso – Lei n. 2.830/1996 (original)

Fonte: Câmara Municipal de Votuporanga – novembro/2014.

O mapa a seguir ilustra as localizações das ZEIS e ZREIS no município:

Mapa 2.22 – Localizações das ZEIS e ZREIS no município
 Fonte: Mapa de zoneamento de 1996-S/Escala- Elaboração própria

A questão é que ao longo dos anos, a (re) produção das cidades e da ZEIS sofreram transformações e distorções nos seus objetivos, decorrentes da imposição da lógica da reprodução do capital, provocadas pelos interesses do mercado imobiliário. Isso tem provocado cada vez mais o encolhimento do indivíduo de baixa, destituído da capacidade de participar das decisões no processo de produção capitalista e mercantilista ao qual está submetido.

A necessidade de moradia, aliada a distribuição espacial dos habitantes no interior da cidade está associada ao preço da terra bem como à possibilidade de seu pagamento pelo indivíduo, que está sujeito aos nos mecanismos de apropriação privada representada pela classe dominante. Partindo dessas questões, procurou-se analisar minuciosamente e compreender as formas de produção e reprodução das no espaço intraurbano de áreas demarcadas como ZEIS.

No caso das ZEIS, de Votuporanga, considerando o alto índice de transações imobiliárias permeadas pelo processo de monetarização das cidades, ser proprietário de uma área demarcada como ZEIS, significa, para o proprietário, ganhar um prêmio especialmente pelas facilidades que tais áreas apresentam em várias circunstâncias, dentre elas diminuir a quantidade de trâmites para a aprovação e ampliar a disponibilidade de financiamento e linhas de crédito.

Apesar de poucas, as ocupações irregulares, se constituíam de algumas favelas, que se localizaram ao longo da malha intra urbana de Votuporanga conforme já observado, além de estarem localizadas ao longo da linha férrea e principalmente em faixas de terra “*non aedificandi*” das áreas de preservação permanente. Essa população inicialmente era formada por trabalhadores rurais sem terra, e também pelos desempregados da indústria.

Nos casos específicos das áreas ocupadas pelas favelas do município, embora hoje praticamente inexistentes, não houve um único caso em que tais áreas tenham sido efetivamente demarcadas como ZEIS. Por se tratar de ocupações irregulares em áreas de risco ou em áreas ambientalmente fragilizadas, passaram a compor em 1996, o zoneamento destinado às ZEPs (Zonas Especiais de Preservação).

Ao ser indagado sobre critérios que levaram à demarcação das ZEIS, *entrevistado 1* assim se coloca:

Os critérios foram variados, mas a predominância recaiu sobre a distribuição da população e da pobreza. Na verdade, foram criadas as ZEIS – Zona de Especial Interesse que se subdividiu em ZEIS e ZEP, as primeiras destinadas ao atendimento de demandas agudas por habitação e infraestrutura e as segundas destinadas a preservação do patrimônio. Visavam principalmente, priorizar as políticas de preservação, saneamento ambiental e de atendimento às populações. Visavam, sobretudo, a canalização do investimento público para nas áreas frágeis ou carentes de infraestrutura e saneamento. Também foram grafadas como ZEIS algumas áreas onde eram importantes os conflitos de uso, exemplo é o frigorífico 4 Rios que se viu rodeado por um conjunto habitacional. **Várias favelas também foram gravadas com ZEP, por estarem em áreas de risco ambiental.** (Grifo nosso).

Mapa 2.23 – Localização das favelas ou núcleos informais formados em Votuporanga a partir da década de 1960/70
 Fonte: Mapa da Cidade/2012- PVM – Elaboração própria

Conforme já se observou no item 2.3 deste capítulo, o mapa de localização, bem como a tabela de zoneamento nas áreas onde há incidência de formação de favelas comprova quantidade desta ocupação sobre as ZEPs.

2.5.2 A instituição do Cadastro Técnico Multifinalitário

Por volta do ano de 2006, antes do recadastramento municipal e da digitalização dos BICs (Boletim de Inscrição Cadastral), previu-se que haveria uma defasagem de cerca de 30 % na quantidade de edificações não cadastradas. Após a conclusão apurou-se que apenas 7% das edificações da cidade não eram cadastradas o que estava dentro da normalidade, considerando o crescente número de pequenas ampliações clandestinas em toda a cidade naquele momento, só detectáveis pelo recadastramento.

O município de Votuporanga foi submetido a implantação do Sistema de Informações Geográficas – SIG, o que provocou a modernização de seu Cadastro Técnico Multifinalitário, e

consequentemente toda a sua base de dados cartográficos provocando o melhor controle do seu território. A atualização de sua base cartográfica favoreceu a busca de informações e incorporou ou agregou uma série de informações na base cartográfica do município, então desatualizada e inconsistente quanto as informações do espaço geográfico do município, problema este enfrentado pela maioria dos municípios brasileiros.

Anteriormente a implantação do SIG, o município contava com mapas elaborados e atualizados a partir de bases cartográficas já existente, cuja confiabilidade era duvidosa pois suas elaborações não tiveram o apoio de instrumentos de precisão como é o caso das ferramentas de georeferenciamento. Assim, passou-se a cruzar as novas informações e buscar interliga-las aos mapas mais antigos já que a nova e antiga base divergiam entre si. Os mapas mais antigos se constituíam de informações apenas visualmente ilustrativas. Na compreensão dos técnicos da Prefeitura Municipal responsáveis pela implantação do sistema de georeferenciamento do município: “Votuporanga possuía um mapa apenas “para ver” e não para se “utilizar” de fato como uma ferramenta no processo de tomada de decisões e no gerenciamento do espaço urbano”. (SANTOS; VOLPI,⁵¹ 2008).

No período anterior à introdução do SIG, o município não possuía um banco de dados integrado. O sistema de informações era composto por vários bancos de dados dispostos nas diferentes secretarias da prefeitura de forma a atender a necessidade de cada uma destas secretarias. Com isso, as informações eram arquivadas em diferentes plataformas sem disponibilidade de integração para cruzamento de dados.

O setor de cadastro técnico do município sempre manteve seus dados atualizados porem, todos os arquivos estiveram disponíveis apenas em arquivo impresso, uma vez que todos os dados eram atualizados manualmente.

No início do projeto Votuporanga possuía aproximadamente 37.000 BIC's (Boletins de Informações Cadastrais) em papel e parte alfanumérica destes boletins estava armazenada em um banco de dados desenvolvidos em COBOL, e a parte gráfica (os croquis) estava em papel milimetrado. (SANTOS; VOLPI, 2008, p. 2).

Da necessidade de agrupar todas as informações contidas nas mais diversas fontes de armazenamento de dados, a Prefeitura buscou otimizar um banco único e preciso através da implantação do Sistema de Informações Geográficas no município. Este novo sistema integraria e gerenciaria todas essas informações espaciais de modo que todas as secretarias e suas divisões poderiam ter acesso a essas informações de forma a implanta um processo de cadastro multifinalitário que atenderia todas as necessidades de informações das diversas secretarias para as mais diversas

---

⁵¹ Edmilson Volpi é geógrafo e foi responsável pela elaboração do projeto que instituiu o georeferenciamento como ferramenta de planejamento urbano em Votuporanga. Everton Santos era operador do sistema.

finalidades e simultaneamente encurtaria tempo de validação destas informações e reduzia tramites internos e consequentemente os custos operacionais, além de evitar informações ambíguas.

Todo este processo começou a ser implantado a partir de 2002, quando já se sentia a necessidade buscar a organização de uma base de informações cartográficas consistente do qual o “futuro” sistema pudesse se utilizar para gerar mais informações e subsídios para a administração municipal. Naquele momento, o município já estava em processo de construção e complementação de sua base cartográfica. Esta base deveria ser, como hoje é, geometricamente correta e rígida, para que todas as informações espaciais a serem (re)produzidas no município passassem a integrar a esta nova base, sem que houvesse distorções ou redundâncias. (SANTOS; VOLPI, 2008).

Segundo Fava e Volpi (2003), “a próxima etapa do trabalho seria montar um banco de dados único e integrado para toda a prefeitura, para que futuramente todas as secretarias e suas divisões possam acessar uma única e atualizada base cartográfica”. Feito isso, a próxima etapa do processo seria implantação do SIG. A prefeitura passou a investir⁵² em novos programas e plataformas que dariam a porte ao novo sistema a ser implantado.

O sistema de implantação do SIG em Votuporanga submeteu a Prefeitura a um processo que também mobilizou parte de sua equipe de funcionários e demandou a especialização e aperfeiçoamento do corpo de funcionários do Setor de Cadastro Técnico Municipal, incluindo equipe de apoio e digitalização de dados de bases cartográficas antigas, bem como dos fiscais e equipe de trabalho de campo.

Os novos produtos cartográficos favoreceram a última atualização do Plano Diretor do Município (Lei n. 106/2007), naquele momento cumprindo as normas do Estatuto da Cidade, dentre elas, a aplicação do IPTU progressivo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as desaparições e outros mecanismos e tomadas de decisões, as quais vêm sendo aplicadas com o uso desta Base cartográfica atualizada e consideravelmente precisa.

Ainda em 2012, segundo um funcionário da divisão de cadastro Físico da prefeitura de Votuporanga, estes boletins de inscrição cadastral, ainda estavam em uso na prefeitura, inclusive são atualizados manualmente e posteriormente são digitalizados. Compreende-se que a intenção é, com o tempo, a prefeitura deve dispor apenas de arquivos digitalizados.

O Plano de 2007 da continuidade às questões ligadas ao cadastro, inclusive fomentando sua implementação:

- X – Implementação de cadastro unificado de edificações e uso do solo;
- XIII – criação e manutenção de um sistema de informações georreferenciado, com dados sobre parcelamento, uso do solo e edificações para subsidiar a gestão do uso e ocupação do solo. (Lei n. 106/2007 – Capítulo VI – Seção I Art. 125)

---

⁵² Isso tudo tem um custo para o município. Votuporanga teve recentemente seu projeto aprovado do PMAT, que é um programa federal de financiamento dos municípios para sua automação tributária. (FAVA; VOLPI, 2003).

Considera-se que o cadastro físico dos imóveis contribuiu não apenas para o registro das situações consolidadas, mas para a não efetivação das irregularidades, sobretudo edificações e questões ligadas a situação dos imóveis porem num contexto global que envolve todo o espaço da cidade.

2.6 O Processo de Elaboração do Plano Diretor Participativo de 2007

Numa análise que supera a aprovação do plano de 1996, o foco é o ano de 2007, momento em que é aprovado o terceiro Plano de Votuporanga (plano participativo), após a aprovação da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Aqui busca-se analisar este momento no planejamento urbano de Votuporanga, estabelecendo uma relação estreita com as diretrizes legais do cenário nacional, bem como as reflexões de alguns autores no intuito de compreender como tais questões se processam.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o cenário nacional passou a ampliar recursos financeiros para habitação, infraestrutura urbana e instrumentos de planejamento a nível municipal. Passa-se a obter um incentivo pela implementação das diretrizes previstas pela Lei n. 10.257/2001 que por sua vez exigia que os municípios com população igual ou superior 20 mil habitantes tivessem planos diretores. A respeito disso, Villaça (2011, p. 175) aborda que o texto constitucional tem sido fruto de um processo de negociação que resulta da ruptura pretendida pelo movimento pela Reforma Urbana. “Exemplo disso foi a inclusão da obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para os municípios com população superior a 20 mil habitantes”.

Além disso, o repasse de verbas pelos governos estadual e federal estava condicionado à implantação dos Planos e sua realização devendo ter instrumentos e metodologias de participação da sociedade. Os Planos passaram a ser elaborados e revisados por equipes especializadas e contratadas pelas prefeituras. Muitas equipes eram compostas por técnicos e estudantes de universidades públicas através de laboratórios, inclusive alguns criados exclusivamente para trabalhar nesta vertente do planejamento urbano.

Movida pela necessidade legal⁵³ de elaborar um novo Plano Diretor, a Prefeitura Municipal de Votuporanga aprovou seu atual plano em 2007. Através da contratação de uma equipe formada por profissionais de diversas áreas, o plano foi elaborado e discutido com a população local, que participou dos debates e assembleias de bairro, mais uma vez cumprindo as exigências impostas pelo Estatuto da Cidade:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] 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 (Lei 10.257/2001, CAPÍTULO I, Art. 2º – item III).

---

⁵³ Lei 10.257/2001, Capítulo III, Art. 40, § 3º “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. Consultado em 13 de agosto de 2013.

Durante os processos de elaboração dos Planos Diretores, a ausência de participação popular põe em risco os interesses da população carente especialmente no que diz respeito à distribuição dos benefícios da cidade para tal parcela da população. A equipe técnica contratada pela Prefeitura para elaboração do Plano de 2007 era composta por arquitetos, engenheiros, geógrafos, advogados, sociólogos.

Para o *entrevistado 6*, membro da equipe do Plano/2007, outrora atuante do poder público municipal (desde 1963):

Os planos diretores em sequência ao de 1995 foram idealizados visando ampliar a participação da sociedade e incorporar novos métodos e tecnologias disponíveis. O pensamento central era de regulamentar os novos instrumentos previsto na lei nº 10.517 – ESTATUTO DA CIDADE. Os objetivos principais era de observar os parâmetros de Planejamento e toda a legislação concernente e revogar as leis anteriores. (Entrevista a autora em julho/2014).

O município de Votuporanga não obteve o êxito que esperava na participação popular, assim como outros municípios que então buscavam atender as exigências legais do Estatuto da Cidade. Quanto a isso, Sant’Ana, Fava, Bueno (2010) coloca que:

[...] os obstáculos à participação popular em Votuporanga não se constituem em um caso isolado, longe disso, é recorrente nas pequenas e médias cidades brasileiras que vivenciam situações sociais, culturais, políticas e econômicas que oprimem e limitam a participação do cidadão com mecanismos de clientelismo, coerção e manipulação [...] o modelo de planejamento e gestão do território é historicamente calcado mais na autoridade técnica do que na participação popular. (SANT’ANA; FAVA; BUENO, 2010, p. 113).

No Plano de 2007, na sua aplicabilidade, a instituição do macrozoneamento não contemplou índices específicos de usos e ocupação solo no município, deixando “brechas” e indiretamente forçando o uso do zoneamento previsto pela Lei nº 2830/1996 (PDM-1996).

“Atualmente multiplicam as tentativas de reformar o plano por meio de leis reparadoras, emendas ou substitutivas. Também tem se adotado como alternativa se retomar as conceituações do PDM-1996 naquilo que for mais conveniente”. (SANT’ANA, 2010, p. 14).

Esta prática consolidou-se nos anos seguintes e acabou gerando uma forma intermediária que se utiliza do macrozoneamento do PDM-2007 que fixou novos índices de ocupação e do zoneamento que classificou os usos do PDM-1996, um método seguro de atribuir compatibilidades entre os usos. Também do PDM-1996 permaneceram as diretrizes do sistema viário, que hoje não mais atingem todas as regiões onde ocorrem as expansões do perímetro urbano para receber novos loteamentos. Ao invés de aprofundar os estudos de uma malha viária ampliada e integrada como foi pensado em 1995, formando um novo sistema estruturante para o conjunto da circulação, a Prefeitura Municipal está atuando por partes: conforme a necessidade de expandir a malha existente, em detrimento do conjunto, são acertadas as situações apenas com enfoque no local sob sua intervenção.

Atualmente começam a tomar corpo as vozes que reclamam a revisão do Plano Diretor. Nas discussões sobre o Plano Plurianual, que vêm sendo realizadas pela primeira vez, com a participação de populares, organizações e indivíduos, todos interessadas em pressionar pelo direito de participação, o Plano Diretor foi apontado como instrumento a ser revisto, atualizado e a ser colocado em prática de forma integral. Essas manifestações estão se dando no âmbito das discussões orçamentárias, porém já vêm carregadas de conteúdos relacionados aos campos do Plano Diretor. Nenhum dos instrumentos que poderiam disciplinar a expansão urbana foi de fato utilizado. Isso tem sido colocado em xeque na medida em que se têm notícias de que estão em uso nos municípios da região. As operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa, e o imposto progressivo já foram apontados como alternativas disponíveis na Lei a serem postas em prática pelo Executivo.

A Câmara de Vereadores pode se transformar no abrigo das novas forças que pressionam por mudanças no planejamento urbano, com abertura de discussões sobre o Conselho da Cidade que, ainda que esteja previsto e detalhado no PDP-2007 nunca foi formado. Tradicionalmente a instituição desenvolve um papel secundário e suas posições tendem a ficar alinhadas com as do Executivo, mas com as mobilizações e os movimentos reivindicatórios, a Câmara de Votuporanga está se transformando em palco de um novo pensamento mais favorável à participação popular e mais fundamentado nas informações técnicas, trazidas pelas ONGs da cidade.

Atualmente, tanto a dinâmica nas alterações quanto o manejo cotidiano das leis dos Planos Diretores contribuem para a desestruturação das políticas de planejamento e a gestão urbana, especialmente daquelas voltadas para o interesse social, ameaçando os interesses das camadas populares no que se refere às ações de uma justa distribuição dos benefícios da cidade.

2.6.1 O Plano Diretor Participativo de Votuporanga – Lei n. 106/2007: um “certo ajuste” dos planos anteriores

Passada uma década da aprovação do Plano de 1996, grande parte das diretrizes por ele previstas já haviam sido aplicadas. Neste momento a cidade já havia evoluído econômica e fisicamente já que as infraestruturas dos parques industriais e de demais áreas da cidade já estavam prontas e demais diretrizes do PDM-1996 colocadas em prática havia contribuído para esta evolução. Com isso a população passou a ter melhores condições e qualidade de vida e também mais oferta e oportunidade de emprego, especialmente pelos investimentos que os governos repassavam para o município. Neste momento cinco distritos industriais e o Polo Comercial e Industrial de Votuporanga já estavam estabelecidos e suas infraestruturas, completamente implantadas.

De acordo com o *entrevistado 3*, em entrevista para este trabalho:

O PDM-1996 era um projeto para 20 anos para Votuporanga e que infelizmente nem a administração que aprovou o plano não cumpriu as metas (mesmo porque eu estava no último ano de mandato), e também a nova gestão-1997-2000 também não o fez. Após assumimos a prefeitura, transformamos as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) para os próximos 04 anos [...]. Tudo isso hoje reflete na economia do município nos dias atuais. [Para ter uma ideia] 60 % da economia do município vem de repasses governamentais que vem pelo potencial econômico do município [...] em 2000, o orçamento era 30 milhões e nós encerramos em 2008 com 100 milhões, e ainda reduzindo as alíquotas de imposto, e triplicando o orçamento porque a cidade também triplicou de tamanho [...] Isso foi importante porque sem recurso você não consegue investir no município, (entrevista à autora em março /2014)

A partir daí dava-se início a implantação do 6º e posteriormente ao 7º distrito e “com isso começa-se a tirar do papel mais algumas diretrizes previstas pelo PDM-1996 e coloca-las em prática [...] isso fez com que se fortalecessem as indústrias já instaladas e atraiu outras indústrias para o município” (*Entrevistado 3*, março/2014).

Tabela 2.4 – Distritos industriais e suas datas e decreto de aprovação

Loteamento	Decreto de aprovação	Ano	Setor
1º DISTRITO INDUSTRIAL DE VOTUPORANGA João Fernandes Cesare	Não encontrado	1978	Norte
PÓLO COM. E INDUST. DE VOTUPORANGA	Dec. Aprovação n.º 1975 de 27/06/79	1979	Oeste
2º DISTRITO INDUSTRIAL DE VOTUPORANGA Francisco Carlos Castrequini	Dec. De Regularização 9 124, de 01 /10/2014	1979	Oeste
3º. DISTRITO INDUSTRIAL DE VOTUPORANGA Pedro Cerantula	Dec. Aprovação n.º 4520/92 -	1992	Oeste
4º. DISTRITO INDUSTRIAL DE VOTUPORANGA Ronaldo Abrão David Sayeg	Dec. Aprovação n.º 5527 de 19/05/97	1997	Norte
5º. DISTRITO INDUSTRIAL DE VOTUPORANGA	Dec. Aprovação n.º 5333 de 18/01/96	1996	Sudoeste
6º DISTRITO EMPRESARIAL DE VOTUPORANGA Valdevir Davanço	Década de 2000. Aprovação ainda não autorizada por problemas de ordem legal.	Década de 2000. Aprovação ainda não autorizada por problemas de ordem legal.	Nordeste
7º DISTRITO INDUSTRIAL DE VOTUPORANGA	Em fase de implantação e sem decreto de aprovação (Dados da. PMV-Dez/2014)	2011	Sudeste

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga (fornecido pelo Gabinete Civil) – Elaboração Própria

Mapa 2.24 - Mapa de localização das plantas industriais.

Fonte: Mapa da cidade/2012, banco de dados Prefeitura Municipal de Votuporanga (fornecido pelo Gabinete Civil) - Elaboração própria.

A economia do município se fortaleceu e contribuiu para a formação de uma composição urbana que intensificou outras atividades como comércio e serviço: “Hoje o comércio e serviço são os maiores geradores de emprego, até a frente das indústrias [...] temos aproximadamente 10.000 comerciários em atividade no município”. (*Entrevistado 3*, março/2014).

[...] em 2001, a cidade estava numa situação economicamente delicada. Estava ocorrendo uma migração de pessoas que iam embora por falta de emprego. A indústria local estava em crise e os distritos sem infraestrutura alguma [...] nossa equipe técnica procurou colocar em prática as diretrizes do PDM-1996. [...] Estas metas ou diretrizes, estabelecidas pelo plano anterior PDM 96 que ficou durante quatro anos ‘engavetadas’ e porque a gestão anterior à minha e posterior ao plano não tinha consciência da importância que isso tinha para o município e parte destes membros passaram a compor a minha equipe técnica, inclusive o Gustavo Fava que era coordenador no PDM-1996 (juntamente com alguns profissionais da cidade e membros da associação comercial) e assumiu como secretário municipal de Planejamento urbano na minha gestão (*Entrevistado 3*, março/2014).

O *Entrevistado 3* ainda continua colocando que:

Procuramos trabalhar com contrapartida para atrair novas indústrias e reerguer a economia industrial: reduzindo as alíquotas de impostos, fazendo infraestrutura nos distritos e comprando novas áreas de investimento [...]. Provendo subsídios para as empresas que queriam aqui se instalar [...] construímos centro de trabalho com madeira - CEMAD em 2002 que, com o auxílio do governo FHC, conseguimos captar recursos para qualificar a mão de

obra das nossas indústrias em operação e naquelas que estariam por vir. Também buscamos incentivos para a mecanização das indústrias instaladas. [...] A indústria moveleira de Votuporanga é uma das mais modernas do Brasil em termos de equipamento [...]. Há uma diminuição da mão de obra, mais qualifica e aumenta a produtividade.

Ainda de acordo com o *entrevistado 3*, “De 2001 até 2013 Votuporanga cresceu mais do que o estado de São Paulo em população e economia”, fato que se pode observar nos dados do IBGE/2010:

Tabela 2.5 - Crescimento da população do município de Votuporanga, do Estado de São Paulo e do Brasil

Ano	Votuporanga	São Paulo	Brasil
1991	66.166	31.588.925	146.825.475
1996	69.605	33.844.339	156.032.944
2000	75.641	37.032.403	169.799.170
2007	77.922	39.827.570	183.987.291
2010	84.692	41.262.199	190.755.799

Fonte: IBGE: Censo Demográfico 2010.

Tabela 2.6 - Percentual do crescimento populacional de Votuporanga, do Estado de São Paulo e Brasil

Tabela 2.6 – Percentual do crescimento populacional de Votuporanga, do Estado de São Paulo e Brasil						
Ano	Votuporanga		São Paulo		Brasil	
1991	66.166		31.588.925		146.825.475	
1996	69.605	5,20%	33.844.339	7,14%	156.032.944	6,27%
2000	75.641	8,67%	37.032.403	9,42%	169.799.170	8,82%
2007	77.622	2,62%	39.827.570	7,55%	183.987.291	8,36%
2010	84.692	9,11%	41.262.199	3,60%	190.755.799	3,68%
		28,00%		30,62%		29,92%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE: Censo Demográfico 2010.

Figura 2.14 - Percentual do crescimento populacional de Votuporanga, do Estado de São Paulo e Brasil

Fonte: Dados do IBGE: Censo Demográfico 2010- Autora, 2014.

Ao analisar a tabela de dados sobre o crescimento populacional de Votuporanga e compara-lo com o crescimento do Estado de São Paulo, observa-se que em dez anos o município cresceu 28,00% em relação ao aos 30,62 % do Estado de São Paulo.

Quanto ao crescimento econômico:

Figura 2.15 - Despesas e Receitas Orçamentárias
Fonte: IBGE, 2014.

Figura 2.16 - Produto Interno Bruto (Valor Adicionado)
 Fonte: IBGE, 2014.

Em 2007, o novo Plano foi aprovado, mas porque já tinha se passado 10 anos [da aprovação do plano anterior]. (*Entrevistado 3* em entrevista concedida a autora em março/2014).

As disposições preliminares do Plano Diretor de 2007 de Votuporanga, já traz no seu texto alguns indicadores da influência das regulamentações urbanísticas previstas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade:

Art. 1º - Em atendimento às disposições constantes dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, do Capítulo III da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e, do Título V, Capítulo V, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, fica instituído o Plano Diretor Participativo do Município de Votuporanga. (Lei n. 106/2007).

Denominado Plano Diretor Participativo, este plano propunha que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual deveriam incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no texto da Lei do Plano.

O Plano de 2007 é composto pelos seguintes anexos:

Tabela 2.7 - Tabela dos mapas que compõem a Lei 106/2007

Anexo	Lei n 106 de 08 de novembro de 2007
ANEXO I	Mapa 01 - Município
ANEXO II	Macrozoneamento Rural
ANEXO III	Macrozoneamento Urbano
ANEXO IV	Perímetro Consolidado
ANEXO V	Parques Lineares
ANEXO VI	Hierarquia Viária
ANEXO VII	Relação de Imóveis

Organizado pela autora a partir do Art. 232* - Capítulo II, Título VI da Lei 106/2007

*Art. 232 “-Integram esta Lei Complementar os seguintes Anexos”:

O Plano Diretor Participativo de Votuporanga, Lei n. 106/2007, teve como princípio norteador a função social da cidade e da propriedade: Art. 3º - São objetivos e diretrizes a serem alcançados pelo Plano Diretor Participativo do Município de Votuporanga: I - a função social da cidade; II - a função social da propriedade; III - a gestão democrática da cidade; IV - a equidade no acesso e usufruto dos bens urbanos e rurais socialmente produzidos; V - a universalização das políticas públicas.

O Plano se utilizou dos instrumentos urbanísticos previstos pela Lei 10.257/2001- Estatuto da Cidade, “visando assegurar o direito à moradia digna, a inclusão social das famílias com política de habitação de interesse social, a proibição de novas ocupações por assentamento habitacionais inadequados e garantir o acesso às famílias de baixa renda a financiamentos habitacionais. (VOTUPORANGA, 2010).

2.6.2 O Plano de 2007 e os instrumentos da política urbana

Na forma como prega a Lei Federal n. 10.257/2001, o Plano de 2006 também reafirma o uso de instrumentos legais que regem a política urbana, os quais são descritos e subdivididos na mesma forma que o estatuto nos coloca, que porém, deixa para que os municípios a tarefa de regulamentarem tais instrumentos através de leis municipais complementares ao plano.

A exemplo disso cita-se o Artigo 178 - Capítulo I - que trata dos instrumentos urbanísticos da lei 106/2007, dentre outras escritas no mesmo teor:

Art. 178 - O Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º e 6º da Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, poderá determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado, e não utilizado, sob pena, sucessivamente, de:

I - incidência de Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;
II - desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública. (Lei 106/2007, Capítulo 01, Seção I)

Dentre os instrumentos previstos, o Plano de 2007 (de Votuporanga/SP) vincula o desenvolvimento urbano aos seguintes instrumentos: Parcelamento, edificação ou utilização

compulsório, IPTU progressivo no tempo e na desapropriação em títulos da dívida Pública, Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do direito de construir, Operação Urbana Consorciada, Consórcio Imobiliário, Direito de Preempção ou preferência, Direito de Superfície, Estudo de Impacto de Vizinhança, (lei 4.287/2007) sendo este último regulamentado no município quase simultaneamente a aprovação do Plano Diretor Participativo.

A lei ao contemplar os instrumentos da política urbana, assim se manifesta:

Art. 177 - Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento de Votuporanga poderão ser adotados, sem prejuízo de outros previstos na legislação municipal, estadual ou federal, os seguintes instrumentos. (Capítulo I. Título V, Art. 177 - Lei n. 106/2007).

Tais instrumentos seguem o mesmo teor e sequencia, na forma instituída pelo Estatuto da Cidades. Quanto aos instrumentos de combate à especulação imobiliária, além de instrumentos urbanísticos voltados à criação de uma política de desenvolvimento urbano como o direito de preempção, o IPTU progressivo, e a continuidade das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, também são diretrizes do Plano de 2007. No entanto, esta última, mesmo sendo aportada pela lei do Plano Diretor Participativo, não foram gravadas ou escritas pelo mapa 3, de zoneamento municipal de 2007.

Afastando-se da perspectiva de consolidar as diretrizes para o parcelamento, uso ocupação do solo do PDM-1996, o Plano de 2007 se afastou das propostas de zoneamento detalhado, como se poderá observar no mapa 3 da Lei 106/2007, no item 2.6.3. Foram fixados tamanhos mínimos de lote - maiores que os praticados tradicionalmente; 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 grandes áreas de uso misto e abandonou-se o micro zoneamento mais específico na delimitação de áreas menos extensas com usos compatíveis. Contudo, num processo contraditório, o Plano de 2007 não revoga os parâmetros estabelecidos pela Lei 2830/1996 (Lei de parcelamento, uso ocupação do solo do PDM-1996). Esta questão será retomada no próximo item.

2.6.3 O Plano de 2007 e o novo zoneamento

O Plano de 2007 trazia no seu anexo o mapa 03 que apontava o “novo” zoneamento por ele previsto. Mas uma questão que aqui deve ser colocada é o fato de o Plano de 2007 prever a continuidade da utilização do zoneamento previsto pelo PDM-1996 - Lei de Parcelamento, uso e ocupação do Solo Lei 2830/1996: “Revogam-se as disposições em contrário, em especial as Leis nºs.

2.829 de 08 de janeiro de 1996, 3.038 de 19 de maio de 1998 e 3377 de 29 de dezembro de 2000. (Título VI, Art. 235, Lei 106/2007).

O planejamento urbano desenvolvido nas últimas décadas no Brasil vem se manifestando por meio de várias modalidades as quais apresentam características diferentes. Uma destas modalidades é que tem se manifestado por meio dos planos diretores [...] uma outra [...] é o planejamento físico territorial. Outra modalidade importante do planejamento urbano são [...] o controle do uso e ocupação do solo por meio de códigos de zoneamento e loteamento. (VILLAÇA, 2011, p. 185).

Reafirmando as considerações de Villaça, os códigos de zoneamento enquanto instrumentos do planejamento urbano, tem tomado fôlego e se destacado em muitos casos, com maior visibilidade que o Plano Diretor. A partir do Plano de 1996, o zoneamento tomou proporções que ofuscam a própria Lei que instituí o Plano. Tanto que a lei 2830/1996 que instituí o parcelamento uso e ocupação do solo passou a ser confundida por muitos com “o Plano Diretor”, sendo praticamente ignorada a Lei n. 2.829/1996, que instituí o Plano. “Na administração municipal brasileira, zoneamento e Plano Diretor desenvolvem-se de forma paralela e independente” [...]. (VILLAÇA, 2012, p. 187). A reflexão de Villaça (2012) nos remete ao caso de São Paulo, analisado por Feldman.

O mesmo não ocorre com o Plano de 2007, que, através de uma lei única (Lei n. 106/2007) institui parâmetros gerais e diretrizes de ordenação do solo no município e de desdobra em mapas, que compõem os anexos da Lei do Plano, conforme se observa na tabela 2.8 (item 2.6.1). O Plano de 2007 institui o macrozoneamento e também o zoneamento, separando a cidade em zonas distintas.

Mapa 2.25 - Macrozoneamento - Mapa 2 do Plano Diretor Participativo Lei 106/2007.
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - Lei nº 106/07

A Macrozona Urbana delimitada no Mapa 03 (abaixo), e situada em áreas ocupadas pela Bacia Hidrográfica do Turvo/Grande - Córregos Marinheirinho e Boa Vista. São delimitadas como Macrozona Urbana áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e comunitários ou que ainda requerem qualificação urbanística, além de áreas que requerem qualificação urbanística. (Art. 77). A Macrozona Urbana é subdividida, de acordo com o Art. 78 da Lei 106/2007 em:

Art. 78 - A Macrozona Urbana subdivide-se em:

- I - Zona de Reestruturação Urbana;
- II - Zona Mista;
- III - Zona de Recuperação e Ocupação Controlada;
- IV - Parques Empresariais.

Parágrafo único - O Distrito de Simonsen e a Vila Carvalho pertencem a Macrozona Urbana. (Cap IV, Lei 106/2007)

Mapa 2.26 - Zoneamento Mapa 3 do Plano Diretor Participativo Lei 106/2007.
 Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - Lei nº 106/07

Tabela 2.9 - Parâmetros urbanísticos para o zoneamento proposto pela Lei 106/2007

ZONA DE REESTRUTURAÇÃO URBANA	ZONA MISTA	ZONA DE RECUPERAÇÃO E OCUPAÇÃO CONTROLADA - 1	ZONA DE RECUPERAÇÃO E OCUPAÇÃO CONTROLADA - 2	ZONA DE RECUPERAÇÃO E OCUPAÇÃO CONTROLADA - 3	ZONA DOS PARQUES EMPRESARIAIS
CA (Coeficiente de Aproveitamento) = 2;	CA (Coeficiente de Aproveitamento) = 2;	I CA (Coeficiente de Aproveitamento) = 2;	I CA (Coeficiente de Aproveitamento) = 2;	Parágrafo único - A “Zona 3” obedecerá às disposições contidas no Plano Diretor para Implantação do Campus Norte.	Art. 105 - As subdivisões e os parâmetros urbanísticos da Zona dos Parques Empresariais serão definidas e delimitadas em Lei Municipal específica.
- CAM (Coeficiente de Aproveitamento Máximo) = 3	I CAM (Coeficiente de Aproveitamento Máximo) = 2;	I CAM (Coeficiente de Aproveitamento Máximo) = 1,2;	I CAM (Coeficiente de Aproveitamento Máximo) = 1;	-----	-----
I TO (Taxa de Ocupação para Uso Residencial) = 70% (setenta por cento);	TTO (Taxa de Ocupação para Uso Residencial) = 70% (setenta por cento);	I TO (Taxa de Ocupação para Uso Residencial) = 70% (setenta por cento)	ITO (Taxa de Ocupação para Uso Residencial) = 60% (sessenta por cento); I	-----	-----
I TO (Taxa de Ocupação para Uso Não Residencial) = 80% (oitenta por cento);	V TO (Taxa de Ocupação para Uso Não Residencial) = 80% (oitenta por cento);	TO (Taxa de Ocupação para uso Não Residencial) = 80% (oitenta por cento);	TO (Taxa de Ocupação para uso Não Residencial) = 70% (setenta por cento); V	-----	-----
V TP (taxa de permeabilidade) = 12% (doze por cento);	ITP (Taxa de Permeabilidade) = 12% (doze por cento);	TP (Taxa de Permeabilidade) = 20% (vinte por cento)	- TP (Taxa de Permeabilidade) = 20% (vinte por cento);	-----	-----
I Tamanho Mínimo de Lote = 210m² (duzentos e dez metros quadrados).	I Tamanho Mínimo de Lote = 200m² (duzentos metros quadrados).	Tamanho Mínimo de Lote = 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).	VTamanho Mínimo de Lote = 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).	-----	-----

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - Lei nº 106/07

As Zonas de reestruturação urbana (em vermelho) foram demarcadas em áreas já consolidadas, com presença de melhores condições de infraestrutura, acesso a transporte, lazer e cultura, que em virtude de seu adensamento requer uma qualificação urbanística (Lei n. 106/2007), também são áreas que abrigam uso misto, entre comércio e residências já instalados. A eliminação da retenção dos vazios urbanos prevista no Estatuto da Cidade também é uma diretriz para as áreas de reestruturação urbana: “promoção, pelo Poder Público, da ocupação de lotes vazios e garantia da utilização de imóveis vagos e subutilizados” (Cap. IV seção I Art. 82, item IV).

As zonas mistas (pintadas de amarelo) são demarcadas em maior quantidade do território. E visa a promoção do respeito aos usos consolidados; combate à especulação imobiliária e promoção, pelo poder público, através de instrumentos legais da ocupação de glebas e lotes vazios e de imóveis vagos e subutilizados. As Zonas mistas também preveem diretrizes para a implantação de programas de habitação de interesse social: Art. 87 - São diretrizes específicas da Zona Mista: I - criação de áreas com infraestrutura para programas de habitação de interesse social; (Lei n. 106/2007)

Em relação à zona de recuperação controlada (em verde, respeitando os gradientes de verde), esta é composta pelas Zonas 1, 2 e 3 e são demarcadas na Bacia de Contribuição do Córrego do Marinheirinho e não é recomendável o adensamento populacional. O diagnóstico para elaboração do plano indicou que se tratam de áreas que apresenta considerável fragilidades ambientais; forte presença de recursos hídricos; deficiência de equipamentos públicos e infraestrutura básica; e representativa quantidade de vazios urbanos.

Quanto às zonas de parques empresariais (em roxo), o Art. 105 da Lei responde da seguinte forma: “As subdivisões e os parâmetros urbanísticos da Zona dos Parques Empresariais serão definidas e delimitadas em Lei Municipal específica”.

As Zonas especiais de Interesse Social não são delimitadas no Mapa 3 e entram a categoria das “Zonas Especiais sem Delimitação Específica”, numa compreensão de que elas podem ser instituídas ou demarcadas, onde o município achar convenientemente necessário, “segundo as reservas de terras sob custódia do poder público ou de empreendedores privados (*Entrevistado 1* junho/2014). Tais áreas podem inclusive estar sujeitas ao direito de preempção para garantia de tais reversadas onde inclusive a lei n. 106/2007 prevê:

Art. 206 - O Direito de Preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - **regularização fundiária;**

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, bem como de **loteamentos de interesse social;** (Cap. 01, Seção VII, Lei 106/2007; grifo nosso).

Observa-se também, o artigo 106, da Lei 106/2007:

Art. 106 - As Zonas Especiais sem Delimitação Específica compreendem áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento [...] (Capítulo V, Art. 106- Lei nº 106/2007)

As áreas demarcadas como zonas especiais sem delimitação específica exigem tratamento especial na instauração de parâmetros reguladores de parcelamento, uso e ocupação do solo. Mesmo assim, as Zonas Especiais obedecerão às regulações de uso do solo e aos coeficientes de aproveitamento da Zona onde se localizam, sendo que, os demais parâmetros urbanísticos serão definidos em leis municipais complementares ao Plano que regulamentarão cada uma das Zonas Especiais, classificadas em:

Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; Zonas Especiais de Interesse Ambiental - ZEIA; Zonas Especiais de Interesse Comercial - ZEIC; Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio - ZEIP e as Zonas Especiais das Chácaras de Recreio - ZECR. Para efeito deste trabalho, destaca-se aqui as ZEIS, cujo interesse seria direcionado para a regularização fundiária, urbanização e à produção e manutenção de habitação de interesse social (HIS) (Lei 106/2007).

As ZEIS têm suas classificações, categorizadas como ZEIS 01 e ZEIS 02, e não se tem histórico de suas localizações em mapa específico durante, nem nos anos que sucederam a aprovação da Lei n. 106/2007 - Plano Diretor Participativo de 2007, vindo a aparecer oficialmente em 2012, através do ‘Mapa das ZEIS’ (Anexo VIII, alteração 26/10/2012, Lei Complementar n. 106/2007 e 216/2012), que incorpora novas áreas ao perímetro urbano do município a serem tratadas com maiores minúcias no Capítulo 3 deste trabalho. A respeito disso, a Lei n. 106/2007 faz a seguinte abordagem:

“Art. 109 - A delimitação e mapeamento da ZEIS obedecerão a classificação prevista no artigo anterior e será feita por lei municipal específica de iniciativa do Poder Executivo”. (Plano Diretor participativo - Lei 106/2007, Cap. V, Seção I, Art. 109).

No momento, as ZEIS de que se trata aqui, são aquelas apenas descritas (e não gravadas) pela Lei n. 106/2007.

Segundo a categorização dada às ZEIS pela Lei 106/2007 subdividindo-as em ZEIS 01 e ZEIS 02, o artigo 108 assim nos coloca:

Art. 108 - A Zona Especial de Interesse Social pode ser classificada nas seguintes categorias:
I - ZEIS 1 - são áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, devendo o Poder Público promover a urbanização e a regularização fundiária, com implantação de equipamentos públicos, de recreação e lazer e de comércio e serviços de caráter local, desde que essas áreas não estejam localizadas na zona de recuperação e ocupação controlada em áreas de preservação ambiental (APP) ou de interesse público;
II - ZEIS 2 - são glebas onde haja interesse público na elaboração de programas habitacionais de interesse social (HIS), de equipamentos comunitários, incluindo comércio e serviços de caráter local. Parágrafo único - A criação de cada ZEIS 2 deverá ser aprovada pelo Conselho da Cidade.

Tabela 2.10 - Tabela de diretrizes municipais para as ZEIS 01 e ZEIS 02- Lei n. 106/2007

ZEIS 01		ZEIS 02	
A delimitação da ZEIS 1 só será admitida nas áreas de assentamento humano precário, desde que essas áreas não estejam localizadas na zona de recuperação e ocupação controlada, em áreas de preservação ambiental (APP) ou de interesse público.			
Art. 110 - O Plano de Urbanização para cada ZEIS 1 será estabelecido por lei municipal específica e preverá:	I – diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, uso e ocupação do solo;	Art. 111 - Nas “ZEIS 2” poderão ser implantados loteamentos de interesse social ou empreendimentos de habitação de interesse social (HIS).	§ 1º - Considera-se loteamento de interesse social aquele destinado à produção de lotes, com tamanho mínimo de 180m ² (cento e oitenta metros quadrados), destinados a famílias com renda inferior ou igual a 05 (cinco) salários mínimos
	II - diagnóstico da ZEIS que contenha no mínimo: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população		
	III – os planos e projetos para as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área estabelecerão, de acordo com as características locais:		
	a) sistema de abastecimento de água e de coleta de esgotos;		
	b) drenagem de águas pluviais;		
	c) coleta regular de resíduos sólidos;		
	d) iluminação pública;		
	e) adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres;		
	f) eliminação de situações de risco;		
	g) estabilização de taludes e de margens de córregos;		
	h) tratamento adequado das áreas verdes públicas;		
	i) instalação de equipamentos sociais e comunitários;		
	IV - instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária;		§ 2º - Consideram-se empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), aqueles destinados a famílias com renda inferior ou igual a 05 (cinco) salários mínimos, com padrão de unidade habitacional de no máximo 70m ² (setenta metros quadrados) de área construída e tamanho mínimo de lote de 180 m ² (cento e oitenta metros quadrados).
	V - condições para o remembramento de lotes;		
	VI - forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas e fontes de recursos para a implementação das intervenções;		
	VII - plano de ação social;		
	VIII - a realocação das famílias que ocupam imóveis localizados em APP ou áreas de risco para áreas dotadas de infraestrutura, devendo ser garantido o direito à moradia digna, preferencialmente em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) implementados nas ZEIS 2;		
	IX - recuperação das APPs que tenham sido ocupadas.		

Fonte: Elaborada pela autora a partir do Capítulo V, Seção I da lei n. 106/2007

Conforme se observa na tabela acima elaborada com base no Cap. 5, Seção I da lei n. 106/2007, só será admitida a delimitação da ZEIS 1 em áreas de ocupação ou assentamento humano precário, desde que essas áreas não estejam localizadas na zona de recuperação e ocupação controlada, em APP áreas de preservação ambiental ou ainda, desde que não sejam áreas de interesse público. Quanto às ZEIS 2, poderão ser implantados loteamentos de interesse social ou empreendimentos de habitação de interesse social (HIS).

A Lei também prevê a participação dos proprietários de lotes ou glebas e entidades representativas dos moradores das ZEIS nas diretrizes e propostas para o Plano de Urbanização nestas áreas, a serem apresentadas ao Executivo.

O Plano de Urbanização para a ZEIS 1 deve ser estabelecido por lei municipal e prevê parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, uso e ocupação do solo; além da apresentação de diagnóstico físico, urbanístico e ambiental. A gestão e implementação das intervenções em tais áreas serão realizadas por processo participativo.

No caso das ocupações ou assentamento humanos em APP ou áreas de risco, as famílias serão realocadas para áreas servidas com devida infraestrutura, devendo ser realizada a recuperação das APPs que tenham sido ocupadas, devendo ser garantido a estas famílias, o direito a moradia “preferencialmente em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) implementados nas ZEIS 2 [...] onde **poderão** [grifo nosso] ser implantados loteamentos de interesse social ou empreendimentos de habitação de interesse social (HIS)” com lote mínimo (Lei n. 106/2007).

Art. 112 - Na implementação das ZEIS deverão ser constituídos Conselhos Gestores ou Comissões compostas por representantes dos atuais ou futuros moradores e representantes do Executivo, com a anuência do Conselho da Cidade, que deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação (Título III, Cap. V, Seção I, Lei 106/2007).

A utilização do termo ‘poderão’ acima grifado, já é um indicio orientador de aceitação de outras formas de parcelamento do solo, ou acomodação de outras classes sociais, sobre as ZEIS (2).

Quanto à visão da recuperação das APP, uma importante previsão do Plano de 2007 foi a instituição dos parques lineares, especialmente em 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” (Lei 106/2007).

2.6.4 Parques Lineares

Passa-se a ter uma preocupação mais clara com as áreas ambientalmente fragilizadas, que, embora demarcadas como ZEP - Zona Especial de Preservação pelo PDM-1996, a partir do plano de 2007 é designada como áreas de “Parques Lineares”. Num discurso conservacionista estabeleceu-se que estas áreas demarcadas como Parques Lineares ficariam restritas à ocupação distando 60 metros em torno das nascentes de corpos d’água que abastecem a represa de captação, considerados 30,00m de APP, e 30,00 restantes como áreas a serem trabalhadas como parques: “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”. (Cap. I, Art. 48, item IV Lei 106/2007)

Mapa 2.27 - Mapa dos Parques Lineares Mapa 5 do Plano Diretor Participativo Lei 106/2007.

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - Lei n. 106/07.

A exceção se faz para as especificações no Parque da Represa, às margens do reservatório de abastecimento da cidade: “Implantação do Parque Municipal da Represa, no entorno da Represa Municipal da SAEV, respeitando-se a dimensão mínima de 100m (cem metros) na margem esquerda e 300m (trezentos metros) na margem direita da represa, contadas a partir da cota de inundação” (Cap. III. Seção II, Subseção I, Art. 65, Item VII, Lei n. 106/2007).

As delimitações das Áreas de Proteção Permanente (APP) são previstas ao longo das margens dos Córregos Boa Vista e do Córrego Marinheirinho para implantação dos Parques Lineares correspondentes. Os parques lineares são gravados como Zonas Especiais de Interesse Ambiental: “As Zonas Especiais de Interesse Ambiental - ZEIA, são áreas públicas ou privadas destinadas à proteção e recuperação da paisagem e do meio ambiente”. (Lei n. 106/2007 Cap. V. Seção III, Art. 116).

Mas esta manifestação ecológica serviu apenas para encobrir a dificuldade em se lidar com a pressão de ocupação de uma área cuja ocupação deve ser, de acordo com a legislação, realizada sob condições especiais de uso e ocupação, valendo-se de manutenção, fiscalização e emprego de tecnologias objetivando evitar consequências ruins, tanto do ponto de ambiental, quanto urbanístico. (SANT’ANA, 2007). Ainda assim, alguns empreendimentos ainda insistem em ocupar parte deste sistema protegido. Trata-se inclusive de áreas com assentamento precário como é o Pro povo, já analisado no item que trata das favelas (item 2.3), neste trabalho, onde também estão descritos os demais assentamentos precários em áreas de preservação permanente.

Mapa 2.28 - Localização do assentamento precário o Pro povo: Antiga ZEP-1996 - Gravada como Parque Linear (2007)
Fonte: PMV e Imagem de satélite (Google Earth- 2002)

A urbanização com condições especiais não só é possível, como menos dispendiosas do que a criação de megaestruturas de lazer e desapropriações como vinha sendo proposto pela equipe do Plano de 2007. Por outro lado, esse discurso “*ambientalmente correto*” foi feito ignorando-se um problema crescente no município que são as plantações de cana-de-açúcar e as usinas de álcool instaladas no entorno. (VOTUPORANGA, 2010). *O entrevistado 3*, nos coloca que “com o advento de usinas e outros atrativos, Votuporanga começou a receber imigrantes [...] o que trouxe um dissabor para os municípios vizinhos que começaram a diminuir”. E ainda continua afirmando que: “Com isso hoje somos de fato centro de região”.

O fato é que a previsão de parques nas bordas dos córregos que permeiam a cidade, não inibiu ações invasivas sobre os parques, onde inclusive, já existiam irregularidades com ocupações

consolidadas e, mesmo assim, destinadas a parques lineares pelo Plano de 2007. Em outros casos passou-se a ocupar tais espaços com obras públicas ou ainda previsão de arruamento por parte de alguns loteadores e permissividade do poder público local. Por não ser este o foco deste trabalho, atentamo-nos em não estender as questões, o que necessitaria de uma análise mais acurada, com estudos de caso.

2.7 Notas ao Capítulo 2

A disseminação dos PDIs pelo território nacional, sob o controle do Estado sobre os municípios, de início impedia que estes exercessem a autonomia sobre as decisões locais. Em Votuporanga, as heranças deixadas pelo seu primeiro Plano Diretor-PDI-1971, contrariam questões defendidas por alguns autores, especialmente quando o colocam como sendo um Plano obsoleto: “Em todos os aspectos, configurou-se como mera formalidade, sendo aprovado pela administração pública, porém nunca colocado em prática, permanecendo esquecido por vinte e quatro anos”. (SANT’ANA, FAVA, BUENO, 2010). Através de análises e resultados expostos em outra ocasião ao longo deste trabalho⁵⁴, observa-se que Plano de 1971 foi o “esqueleto” que estruturou os planos seguintes.

Num cenário nacional econômica e politicamente diferente daquele servido de pano de fundo ao “preparo” dos Planos Integrados, o Plano que sucedeu o PDI-1971 de Votuporanga foi fruto de muitas discussões⁵⁵. Isso não quer dizer que o PDI-1971 tenha acertado em todas as suas diretrizes, ainda que tenha sido aproveitado naquilo que cabia atender às novas questões em tela.

Trata-se aqui a trajetória da luta pela reforma urbana após o fim do regime militar que estimulou a participação popular no processo Constituinte de 1988. Após 1988, antigos Planos Diretores foram revisados e outros novos Planos se disseminaram nas regiões metropolitanas e também nas regiões administrativas de Santos, Campinas, Sorocaba, São Jose dos Campos, São José do Rio Preto. Da mesma forma se disseminaram as leis especiais para fins de Habitação de Interesse Social estimuladas especialmente pela política habitacional do Governo do Estado de São Paulo⁵⁶. Assim, o novo Plano (PDM-1996) representava para a cidade, a perspectiva de desenvolvimento e progresso especialmente sob a ótica de sua evolução econômica.

Com o Estatuto da Cidade, passou-se a exigir a revisão dos planos diretores prevista a cada 10 anos. Assim afastando-se da perspectiva de revisão do PDM-1996, o Plano de 2007 preferiu romper

---

⁵⁴ Desconhecemos algum estudo mais aprofundado do PDI-1971 de Votuporanga. Também não é objetivo central deste trabalho fazê-lo, porém uma análise mais detalhada foi aqui necessária para endosar alguns questionamentos levantados durante a elaboração deste trabalho. Cabe aqui destacar que as descobertas foram de grande valia para compor o quadro de informações desta pesquisa.

⁵⁵ Cabe aqui destacar que as discussões aconteciam na esfera técnica e política, sem a participação popular.

⁵⁶ Particularmente a CDHU - que estimulou municípios a adotarem leis de exceção para Habitação de Interesse Social para facilitar a aprovação de projetos, com parâmetros de urbanização diferente dos usuais - normalmente menos exigentes. (ROLNIK, 1999, p. 10).

com as propostas de zoneamento, instituindo parâmetros para um modelo espacial - contradizendo um dos princípios fundamentais dos Planos Diretores que buscam a consolidação de uma cidade mais adensada e sustentável.

Foram fixados tamanhos mínimos de lotes maiores do que os praticados tradicionalmente e 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 grandes áreas de uso misto e abandonou-se o zoneamento mais específico na delimitação de áreas menos extensas com usos compatíveis, previsto pela Lei n. 2.830/1996.

Destaca-se o fato das Zonas Especiais de Interesse Social não terem sido delimitadas no Mapa 3 (Plano Diretor de 2007) e entram na categoria das “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.

3 AS ZEIS EM VOTUPORANGA: CONFORMAÇÃO E AGENTES

A história do urbanismo é, portanto, a história do conflito entre uma ciência voltada para o interesse da comunidade e a aliança dos interesses e privilégios privados [...] mas o poder de decisão permanece com os políticos e burocratas. (ARGAN, 1993, p. 186).

3. AS ZEIS EM VOTUPORANGA: CONFORMAÇÃO E AGENTES

[...] processos racionais de administração não correspondem processos racionais de planejamento. (PROCHNIK, 1965, p.40).

No Capítulo 3, busca-se analisar as “novas” ZEIS criadas no município de Votuporanga, articuladas à expansão do perímetro urbano numa dinâmica de caráter duplo, quase indissociável.

As análises se voltam para a compreensão das formas de manejo do instrumento no município, vinculadas à centralização do poder político e de decisão sobre a reprodução do espaço urbano primordialmente nas mãos dos empreendedores imobiliários que adquirem grande parte das glebas urbanizadas e urbanizáveis do município orientando a produção do espaço urbano. Esse processo é justificado, a princípio, pelo discurso do déficit habitacional no município (diagnóstico do PDM-1996 e PLHIS-2010), baseado no movimento de oferta e procura - necessidade real por moradia e objetivo de fazer prosperar o capital imobiliário. Essas glebas são, comumente, aquelas reservadas ao ‘especial interesse social’, que, em Votuporanga, constituem-se em um campo nitidamente favorável aos procedimentos especulativos e à reprodução do capital, com valor ascendente no mercado das terras, seja na forma de edificações, ou ainda na forma de parcelamento do solo.

Os estudos realizados para elaboração deste trabalho, bem como a interpretação dos dados resultantes destes estudos, são peças para análise crítica acadêmica das formas de (re) produção do espaço intraurbano de Votuporanga, no sentido de entender a dinâmica de gravação de ZEIS, como motor de expansão do perímetro urbano; além disso, pretende-se apontar como as ZEIS, que originariamente foram instrumentos de uma política urbana que priorizava o processo de inclusão, tem sofrido transformações e distorções nos seus objetivos de promover a inclusão, orientados pelos processos de reprodução do capital, orquestrados pelos interesses do mercado imobiliário.

A sustentação deste trabalho é dada por análises e evidências empíricas construídas ao longo dos trabalhos de campo iniciados em 2012, bem como por investigações junto aos setores e agentes envolvidos no processo de reprodução do espaço urbano de Votuporanga, sobretudo àqueles ligados às ampliações do perímetro urbano através das ZEIS cuja operação no município ocorre como fronteira de expansão do capital (MAUTNER, 1999).

Contribuíram para as análises e reflexões teóricas deste capítulo as obras de Santos (2008, 2009, 2012, 2000); Villaça (2011); Corrêa (1995, 2004) e Costa e Mendonça (2011), todos de extrema importância tanto para incorporar os dados de estudo de campo e o debate da expansão da dinâmica imobiliária no país, e também para trabalhar os agentes envolvidos no processo de produção do espaço urbano no Brasil, com particular interesse no caso de Votuporanga. As análises presentes neste capítulo dialogam também com as proposições trabalhadas por Topalov (1979) e Gottdiener (1993), respectivamente quando se analisa a ZEIS enquanto espaço para reprodução da força produtiva e

reprodutiva do capital, neste caso imobiliário, e quando se analisa o processo de produção social do espaço urbano.

Também contribuem para este capítulo as análises documentais que incluem certidões de matrícula de imóveis, minutas e contratos de condomínios, contratos de compra e venda de imóveis, notificações de lançamento de IPTU, memoriais descritivos e justificativas de aprovação de loteamento, documentação histórica, certidão de diretrizes urbanas dos loteamentos analisados, dentre outras fontes documentais; tais fontes são os planos diretores do município, cujas análises foram desenvolvidas a partir da hermenêutica (LEPETIT, 2001) no capítulo 2, bem como a Lei complementar nº. 216, de 15/08/2012 e sua justificativa (que altera os artigos 52, 83, 88, 95, 101, 105, 106, 109, 111 e 232 da Lei Complementar 106 de 08/11/2007, passando tais artigos a vigorar com nova redação), que institui o anexo VIII da lei 106/2007- “Mapa das ZEIS”. Analisamos ainda a Lei nº 218 de 05/12/2012, que também altera a Lei Complementar nº. 106 de 08 de novembro de 2007 e altera o anexo VIII previsto pela Lei nº 216/2012.

Observamos ainda que, quando necessário, retomaremos algumas questões já abordadas nos capítulos 1 e 2, para permitir uma melhor compreensão dos fatores que engendraram a configuração espacial de Votuporanga e o espraiamento das ZEIS ao longo deste espaço.

3.1 Vinculação das ZEIS ao uso Habitacional de Interesse Social

Comumente vinculam-se as ZEIS como áreas de uso predominantemente destinadas à habitação de interesse social. Os textos legais de diferentes municípios onde estão instituídas parecem estar estruturados a partir de uma lógica única e restrita que aponta as ZEIS como parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Conforme já se observou no capítulo 2, na sua origem, do início da década de 1980 no Recife, as ZEIS, concebidas no quadro da luta pela Reforma Urbana, foram instituídas pelo governo municipal com a intenção de regularizar a situação fundiária de áreas ocupadas ilegal e irregularmente, bem como provê-las de componentes de urbanização ou infraestrutura urbana.

Analisando o Guia para a Regulamentação e Implementação de ZEIS em Vazios Urbanos, elaborado e publicado pelo Ministério das Cidades em 2009, compreende-se que é possível garantir a possibilidade de uso misto nas edificações em áreas destinadas às ZEIS desde que essa prática seja garantida pelas normas de uso do solo das ZEIS, ampliando as soluções de projeto que atendam à vinculação de porcentagem da área construída ao uso de habitação de interesse social.

No caso de Votuporanga, a Lei n. 2.830/1996 (do Zoneamento Municipal), Seção V - (Das Zonas Especiais), Artigo 12, II - nos coloca que as ZEIS são zonas do território da cidade definidas em função do interesse social que buscam o crescimento complementar à malha urbana evitando-se os vazios; o uso urbano compatível com a capacidade instalada dos equipamentos e serviços públicos; a produção de habitações de interesse social.

Buscando analisar o processo e as intenções da primeira gravação das ZEIS em Votuporanga, foram entrevistados alguns membros da equipe do PDM-1996, que as instituiu no município. Dentre os entrevistados, *entrevistado 1* (2012), indaga sobre a elaboração da Lei 2830/1996 uma vez que, no período de sua elaboração, existia no município a discussão sobre a existência de um perímetro consolidado que não se tratava apenas da instituição de uma linha legalmente estabelecida entre o tecido urbano consolidado e a zona rural. Compreendia-se já naquele momento que os vazios e os parcelamentos contíguos na borda do perímetro urbano induziam sua ampliação tendo sido demarcados como ZEIS.

O *entrevistado 1* acrescenta que com o direcionamento dessas áreas como de “especial interesse social”, não se pretendia, em hipótese alguma, constituir territórios para a acomodação apenas de HIS - Habitação de Interesse Social. “A construção de habitação é apenas uma das questões. Na concepção da equipe do PDM-1996 as demarcações de ZEIS não foram pensadas apenas para resolver a questão do déficit da população de baixa renda”. Esta concepção se reflete claramente na forma como as ZEIS se acomodaram e se reproduzem em Votuporanga, como vetor de expansão urbana, uma das metas de demonstração.

Cabe à administração municipal, com a participação dos diversos segmentos da sociedade local, analisar e propor, segundo as características de cada município, qual deve ser a forma mais adequada de vincular terrenos e imóveis em ZEIS à produção de HIS, ou fomentar a produção de habitação de mercado para as classes médias e altas. A administração municipal e outros segmentos podem analisar e propor as formas de ocupação sobre as ZEIS, mas quem determina é o capital imobiliário, uma vez que “a legislação age como um marco delimitador de fronteiras de poder”. (ROLNIK, 1999, p. 13).

Para melhor compreender o processo de (re) produção do espaço urbano de Votuporanga, se parte de uma análise específica de partes do espaço intraurbano, recortando-as inclusive de sua zona periurbana, que tem se modificado em função das constantes alterações do perímetro urbano. Destaca-se na análise do espaço intraurbano, aquele ocupado pelas emblemáticas áreas demarcadas ou instituídas como ZEIS, cujo processo e formas de ocupação parecem estar atribuídos a uma especificidade singular no município.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade têm forte elaboração vinculada à intensa problemática urbana presentes nas áreas metropolitanas, sendo aí onde a demanda e o déficit habitacional são

imensamente maiores. Em Votuporanga, na década de 1990, quando se discutia os instrumentos do Estatuto da Cidade, havia certo déficit de moradias que não se constituía enquanto demanda de mercado ou demanda que interessasse ao setor imobiliário.

Tabela 3.1 - Características da população e dos domicílios -resultados do universo (ano 2011)

População na Década de 1990	64.297 habitantes
Domicílios na década de 1990	17.203 Domicílios

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados censitários Década. 1990

Fornecidos pelo IBGE- Requeridos na Agência IBGE em novembro/2014

Observando-se que o Censo demográfico 1991 considera em 3,87 o número médio de moradores por domicílio em área urbana (IBGE/censo/1991), Votuporanga tinha um déficit habitacional não representativo na década de 1990. De acordo com o diagnóstico do PLHIS-2010 e conforme observado no capítulo 2, no item que trata das favelas (Item 2.3), o poder público pouco realizou no que se refere à oferta de unidades habitacionais.

Nos anos 2000, precisamente em 2004, estudos de Rodrigues (2006a), comprovam os seguintes números:

Nesse sentido, o próprio Poder Público, ao longo das duas últimas décadas [80 e 90] contribuiu, em decorrência de uma política urbana equivocada, para o aprofundamento do déficit habitacional, que alcança cifras bastante significativas para um município do porte de Votuporanga (80.120 habitantes, em 2004) (Seade, 2004): destarte, segundo informações do próprio secretário, o déficit habitacional em Votuporanga, em 2004, de acordo com estimativas oriundas dos estudos técnicos da Secretaria de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente, situa-se em torno de 2.500 unidades habitacionais, o que representa, levando-se em conta o número médio de pessoas por domicílio no município, (3,24) em 2000, um contingente de 8.100 pessoas (10,11% da população do município) demandantes por habitação. (RODRIGUES, 2006a, p. 148).

No caso dos instrumentos ora referidos, estes apenas começaram a ser interessantes nos últimos anos, com o crescimento da renda e do interesse dos empresários em vender mais lotes e construir mais casas, especialmente com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009. De acordo com o *entrevistado 1*:

Em Votuporanga não havia em volume expressivo” nem tampouco as distâncias radiais ou diametrais encontradas nas metrópoles; a localização não é de fato um grande problema [...]. Já que não se manifesta uma periferia extremamente distante e, mesmo que os serviços públicos não estejam ao lado da moradia, está de alguma forma perto o necessário para evitar conflitos de deslocamento da população para acessá-los. Ao investigar bem esse processo chega-se a um novo tipo de problemática, diferente daquela das cidades grandes, com atores de diferentes origens, com outras composições de forças. (*Entrevistado 1*, 2012).

Considerando os processos dos deslocamentos populacionais no espaço intraurbano de Votuporanga, é possível afirmar que a configuração e a reconfiguração sócio espacial, de certa forma

impostas por esse trânsito da população, tenham contribuído com as discussões que orientaram e motivaram a demarcação das ZEIS na cidade em 1996. Como observa Villaça (1978, p. 18): “A alta mobilidade espacial da população faz com que as diversas atividades possam localizar-se a distâncias cada vez maiores, mas, apesar disso, cada vez mais acessíveis uma das outras”.

Quando o zoneamento de interesse social foi instituído em Votuporanga em 1996, ocorreu que alguns proprietários de área demarcada como ZEIS não quiseram fazer loteamentos populares por não os considerar um negócio rentável, além disso a cidade ainda estava sobre os efeitos da crise econômica local, já tratada no capítulo 2. Com a retomada do crescimento do país, especialmente a partir de 2003, houve um aumento dos créditos oficiais junto à Caixa Econômica Federal, passando a ser disponibilizado um considerável aumento das linhas de financiamento para aquisição de moradia, sendo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) o mais destacado, além de outros que existiam, desde 1999, como o PAR - Programa de Arrendamento Residencial, mas não tinha o volume de recursos e as condições de implantação do PMCMV.

Em 2009, o PMCMV, junto com a iniciativa privada, torna-se importante instrumento no sentido de direcionar olhares de investidores sobre as ZEIS. Em algumas áreas já gravadas como ZEIS passaram a ser instalados loteamentos comuns, porém, já com perfil direcionado para tal instrumento (ZEIS), especialmente em função do tamanho dos lotes (já descritos no capítulo 2), forma de implantação e altura prevista para as edificações. A existência de financiamentos e linhas de crédito disponibilizadas pelo governo federal e pela iniciativa privada possibilitava um maior cuidado da implantação e reforma dos padrões construtivos propostos e com isso poder-se-ia investir nas fachadas e nas plantas permitindo uma melhoria tanto na valorização individual de cada imóvel, quanto na composição da paisagem urbana, conforme se observa com detalhes nos casos analisados neste capítulo, já que ser possuidor de glebas gravadas como ZEIS representava garantia de benefícios de venda rápida, e também agilidade nos trâmites dentro dos parâmetros legais propostos para as ZEIS. A maleabilidade de alguns padrões em áreas de interesse social tem atraído investidores da iniciativa privada que tomam partido destas permissividades e alavancar seus lucros.

A lei reconhecia características particulares daqueles assentamentos e propunha a promoção de sua regularização jurídica, bem como a sua integração à estrutura da cidade, mas, uma vez integradas as ZEIS, as leis do mercado tratariam de estabelecer sua dinâmica normal de estruturação urbana. (ROLNIK, 2000, p. 142).

Se a iniciativa privada conforma seus interesses sobre as ZEIS, analisa-se, se o fazem sob amparo do executivo. Aliás, a prática de se aliar os interesses da iniciativa privada ao poder público local, é comum e tem se ampliado em todo o território nacional. No caso de Votuporanga, de acordo com Fava (*apud* RODRIGUES, 2006a, p. 147), “o poder público nunca foi afastado do empresariado,

do investidor do setor imobiliário privado e, especialmente, dos proprietários de terras, na verdade, ele foi, na região toda, um instrumento desse pessoal”.⁵⁷

Como se pode observar, as diretrizes que nortearam a implantação de políticas de Interesse Social em Votuporanga estiveram voltadas para o incentivo de uma política habitacional para a classe de menor poder aquisitivo, com a intenção subliminar de promover a retenção dos poucos vazios no sentido da expansão urbana, viabilizando sua valorização e posterior utilização para classes de renda mais elevada.

3.1.1 Déficit Habitacional em Votuporanga e as “Novas ZEIS”

Para as análises presentes neste trabalho foram utilizados os dados referentes ao déficit habitacional de Votuporanga presentes no PLHIS-2010, cuja estimativa corresponde ao cálculo a partir de informações censitárias do ano 2000. Destaca-se que pudesse considerar a atualização dessa estimativa utilizando-se a taxa de crescimento populacional do município de Votuporanga no período de 2000 a 2007, sendo que o município conta com a informação do recenseamento feito através da Contagem Populacional de 2007, do IBGE.

Também foram pesquisados diretamente os dados presentes em: IBGE, Fundação SEADE e Fundação João Pinheiro.

O cálculo do déficit habitacional adotará como principal referência o método desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (MG) norteado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Tal pesquisa é aperfeiçoada pelos dados dos Censos Populacionais realizado pelo IBGE, “o que permite identificar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo de forma detalhadas e por componentes”. (VOTUPORANGA, 2010).

Segundo dados das fontes indicadas, o Déficit Habitacional Básico de Votuporanga no ano 2000 era de 1.059 unidades subdivididas entre 1.020 unidades na área urbana e 39 na área rural, que inclui coabitação familiar (mais de uma família em um lote), domicílios improvisados e rústicos. “O déficit habitacional básico refere-se ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 15).

Foi identificado um total de 2.506 domicílios vazios, sendo 2.196 na área urbana e 310 na área rural conforme a tabela a seguir.

---

⁵⁷ Atualmente as construtoras em atividade no município que mais se fortalecem e fortalecem o mercado imobiliário em Votuporanga são: Construtora Incorporadora Poloeste Ltda; Scamatti & Seller Infraestrutura Ltda; Demop Participações Ltda.; Construtora Tapajós Ltda. MC Construtora e Topografia Ltda., Konstru Empreendimentos Imobiliários Ltda., (sendo as duas últimas de propriedade de Maurício Menezes).

Tabela 3.2 - Estimativa do Déficit Habitacional Básico (1) - Município de Votuporanga - 2000 Tabela nº 53 do Diagnóstico do PLHIS-2010)

Município	Déficit Habitacional Básico ⁽²⁾						Domicílios Vagos		
	Absoluto			% do Total dos Domicílios			Total	Urbana	Rural
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural			
Votuporanga	1.059	1.020	39	4,59	4,58	4,64	2.506	2.196	310

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2001.

Notas: (1) Déficit habitacional básico: soma d coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos

(2) Para municípios o déficit habitacional básico não inclui as estimativas de domicílios rústicos inferiores a 50 unidades.

Também se identifica um déficit mais atualizado, baseado nas afirmativas do órgão público municipal (Prefeitura Municipal de Votuporanga). Em análise aos diversos documentos que compõem esta pesquisa, descobriu-se, através da leitura da justificativa do “Projeto de Lei Complementar”, substitutivo ao projeto de Lei Complementar nº 013/2012 (que dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº. 106 de 08 de novembro de 2007) que ainda em 2012 o déficit habitacional era considerável no município, uma vez que, dos 29.161 domicílios (segundo censo do IBGE/2010) totais, indicava-se um déficit de 6.000 unidades, como segue:

Estamos encaminhando para apreciação dos Senhores Vereadores, o incluso Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº. 106 de 08 de novembro de 2007.

Considerando o atual estágio de aquecimento econômico nacional e, consequentemente, municipal;

Considerando o déficit habitacional no Município, estimado em 6.000 residências, ou cerca de 20% da população sem habitação própria, que aumenta a cada ano, apesar dos esforços do Poder Público nos últimos orçamentos, que conseguiu viabilizar cerca de 1.000 novas moradias de interesse social;

Considerando os valores de mercado de um lote urbano, incapacitando o trabalhador de fazer frente ao aluguel de casa e de cumprir parcelas de compra do referido lote, além de outras obrigações;

Considerando o que dispõe o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), dentro de suas Diretrizes Gerais, artigo 2º, inciso VI, item e, e de que o Poder Público deve “reduzir a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua não utilização”.

Considerando a Lei Municipal Complementar nº 106/2007, que prevê em seu Art. 4º, inciso XXIV: “fomento à participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização, mediante o uso de instrumentos urbanísticos diversificados, quando for de interesse público com a observação das funções sociais da cidade”.

Mediante tais considerações, o Poder Executivo acredita que possa, através deste Projeto de Lei, criar instrumentos de oferta de lotes destinados à habitação de interesse social, produzidos através de recursos públicos ou privados, facilitando o acesso à casa própria e a um custo menor.

Além de apontar o déficit habitacional no município e reforçar instrumentos da Lei n. 10.257/2001, a justificativa ainda aponta para a questão da participação da iniciativa privada no processo de reprodução do seu espaço urbano, fato que tem se destacado cada vez mais em Votuporanga, e conforme tem-se analisado, as ZEIS seriam palco destas ações, contudo sem o reforço de sua aplicação para a produção habitacional de interesse social (HIS). A quantidade em números e

hectares de novas ZEIS demarcadas em 2012 não condiz com o déficit habitacional justificado no mesmo ano (julho de 2012). O Art. 109 aponta para a gravação das novas ZEIS no município.

De acordo com a Lei n. 106/2007 (artigo 109) “A delimitação e mapeamento da ZEIS obedecerão à classificação prevista no artigo anterior e será feita por lei municipal específica de iniciativa do Poder Executivo” (Cap. V, Seção I, Art.109 - Lei n. 106/2007). A partir da alteração deste artigo feita pela lei 216/2012, o mesmo passa a obedecer a seguinte redação: “A delimitação e mapeamento da ZEIS é parte integrante desta Lei e está contida no Anexo VIII (Lei 216/2012, que institui o anexo VIII da lei n. 106/2007 - “Mapa das ZEIS”).

Na verdade, aquilo que o município diz tentar combater se contradiz pelas extensas áreas inseridas ao perímetro urbano e demarcadas como ZEIS, espalhadas na periferia da cidade, reforçando a retenção dos vazios e a possível distorção das “novas ZEIS”, contrariando aquilo que até aqui se tem visto na justificativa da Lei 216/2012, que as insere e as grava: “Considerando o que dispõe o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), dentro de suas Diretrizes Gerais, artigo 2º, inciso VI, item e, e de que o Poder Público deve “reduzir a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua não utilização”. Da mesma forma, na Lei 106/2007, igualmente ancorada pelo Estatuto da Cidade, está indicado o objetivo da eliminação dos vazios urbanos e sua integração dos territórios da cidade: “Promoção, pelo Poder Público, da ocupação de lotes vazios e garantia da utilização de imóveis vagos e subutilizados” (Cap. IV, Seção I, artigo 82, item IV).

3.2 ZEIS em Votuporanga: Conformação e Agentes

A implantação do zoneamento do PDM-1996 em Votuporanga coincide com a constituição de um novo tipo de capitalistas do setor imobiliário, com capacidade financeira e técnica muito maior. Até 2000 os poucos empresários atuavam no setor como indivíduos, havendo algumas poucas empresas construtoras, com tímida capacidade de investimento, mas sempre dependentes de ações e de investimentos complementares por parte do poder público municipal. A profissionalização do setor era ainda incipiente e, com o PDM-1996, parte das exigências de serviços e benfeitorias passou a ser efetivamente cobrada pela prefeitura na forma de cauções reais, que realmente cobriam os valores dos serviços a serem implantados.

Todos os passos do processo de desenvolvimento dos projetos, aprovação e implantação de novos parcelamentos passam a ser objeto da Lei 2830/1996⁵⁸, ao nível do detalhe de procedimentos. Não eram mais possíveis determinadas práticas abrigadas no antigo *modus operandi* em que o

---

⁵⁸ Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo inserida pelo PDM-1996, conforme já mencionado no Capítulo 2 deste trabalho.

proprietário da terra aprovava o loteamento, vendia e com os recursos auferidos, construía a infraestrutura, quase sempre incompleta.

Em 2000 assume o prefeito do PSDB Carlos Eduardo Pignatari que promove uma das maiores reformas na administração do município, com a introdução de novas técnicas de gestão, com a contratação de pessoal de nível gerencial remanescentes da CESP, com habilidade nas relações institucionais para a Saúde e Educação, e equipe profissional experiente para assumir a política de Desenvolvimento Urbano, sob a coordenação do urbanista Gustavo Fava.

O processo de organização da nova administração foi coordenado diretamente pelo gabinete do prefeito em reuniões semanais com os secretários em que se discutiam as ações e a sua articulação orçamentária. Foi nesse primeiro ano de governo que assumiu a coordenação da elaboração do orçamento municipal o secretário (Fava) que, tendo sido o coordenador do PDM-1996, transformou a maioria das diretrizes daquele plano em programas do Plano Plurianual. A articulação entre as secretarias permitiu que se produzissem parcerias na elaboração de projetos para a captação de recursos orçamentários, especialmente na Infraestrutura, Saneamento, Saúde e Assistência Social. Também foram investidos recursos de programas do governo federal na modernização da administração com vistas ao aumento da arrecadação. Esse passo foi dado durante os primeiros dois anos da nova administração fato que culminou com o saneamento das finanças públicas e o crescimento do orçamento municipal que praticamente dobrou ao final do período.

Esses fatos são importantes, pois demonstram a maior importância relativa assumida pela Secretaria de Planejamento no interior da equipe governante. Assim, o Planejamento passa a propor, como centro do cenário da administração municipal, as problemáticas da Política Urbana e seus desdobramentos em todos os níveis. De acordo com o *entrevistado 1* (20-08-2014):

Entre 1996 e 2000, o zoneamento havia ficado restrito aos seus aspectos burocráticos e restritivos, ou seja, era encarado como entrave aos interesses imobiliários e como uma lei de restrição aos usos incompatíveis ou indesejáveis na liberação de alvarás [...]. Era o prato cheio da burocracia que promovia autorizações, interpretando de forma superficial e conveniente em cada caso, os alvarás de funcionamento. Esse processo era resolvido com a tramitação de pareceres como, “nada a opor”. *Entrevistado 1*, em entrevista à autora em 20/08/2014).

Entre as autorizações havia as permissões de usos incompatíveis dentro das ZREIS (Zonas Residenciais Especiais de Interesse Social) onde estavam os conjuntos habitacionais, em que não se admitia uso misto, nem mesmo pequeno comércio de vizinhança, mas eram plenas de autorizações provisórias para funcionamento de marcenarias, oficinas de veículos, fábricas “de fundo de quintal” fornecedoras da indústria do mobiliário, pequenas reciclagens, produtos alimentícios, dentre outros.

Com a nova equipe de planejamento, esse ritmo foi quebrado paulatinamente até a aprovação da Lei dos Estudos de Impacto de Vizinhança, em 2007, que permitiu ao poder público avaliar cada empreendimento de forma específica e exigir cautelas e mitigações que evitassem os conflitos entre

vizinhos. A Lei do Zoneamento passou a ser interpretada na sua forma original e os “outros usos admitidos”, no anexo I da Lei n. 2.830/1996 (disposto no capítulo 2), passaram a ser melhor classificados e avaliados.

É preciso lembrar que a Lei 2830/1996 tratou não só da criação das zonas, mas também da composição dos usos no seu interior, da ocupação dos lotes definindo recuos, taxa de permeabilidade, taxa de ocupação máxima e coeficiente de aproveitamento; regulamentou também o parcelamento do solo dando, inclusive, a rotina da apresentação dos projetos de forma clara e objetiva. Entretanto, a maior contribuição da lei, entre a data da sua promulgação em 1996 e 2001, quando chegam os técnicos de planejamento urbano e forma-se a nova equipe da Secretaria de Planejamento Urbano, foi a institucionalização do zoneamento que passou a ser instrumento de gestão do território. Como o PDM-1996, a lei de zoneamento logrou êxito ao definir um perímetro ampliado, parte das diretrizes do mapa de expansão do sistema viário e do zoneamento foi respeitada, orientando o parcelamento do solo no período. Isso ajudou a promover o uso da lei como direcionadora dos investidores do setor imobiliário, fazendo com que o Zoneamento se consolidasse como prática de gestão.

O novo cenário econômico e a retomada do crescimento imobiliário têm início de forma muito clara em meados de 2002, quando é lançado o loteamento Park Residencial Colinas (analisado no item dos “estudos de caso”), que já obedece às normativas de desenho urbano da Lei n. 2.830/96 e onde são exigidas todas as obras de recuperação das áreas degradadas por erosões e a preservação de áreas verdes e de lazer, na forma do mapa do zoneamento do PDM-1996, onde o loteamento está gravado como ZEIS. As vendas foram um sucesso e o empreendimento ‘popular’ se tornou um exemplo de qualidade urbanística na cidade.

Ao contrário do que se poderia esperar, os novos dirigentes do desenvolvimento urbano abriram diálogo e tranquilizaram o setor imobiliário com a nova disciplina nos processos de parcelamento do solo e com a demonstração clara das regras com o respeito às normas e boas técnicas. Não havia mais facilidades, porém, novas dificuldades não surgiram durante o processo. Os empreendedores do setor logo perceberam que a nova forma de administrar era levada por profissionais que entendiam a importância do desenvolvimento urbano no conjunto das dinâmicas do desenvolvimento socioeconômico. Aos poucos e continuamente foram se formando grupos de investidores que se organizaram em torno de Sociedades para Fins Específicos (SPE) que dão um novo ritmo ao mercado imobiliário em franco processo de crescimento.

A fase que se instala na sequência é a da consolidação das ZEIS como o “novo desejo” dos proprietários de terras. Possuir terras em uma ZEIS passou a ser um negócio rentável, depois do lançamento dos programas habitacionais implementados já no início do primeiro governo Lula, através do Ministério das Cidades. O novo conceito de integrar os recursos da iniciativa privada na produção de HIS definido em política nacional foi rapidamente aplicado em Votuporanga que abriu

todos os caminhos legais disponíveis para contribuir com o processo de parcelamento do solo com o fim de produzir habitações de interesse social.

As ZEIS disponíveis foram insuficientes para atender a nova demanda que surgiu e se ampliou de forma significativa até o Plano de 2007 quando o zoneamento foi modificado pela sobreposição das macrozonas ambientais e novas interpretações da lei passaram a travar o processo de liberação de áreas para atender o mercado de lotes pequenos e de casas populares prontas, novas ‘estrelas’ das vendas a prazo do setor.

Votuporanga, bem como a grande maioria das cidades, no momento de sua formação, tem uma valorização mais concentrada no centro tradicional, uma vez que nele se instalam serviços de interesse comum, cuja localização é favorável. Como analisa-se no capítulo 1 deste trabalho, períodos diferentes marcam o processo de formação do tecido urbano de Votuporanga, sempre sob a ótica ou ‘necessidade’ da articulação de uma classe ou pessoas diferentes orquestrados também por interesses específicos. Mas esta escolha de espaços da cidade fixa indivíduos e características que corroboram para a formação e conformação destes espaços, que são trazidos à sua atual configuração.

Tal fato remonta às análises de Lepetit (2001) ao estudar a cidade como uma “categoria” da prática social.

[...] A cidade nunca é absolutamente sincrônica: o tecido urbano, o comportamento dos citatins, as políticas de planificação urbanística, econômica ou social desenvolvem-se segundo cronologias diferentes. Mas ao mesmo tempo a cidade está inteira no presente [...] ou melhor, ela é inteiramente presensificada por atores sociais nos quais se apoia toda a carga temporal. (LEPETIT, 2001, p. 145).

Para esta análise, tal reflexão sobre a (não) sincronia na construção social do espaço urbano, é importante particularmente em relação aos centros das cidades, que tem sido ao longo de muitas décadas o local de concentração das atividades sociais e econômicas da população, ainda que deste centro tenha se deslocado parte de suas atividades para áreas mais distantes, seja na periferia, seja em áreas intermediárias, localizadas entre a periferia e o centro. No caso de Votuporanga, o centro foi e ainda é o local onde está concentrado o metro quadrado mais caro da cidade.

Apesar da manutenção da importância do centro como concentração de valor imobiliário em Votuporanga, a periferia ganha força, se transformando, como na regra, em fronteira de expansão do capital (MAUTNER, 1999). Contrariando “o processo brasileiro de expansão urbana, o qual segregou seriamente a população pobre na periferia, (onde) prevalecem os interesses privados de reprodução do capital imobiliário” (OSORIO, 2003, p. 96), a zona periurbana de Votuporanga transformou-se numa *boa* localização para os investimentos vinculados à ascensão de novos segmentos da classe média⁵⁹.

---

⁵⁹ Marilena Chauí, ao abordar sobre a classe média, afirma que os programas sociais do governo tenham criado uma nova classe média no Brasil. “O que eles criaram foi uma nova classe trabalhadora. Ela é nova, pois foi criada nos quadros do neoliberalismo. A classe trabalhadora clássica no Brasil se tornou minoritária com o tempo”. (2013, p. 1)

Com isso, a periferia deixa de ser, em Votuporanga, o lugar da marginalização social e econômica e se insere numa categoria valorizada de espaço urbano (neste caso, periurbano), antes mesmo de ter seu solo parcelado ou construído. Mas não são apenas reserva de áreas de diferentes proprietários, à espera da valorização para troca ou venda: são áreas inteiras gravadas como ZEIS, sendo não a totalidade, mas a grande maioria, ocupada ou destinada à classe média.

No período considerado desde a incorporação do conceito de Zona de Interesse Social pelo PDM-1996 até a edição do novo Plano Diretor em 2006/2007, Votuporanga preparou-se para a instalação de um novo mercado imobiliário baseado na produção de HIS e lotes populares, marcado pela forte presença dos grupos de investidores, cujos interesses vão se desenhando, gradativamente. De um discurso liberal de abertura aos novos capitais externos, passou-se a uma nova articulação de forças entrelaçadas entre empresários locais e de fora. Juntamente com esse movimento, a cidade passou a ser exportadora de investimentos para a região, coisa que era incipiente antes desse período, quando se destacava apenas uma construtora atuando junto à CDHU e que, posteriormente, passou a investir na implantação e financiamento próprio de conjuntos habitacionais.⁶⁰

A ferramenta para a ampliação e demarcação das ZEIS foi dada pelo Plano de 2007 que deixou aos operadores uma forma ambígua de interpretar a lei, pois implantou um zoneamento de Zonas Ambientais Mistas e não revogou o Zoneamento de 1996; manteve o perímetro e não deu indicações de como deveria expandir-se ou estruturar-se o sistema viário principal; também não regulamentou os instrumentos do Estatuto da Cidade, deixando a interpretação livre e à mercê da disposição dos administradores, dispondo apenas que o plano deveria ser revisto a cada 4 anos ‘preferencialmente’.

Assim interpretando, sem discussão com a população, as porções gravadas para a implantação de novas ZEIS seguiram a disponibilidade de terras a preços compatíveis com o valor fixado pelos negócios da Caixa Econômica Federal. Esse modelo, em que o órgão de financiamento oficial fixa o valor do lote e o teto do financiamento por tamanho de cidade e características da região, logo se esgotou, pois a simples movimentação das construtoras e grupos de investimentos promoveu uma verdadeira articulação dos capitalistas locais que se antecipam em adquirir e elevar o preço das terras de forma artificial. Logo, novos e elevados patamares foram fixados e buscar terras mais distantes passou a ser a solução.

Remetendo ao capítulo 2, lembra-se aqui que, da mesma forma como ocorreu no Recife com a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que passou a reconhecer as ZEIS como parte integrante da cidade sem, no entanto, dispor de instrumentos de inibição da ação especulativa do mercado imobiliário, em Votuporanga, em 1996, com a aprovação do zoneamento municipal, a política de Interesse Social pretendia, segundo entrevista com alguns de seus elaboradores (já descritos no

---

⁶⁰ Trata-se da MC - Construtora que posteriormente deu origem a KONSTRU.

decorrer deste trabalho), preconizou incentivar a política habitacional que atenderia à crescente demanda da camada popular, uma vez que o espaço urbano do município estava em franco crescimento, fomentado pela dinâmica industrial que correu na década de 1970. Tal fato contribuiu de forma legitimada, para ação dos especuladores sobre tais áreas, tanto no Recife, quanto em Votuporanga.

O grande momento da demarcação das ZEIS seguindo a orientação do interesse empresarial ocorrerá em 2012, com o novo mapa do Zoneamento denominado “Mapa das ZEIS”. À luz dessa experiência, a demarcação das ZEIS, instituída a partir de uma alteração das leis de zoneamento anteriormente estabelecidas, ocorre com a elaboração e aprovação do anexo VIII da Lei Complementar n. 106/2007 (Anexo VIII - Alteração 26/10/2012 - Lei n. 106/2007, denominado de “Mapa das ZEIS”) em áreas de acentuada dinâmica imobiliária, onde são gravadas as “novas ZEIS”. Nele pode-se notar que as áreas demarcadas são aquelas previamente definidas pela forte parceria entre Poder Público Municipal e as construtoras e grupos empresariais imobiliários. A articulação, que passou pela aceitação ampla dos setores envolvidos, seria interpretada pela população, como um ataque frontal e definitivo da administração municipal ao déficit habitacional, antigo e constante desde o período da industrialização. Os outros investidores se aproveitariam da valorização do entorno causada pela concentração de investimentos públicos massivos em infraestrutura viária e de saneamento ambiental.

A abundância de recursos federais estaria garantida pela grande influência exercida pelos parceiros no Orçamento Geral da União e nos Ministérios. De fato, muitos recursos foram disponibilizados, mas em quantidade muito menor do que se esperou em processo especulativo. Obras como canalizações de grande porte, avenidas de interligação, poços profundos, viadutos e pontilhões, apenas parcialmente saíram do papel.

Em 2012, a cidade já vinha se expandindo acelerada e continuamente, preenchendo a malha urbana, através dos desenhos de novos bairros, eliminado pouco a pouco os vazios intraurbanos estabelecidos até o momento. O mapa de evolução da malha urbana, elaborado até o ano de 2012, ilustra o acelerado crescimento ao qual Votuporanga foi submetida nos primeiros doze anos do século XXI. Destaca-se, que no mesmo mapa, observam-se ainda os vazios urbanos existentes naquele momento.

Mapa 3.1 - Evolução da malha urbana dos anos 1930-Século XX a 2012 Século XXI, e vazios urbano existentes no ano de 2012. (Áreas não pintadas dentro do perímetro)

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga/2012, Lei 5208/2012 - Elaboração Própria

As alterações na estrutura urbana demandam ações regulatórias desta estrutura e o zoneamento municipal, na condição de regulador do uso e da ocupação do solo urbano também acompanha a evolução da malha urbana ajustando-se aos novos contornos da cidade, e assim os mapas vão sendo “*pintados*”, atribuindo-se “*novas cores*” às novas áreas então implantadas. Da mesma forma, o zoneamento muda, altera, se transforma, para satisfazer às necessidades dos empreendedores imobiliários e dos proprietários fundiários. A respeito disso, Corrêa (2004, p. 16), nos coloca que “os proprietários fundiários podem então exercer pressões junto ao Estado especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano”.

No caso de Votuporanga, o zoneamento sofreu várias modificações, como já observado, sendo primeiramente previsto no município pela Lei n. 1.233/1971- PDI-1971 (Volume 4). A própria Lei do Plano já previa as especificidades de cada Zona. A Lei posterior ao Plano de 1971, aprovada em 1996, era parte constituinte do PDM-1996, aprovada através de lei específica, conforme já analisado, a lei n. 2.830/1996, paralela ao Plano, com a especificidade de ser a primeira Lei de Zoneamento de Votuporanga a gravar as ZEIS. A próxima Lei de Zoneamento, aprovada em 2007, assim como em 1971, também estava contida no do texto da lei do Plano, sem lei específica. Em 2007, o Plano trazia

um zoneamento mais generalista, apontando a ZEIS apenas no texto e como “área sem delimitação específica” (Lei n. 106/2007) e, portanto, não estava contida no mapa 3 (zoneamento) da Lei n. 106/2007. Destaca-se que tais questões já foram analisadas ao longo deste trabalho, mas foram aqui retomadas no intuito de reforçar resumidamente o processo de implantação de zoneamento do município e a evolução das ZEIS, até chegar-se na Lei n. 216/2012, que grava as ZEIS em grandes proporções.

No sentido de evitar repetições das imagens, esclarece-se que neste momento, deve-se recorrer à Planta do Zoneamento Municipal - Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971 (Lei n. 1.233/1971), no capítulo I, analisado no item 1.3.2.1. *O processo de elaboração e implantação do primeiro Plano Diretor de Votuporanga: Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971- PDI-1971.*

Da mesma forma que em 1971, no sentido de evitar ambiguidades, esclarece-se que neste momento, deve-se observar também a Planta do Zoneamento Municipal de 1996 - PDM-1996, a Lei nº 2830/1996, o item 2.4, subitem 2.4.4. *Diretrizes para o Plano Diretor de 1996.* Também deve-se retornar ao mapa de zoneamento do Plano Diretor Municipal de 2007 (Lei 106/2007), denominado “MAPA 03” - Zoneamento, no capítulo 2, analisado no item 2.6, subitem 2.6.3 *O Plano de 2007 e o novo zoneamento*, para observar o zoneamento em 2007.

Tais questões apontam para a trajetória das ZEIS em Votuporanga e são devidamente ilustradas nos respectivos mapas, já analisados (PDI-1971 no capítulo 1 e Zoneamento 1996 e 2007, no capítulo 2), à exceção do “Mapa da ZEIS” (2012), a ser ilustrado mais adiante neste capítulo.

No mapa de 1996, é possível observar que, embora houvesse a previsão de um perímetro “expandido” (contorno em vermelho no mapa de 1996), as ZEIS estavam concentradas na periferia, então em processo de ocupação e também em vazios (periurbanos) localizados entre a zona norte e a zona leste da cidade.

Naquele momento a zona norte estava diretamente submetida aos efeitos do processo de industrialização no município. Como já se observou no capítulo 2, a zona norte “recepcionou” o primeiro parque industrial, fator motivador de um significativo rebatimento espacial ao qual a zona norte foi submetida. Daí questões não apenas espaciais, mas econômicas e sociais, desencadeadas já na década de 1980 pela crise no parque produtivo de Votuporanga, contribuíram para que os elaboradores do Plano de 1996 tratassem aquela região como um espaço sensível à questão habitacional, e observa-se, especialmente aquela destinada ao interesse social.

O processo econômico no estado de São Paulo contribui para a determinação da estruturação urbana do município ao estimular os vetores de expansão urbana para a zona norte, articulando a formação de territórios populares à instalação do primeiro distrito industrial, forçando uma proximidade entre oferta de emprego e mão de obra, contribuindo desta forma, para uma nova conformação do perímetro urbano.

No caso da zona norte, este foi um dos critérios de demarcação das ZEIS. Porém, dois outros fatores muito contribuíram para tal fato: naquele momento, havia reservas de terras, glebas urbanizáveis em grande quantidade que se conformavam em áreas periurbanas da zona norte, como é o caso das áreas gravadas como ZEIS; além disso, na zona norte, pela tendência em acomodar moradores de baixa renda, como foi o caso dos trabalhadores da indústria local nos anos 1970 e 1980, proliferavam naquela porção do território intraurbano uma considerável quantidade de HIS, disponibilizadas com recursos do governo federal.

Houve um novo crescimento no setor terciário com o surgimento das máquinas beneficiadoras de grãos e a expansão do comércio de máquinas e implementos. Somente na década de 1970 é que a indústria se firmou como o principal motor do desenvolvimento urbano e atraiu para a cidade as populações que saíam do campo em busca de um emprego nas cidades. Era a primeira fase da indústria moveleira que combinava o emprego de mão de obra barata com baixo emprego de tecnologias, produzindo móveis baratos para atender o processo de crescente urbanização brasileira. (*Entrevistado 1*, em entrevista à autora em setembro/2012).

Mapa 3.2 - Localização dos bairros: Pozzobon, Jd. Brisa Suave (COHAB), Jd. Propovo, Pq das Nações II, Conjunto Habitacional CHRIS (Atual Conjunto Habitacional João Albarello).
Fonte: Mapa PMV-2013-S/escala.Elaboração própria.

A orientação das moradias buscando a proximidade com o parque industrial contribuiu para a formação de territórios populares ora descritos, constituído pela população pobre que era de caráter volumoso na década de 1990, mesmo com a crise da indústria local que havia se iniciado nos primeiros anos da década de 1980. Esta população pobre constituía grande número da população local, da zona norte da cidade onde o primeiro parque industrial havia se instalado.

O fato é que as ZEIS não contribuíram para a conquista efetiva ou permanência de territórios populares, especialmente por serem instituídas em áreas de intensa pressão imobiliária da cidade, no tempo e nas formas já descritas. As ZEIS, concebidas para enfrentar a especulação, tem se mostrado como um meio de processá-la, em favor do capital imobiliário.

Cinco anos após a aprovação do Plano Diretor Participativo de Votuporanga, em 2007, a inserção do “Mapa das ZEIS” determinou a disseminação do zoneamento de interesse social, especialmente nas áreas periurbanas do espaço urbano, ao agregar novas glebas urbanizáveis ao perímetro urbano do município, fenômeno que orientou a elaboração deste trabalho.

Mas aqui há também uma outra questão. É o fato das constantes alterações do zoneamento de determinadas áreas já instituídas no município, particularmente na porção noroeste, onde áreas em que o PDM-1996 havia gravado como Zonas de Serviços Especiais e Institucionais, o zoneamento do PDP-2007 determina como Zona Mista, passando, a partir da aprovação do “Mapa das ZEIS”, a ser exclusivamente ZEIS, conforme mapas abaixo descritos.

Mapa 3.3 - Plano Diretor 1995, cedido pela Prefeitura de Votuporanga

Mapa 3.4 - Macrozoneamento - Lei Comp. n. 106/2007, cedido pela Prefeitura de Votuporanga

Mapa 3.5 - Zona Especial de Interesse Social - Anexo VIII- Alteração 26/10/2012 da Lei Comp. Nº 106/2007 - (Lei Comp. /2012) - cedido pela Prefeitura de Votuporanga

No caso ilustrado nos três mapas, trata-se na verdade, de área de preservação ambiental, fato notado pela presença de “veios d’água” observado nos mapas e que, no entanto, podem estar aptas a receber HIS desde que sejam tomadas as devidas providências para a preservação ambiental das áreas fragilizadas. Mas os dados da demanda e do déficit habitacional no município, justificado na Lei n. 216/2012, que considera um déficit estimado de 6.000 residências⁶¹, são discretos e não justificam a necessidade de urbanização de área de tão grandes dimensões.

Outra área que passou pelo processo de alteração de zoneamento em vários momentos é a área onde encontra-se implantado o Loteamento Jardim das Carobeiras, cujo processo está apresentado no item 3.5.5.1 como “estudo de caso”.

Na realidade, as alterações pontuais nos mapas de zoneamento têm sido práticas recorrente no município, tanto que uma questão conflitante emergiu durante a coleta de dados para elaboração deste trabalho, e por um tempo gerou angústias. Consiste na descoberta de que não havia apenas um mapa geral que indicava a localização das ZEIS em Votuporanga em 2012. Observa-se pelo menos três mapas diferentes que indicavam o zoneamento para o mesmo momento. Todos os mapas detectados estavam disponíveis simultaneamente no site da PMV (2012) como indicativo de zoneamento a ser utilizado nos processos de análise e aprovação de projetos. Preocupava-se a ambiguidade na lei de zoneamento, quanto à sua aplicação aos trâmites legais. Constatou-se a presença de três mapas distintos que determinam as novas ZEIS no município. Dois deles, apesar de diferentes entre si, são estabelecidos como alteração do Anexo VIII da lei 106/2007. O terceiro mapa, não consta sequer número de Lei.

Assim, procurou-se compreender a questão a partir de dois critérios: Primeiramente buscou-se investigar o motivo da existência de dois mapas diferentes com a mesma denominação: “Mapa da ZEIS”, ambos identificados como Anexo VIII da lei 106/2007. Posteriormente, buscou-se investigar o motivo pelo qual o órgão público municipal teria disponibilizado um mapa de zoneamento sem determinação de lei específica. Portanto em observância aos dois primeiros mapas referidos, foi observado que a diferença entre eles era determinada por um deles conter um maior número de ZEIS. Foi observado ainda que tais mapas eram determinados por dois números diferentes de Leis: 216/2012 e 218/2012. Com isso, a partir das investigações, coleta de dados, análise comparativa dos dois mapas e análise das legislações pertinentes e referentes ao ano de 2012, chegou-se ao resultado de que a única diferença entre eles (além dos números das leis que o instituem), é uma alteração de perímetro, sendo o primeiro mapa elaborado a partir da lei de Perímetro nº 5122 de maio de 2012, e o segundo mapa, elaborado a partir da lei de Perímetro nº 5208 de dezembro de 2012, este último, data do mesmo momento em que foi aprovada a Lei n.218 de 05 de dezembro de 2012, que no seu Art. 2º assim se manifesta: “Fica alterado o ANEXO VIII - MAPA DAS ZEIS - Zona Especial de Interesse Social da

---

⁶¹ Embasada na informação do recenseamento feito através da Contagem Populacional de 2007, do IBGE.

Mapa 3.7 - ZEIS - Zona especial de Interesse Social- Anexo VIII- Lei Complementar n. 106/2007 e Lei Complementar nº 218/2012- original- a partir da Lei de Perímetro nº 5208 de dezembro de 2012.
 Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga
 Disponível em A3 no Anexo VII

Já a segunda questão colocada, referente ao “mapa sem lei”, buscando compreender o motivo pelo qual a PMV o disponibilizou, foi realizado um protocolo junto à prefeitura, a fim de que se justificasse tal fato, e se o mesmo não era realmente inserido por Lei específica. Ocorre que a única resposta que se obteve foi informal, com a informação de que se trata de um “mapa de trabalho da secretaria”.

As indagações aqui colocadas têm o objetivo de elucidar o fato de que uma série de áreas inseridas no tecido intraurbano do município estão gravadas como ZEIS, o que reforça a questão chave deste trabalho, quando se analisa o zoneamento de interesse social como aquele que, a despeito de suas origens sociais, despontou como um espaço para reprodução da força produtiva e reprodutiva para/do capital, sobretudo imobiliário.

Predominantemente localizadas nas áreas periféricas ou zona periurbana de Votuporanga, as ZEIS são áreas divididas entre novas áreas inseridas ao perímetro urbano do município, gravadas como ZEIS, ou ainda se tratam de áreas urbanas que tiveram alterações no seu zoneamento consolidado, conforme observou anteriormente.

Todas as áreas originalmente em ‘cor rosada’ no mapa da Lei n. 216/2012 são áreas destinadas às ZEIS. É possível percebê-las ao longo da malha intraurbana, gravadas entre 1996 e 2012, sendo que esta periodização delimita o momento de demarcação das primeiras ZEIS em 1996 e a aprovação do “Mapa das ZEIS” em 2012.

As localizações das ZEIS variam de acordo com alguns condicionantes. O mais visível diz respeito às reservas de terras retidas para fins de especulação imobiliária, ainda que contrariando os preceitos do Estatuto da Cidade. Com isso, os vazios são gravados como ZEIS e passam a representar uma reserva interessante ao uso e à comercialização, reforçando o dinamismo da atividade imobiliária.

Contudo, a Lei n. 216/2012, que as gravam no município traz no seu texto uma intenção bem distinta daquela que a dinâmica real de uso impõe:

Art. 109 [alterado do original da Lei 106/2007] - A delimitação e mapeamento da ZEIS é parte integrante desta Lei e está contida no Anexo VIII.

Parágrafo único - A delimitação da ZEIS 1 só será admitida nas áreas de assentamento humano precário, desde que essas áreas não estejam localizadas na zona de recuperação e ocupação controlada, em áreas de preservação ambiental (APP) ou de interesse público.

Art. 111 - Nas ZEIS 2 poderão ser implantados loteamentos de interesse social ou empreendimentos de habitação de interesse social (HIS), em zonas de uso específicas (Urbana e Expansão Urbana) conforme determinado no Anexo VIII.

§ 1º - Considera-se loteamento de interesse social aquele destinado à produção de lotes, com tamanho mínimo de 180,00m² (cento e oitenta metros quadrados).

Para aprovação dos loteamentos de interesse social serão considerados:

São parâmetros urbanísticos para a Zona de Interesse Social:

I - CA (Coeficiente de Aproveitamento) = 3;

II - CAM (Coeficiente de Aproveitamento Máximo) = 3;

III - TO (Taxa de Ocupação para Uso Residencial) = 80% (oitenta por cento);

IV - TO (Taxa de Ocupação para Uso Não Residencial) = 80% (oitenta por cento);

V - TP (taxa de permeabilidade) = 20% (vinte por cento);

VI - Tamanho Mínimo de Lote = 180,00m² (cento e oitenta metros quadrados).

VII - Tamanho Mínimo para desdobro de lotes 180,00m² (cento e oitenta metros quadrados).

§ 2º - Consideram-se empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), aqueles destinados a famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos, com padrão de unidade habitacional de no máximo 70,00m² (setenta metros quadrados) de área construída e tamanho mínimo de lote de 160,00 m² (cento e sessenta metros quadrados).

Tabela 3.3 - Loteamentos instalados sobre as **ZEIS** - Mapa atualizado em 2012

Loteamento	Data- Lei /Plano/Decreto	Localização	Tipologia
Jardim Residencial Vilar -	Decreto. Aprovação n 7744 de 07/04/08.	Sudeste	Loteamento comum*
- Vila Residencial Bortoloti	Decreto de Aprovação n. 8110 - de 29 de janeiro de 2010. - Decreto. Alteração 8276 de 18 de novembro de 201	Norte	Loteamento comum
Vila Francesa -	Decreto. Aprovação nº 8 926, de 19 de dezembro de 2013	Leste Leste	“Loteamento fechado- na forma de condomínio”
Residencial Francisco Marim Cruz -	Decreto. Aprovação nº 8 364, de 19 de maio de 2011- Alterado pelo Decreto. N. 8 598, 31 de agosto de 2012	Norte	Loteamento comum
Jardim Portal do Sol -	Decreto.n ° 7265 de 13/03/06 Revigorado pelo Decreto n ° 7871 de 16/12/08	Sudeste	Loteamento comum
Parque Cidade Jardim -	Decreto. Aprovação nº 8 435, de 22 de novembro de 2011 - Revigorado pelo Decreto 8 903 – de 21 de novembro de 2013	Nordeste	Loteamento comum
Loteamento Monte alto	Decreto. Aprovação nº 8166, de 23/04/2010	Sudoeste	Hab. Interesse social
Loteamento Residencial Monte Verde	Decreto Aprovação nº8144/2010	Oeste	Hab. Interesse social
Loteamento Jardim das Carobeiras	Decreto Aprovação nº. 8222 de 29/07 2010	Noroeste	Loteamento comum
Vila Imperial	Decreto Aprovação n. 8188/2010	Sudeste	Loteamento comum
Garden Ville I e II	(Decreto. 7875/2008) e Alvará de Construção n° 015/2010 Embasado na lei 4591 de 16/12/1964- (Garden Ville I)	Sudeste	Condomínio horizontal
Vila São Lucas	Decreto Aprovação nº8181/2010	Nordeste	Hab. Interesse social
Jardim dos Ipês	Decreto de Aprovação nº n ° 7529 de 03/05/06 – Revigorado pelo Dec. n ° 7803 de 14/07/08	Sudeste	Loteamento comum (desenho e taxas diferenciados)

Fonte: Mapas de 1996, 2012; decretos de aprovação de loteamentos e visitas a campo. **Elaboração própria**

*Considera-se aqui loteamento comum, aquele cujo modelo de parcelamento e parâmetros edílios seguem os padrões convencionais de loteamento

A criação de fundos imobiliários, no início dos anos 1990, provocaram mudanças no mercado financeiro o que contribuiu para a concentração significativa de recursos no setor imobiliário que passou a incorporar e dominar o mercado especialmente para as camadas de alta e média renda.

Esta classe média, que tem se “estabelecido” sobre as ZEIS em Votuporanga, reverbera a política de classe dominante, servida pela nova “burguesia empresarial” que controla o parcelamento (e também o uso e ocupação) do solo urbanizado e urbanizável no município. As próprias ferramentas legais disponíveis para regulação tanto das formas de uso quanto das formas de ocupação do solo, não são suficientes para amenizar os problemas causados pela cultura dominante. Fernandes (2002) destaca

que as leis urbanísticas, normalmente, são elitistas e socialmente inadequadas, ao tratar a questão das ZEIS em Diadema, cujo processo já foi observado no Capítulo II deste trabalho.

[...] historicamente desconsideram a realidade do processo de produção de moradia e que, ao exigirem padrões técnicos e urbanísticos inatingíveis, acabam por determinar os altos custos da terra urbana e por reservar as áreas nobres e providas de infraestrutura para o mercado imobiliário destinado às classes médias e altas. (FERNANDES, 2003, p. 240).

O fato é que o Estado regula, mas também cria condições para a reprodução das atividades do mercado imobiliário (HARVEY, 2003). É notório que a ação do mercado imobiliário é cada vez mais eficaz na promoção de seus interesses. O que ocorre de fato, é que os agentes que controlam o mercado imobiliário, normalmente permeiam a administração pública almejando condições básicas para a viabilização de seus negócios, junto aos governantes.

No caso da terra urbana a localização é de fato um atributo que promove de forma imediata a sua valorização. Mas a construção ou a forma e uso desta terra pode valorizá-la ainda mais, o que nos leva a compreender que o solo produzido tem um valor muito maior. Marx (1996), ao analisar a questão do valor/preço da terra, compreende que a terra pode ser vendida ou comprada como qualquer outra mercadoria que passa a ter um valor muito maior quando produzida. No caso de Votuporanga o grande “trunfo” de valorização das áreas de ZEIS não é nem localização, nem a produção desta terra por moradia ou outro empreendimento. A demarcação de ZEIS tem sido instrumento essencial no sentido de valorizar a terra e atrair os olhares dos investidores. Em princípio barata, por apresentar-se como reserva para produção de HIS, estas glebas são incorporadas pelos agentes imobiliários. A inserção das ZEIS no mercado de terras de Votuporanga se dá pelo fato da demarcação ser articulada à expansão do perímetro urbano e, assim, os proprietários fundiários a incorporar o conjunto de valores e significados do espaço urbano, já contemplado pela demarcação das ZEIS.

No caso das ZEIS, os agentes proprietários de terras (Correa 2004) estão mais menos interessados no valor de uso da terra, e mais interessados no seu valor de troca, enquanto mercadoria (MARX, 1996). Esta demanda por terras (e, conseqüentemente, por habitação), somente será viabilizada, de fato, se também existir a demanda de consumo no nível da reciprocidade da terra ofertada; por exemplo, a classe de baixa renda, com renda mínima para consumir HIS em áreas destinadas a elas e o mesmo deve ocorrer com as classes de alta e média renda.

Para Corrêa (2004, p. 16) “a demanda de terras e habitações depende da entrada em cena de novas camadas sociais, que tenham rendas capacitadas a participar do mercado de terras e habitações”.

Estudos comprovam que a classe média tem aumentado nos últimos anos consideravelmente. De acordo com pesquisa do PNUD/2012, nesse ano a classe média brasileira já representava mais da

metade da população do país: “Estima-se que até o final de 2012 a classe média brasileira somará mais de 100 milhões de pessoas, chegando a 53% da população, ante os 38% de 2002”.⁶²

Compreende-se que esta classe média é a classe trabalhadora, e é exatamente esta classe de renda média que tem ocupado as ZEIS em Votuporanga. Também as parcerias entre a iniciativa privada e o poder público tem contribuído no processo de reprodução das ZEIS e estas parcerias tem se manifestado sob diversas formas; a mais emblemática se expressa nas formas de regulação de uso e ocupação do solo urbano.

Esta parceria, embora ofereça contribuições para o desenvolvimento urbano nas mais diversas variadas escalas, também corrói as formas de apropriação e (re)produção do espaço urbano, à medida que viabiliza a concentração de grandes áreas urbanizáveis aumentando o valor da terra e limitando a oportunidade de escolha por parte do indivíduo que precisa morar/habitar/consumir a cidade: “Os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo”. (RIBEIRO, 1997, p. 40).

No caso das “novas” ZEIS em Votuporanga o que se tem presenciado é o fato do seu valor de troca se sobrepôr a do seu valor de uso, evidenciado pela sua transformação em mercadoria, cristalizando-se na periferia da cidade o fenômeno constatado por Lefebvre (2001) quando analisa que o espaço se reproduz no mundo moderno alavancado pela tendência que o transforma em mercadoria, o que limitaria seu uso às formas de apropriação privada e assim, a cidade, consolida-se cada vez mais como mercadoria, produto com valor de troca, espaço privado para manifestação dos lucros.

Em Votuporanga este “*negociador do espaço urbano*” tem concentrado seus lucros na apreciação de uma boa localização. Tais agentes ao mesmo tempo reproduzem e consomem o espaço urbano, cristalizando a cidade como um negócio rentável, puramente mercadoria refletindo no modo de produção capitalista.

Para atingir seus objetivos, os incorporadores utilizam diferentes estratégias e ações, orientando, a valorização, a especulação de vastas áreas, que muitas vezes ainda estão por serem inseridas dentro do perímetro urbano de Votuporanga. Em geral, sob a égide puramente capitalista de se pensar e produzir a cidade, não apenas incorporadores, mas também muitos profissionais da área do planejamento urbano, muitas vezes se escondem na figura do Estado, muitas vezes gerenciando e

---

⁶² As informações são exploradas a partir das fontes de dados existentes, como a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), ambas produzidas pelo IBGE e integram a primeira parte da pesquisa que compõe o projeto Vozes da Classe Média, lançado em 20/09 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Caixa Econômica Federal (CEF). A pesquisa reforça o fato de que todos os grupos socioeconômicos brasileiros se encontram representados na classe média, embora alguns em maior proporção do que outros. O estudo mostra que a classe média está bastante concentrada na área urbana, na região Sudeste, nas pessoas com educação média, nos trabalhadores formais e nos segmentos de indústria e comércio. (Informações com base nas seguintes fontes: <http://www.pnud.org.br>; www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnadsinteresse2009.pdf; www.ipea.gov.br; www.cps.fgv.br/classemedia/; www.sae.gov.br/vozesdaclassemedi/. Todos com acesso no dia 05/12/2014).

favorecendo ações atreladas aos interesses das classes dominantes, na figura dos proprietários fundiários, e também os incorporadores e promotores imobiliários, então reprodutores e acumuladores do capital.

3.3 A expansão do perímetro urbano e a configuração intraurbana

O espaço habitado se tornou um meio geográfico completamente diverso do que fora na aurora dos tempos históricos. Não pode ser comparado, qualitativa ou estruturalmente, ao espaço do homem anterior à Revolução Industrial. Conforme assinala Garrett Ekbo em seu belo livro *A Paisagem Que Vemos*, com a Revolução Industrial a articulação tradicional, histórica, da comunidade com o seu quadro orgânico natural, foi então substituída por uma vasta anarquia mercantil. Agora, o fenômeno se agrava, na medida em que o uso do solo se torna especulativo e a determinação do seu valor vem de uma luta sem trégua entre os diversos tipos de capital que ocupam a cidade e o campo. O fenômeno se espalha por toda a face da terra e os efeitos diretos ou indiretos dessa nova composição atingem a totalidade da espécie. Senhor do mundo, patrão da Natureza, o homem se utiliza do saber científico e das invenções tecnológicas sem aquele senso de medida que caracterizará as suas primeiras relações com o entorno natural. (SANTOS, 1988 p. 16).

A conformação da expansão territorial das cidades articula fatores políticos, econômicos, culturais e ideológicos. No caso de Votuporanga, observa-se uma forte tendência à formação de novas localidades, conduzida especialmente por fatores econômicos e políticos, que fomentam a especulação imobiliária, o que Feldman observa para o caso de São Paulo nos anos 1940, mas que se reproduz também em Votuporanga nos anos posteriores: “O capital incorporador se consolida como uma nova fração de capital no processo de produção do ambiente urbano [...] O resultado é a aceleração da especulação imobiliária e a valorização sem precedentes dos imóveis urbanos”. (FELDMAN, 2005a, p. 16).

O fato de o município dispor de dois perímetros, o consolidado e o expandido, tem fortalecido a formação de vazios periurbanos, que tem estimulado a ocupação intensa de áreas de expansão e tem conduzido à elaboração de novas emendas em leis municipais que delimitam o perímetro da cidade.

O mapa que ilustra tal afirmação é denominado “Mapa das ZEIS”, contendo estas novas localidades que se constituem para além da zona periurbana ora estabelecida. Tais localidades constituem áreas legalmente inseridas no perímetro urbano que carregam uma característica estrutural importante, configurando uma composição complementar às demais estruturas da cidade, ao instituir corredores comerciais e estimular a criação de novos subcentros, fomentando a vitalidade do local e inibindo a aparente segregação em relação ao conjunto urbano, apresentada pelo distanciamento físico em relação ao centro tradicional.

[...] A produção dos objetos urbanos só pode ser entendida e explicada se forem consideradas suas localizações. A localização é, ela própria, também um produto do trabalho e é ela que especifica o espaço intra-urbano. Está associada ao espaço intra-urbano como um todo, pois refere-se às relações entre um determinado ponto do território urbano e todos os demais. (VILLAÇA, 2001, p. 24).

A valorização de todo o espaço urbano de Votuporanga, incluindo as novas localidades, implica num ganho de significados de uma determinada territorialidade para o capital, seja ele produtivo ou especulativo.

Na compreensão de Villaça (1978) acerca da produção da cidade, a localização de uma determinada área urbana é o principal elemento na composição do seu preço e, desta forma, a atuação dos agentes envolvidos no processo de produção do espaço, que podem aqui ser sintetizados na figura do incorporador, ocorre constantemente no sentido de criar novas localizações buscando sempre obter o máximo de renda fundiária. Os incorporadores imobiliários são “habilitados” para interferir de forma planejada e estratégica na cidade. Assim, podem influenciar tanto na alteração do parcelamento quanto no uso e ocupação de determinadas áreas do solo urbano.

Na cidade de economia de mercado, a localização é a mercadoria mais importante do mercado imobiliário, na definição das normas urbanísticas, na análise do uso do solo e na formação da estrutura intra-urbana. Nas economias de mercado [...] o arranjo do solo em qualquer área urbana é um reflexo da disputa de locais por parte dos diversos usos operando através do sistema de preços [...] Espaço e localização são comodidades econômicas sujeitas às forças da oferta e da procura. [...]. Nas economias de mercado com propriedade privada da terra, um terreno incorpora dois bens, ou duas mercadorias: um pedaço de terra e uma localização. O primeiro é estático e varia pouco ou nada ao longo do tempo; caracteriza-se pelas dimensões e formas do lote. O segundo - a localização ou os atributos locacionais - varia violentamente ao longo do tempo, especialmente nas cidades em rápido crescimento. (VILLAÇA, 1978, p. 10).

Villaça completa sua compreensão afirmando que “desse ponto de vista a cidade pode ser definida como um sistema de localizações”. (VILLAÇA, 1978, p. 10). Nesta lógica, os incorporadores também atuam na expansão do perímetro urbano, visando aumentar suas possibilidades de atuação e, com isso, garantir a necessária reprodução ampliada do capital. Sobre isso, Abramo (1999) indica que no mercado imobiliário as decisões de investir dos incorporadores dependem das possibilidades de auferir ganhos de antecipação de rendas fundiárias e/ou ganhos de inovação. Isso denota a supremacia da ação do capital incorporador na estruturação do espaço urbano e aponta o mercado imobiliário como setor de grande impacto sobre a (re) estruturação da cidade.

Apesar das grandes crises, o capitalismo ao longo dos anos se adequou e se reorganizou de modo a garantir sua sobrevivência. Desta forma, a construção do espaço urbano de Votuporanga mostra-se como o resultado das ações humanas atreladas ao acúmulo e à reprodução do capital. Lefebvre (2001) afirma que o espaço tem se mostrado como um campo fundamental para a conservação do capitalismo. Abramo e Faria (1998, p. 1) entendem que “a estrutura residencial [...] é fruto da dinâmica de valorização/desvalorização intraurbanas, empreendida pelos investimentos imobiliários, que regulam o mercado imobiliário” e modificam o estoque residencial e a estrutura de preços”.

Singer (1979) compreende a estrutura do capitalismo como sendo determinada pela propriedade privada dos meios de produção, sendo a terra uma condição para a realização desta produção.

A expansão do território urbano é entendida por muitos como a forma mais evidente do crescimento econômico e recebida como um sinal de força da dinâmica da cidade. No caso da expansão do perímetro urbano de Votuporanga, especialmente a partir do século XXI alguns técnicos se mostraram resistentes, apontando a solução do adensamento pela verticalização, enquanto outros apostam nos vetores de expansão em áreas contíguas ao perímetro consolidado. Ocorre que a expansão do perímetro urbano de Votuporanga tem sido recorrentemente tratada como assunto em destaque tanto pelos especialistas quanto pelas autoridades da administração que sempre reconheceram o planejamento urbano como tema relevante para a cidade.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o planejamento municipal passa a incorporar diretrizes que orientam a articulação da ocupação dos vazios urbanos, baseado no perverso histórico da expansão das regiões metropolitanas em que os loteamentos clandestinos foram implantados em glebas com localizações cada vez mais distantes da infraestrutura formando, assim, imensas áreas vazias à espera de valorização.

[...] A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização. (Lei Federal 10.257/2001, Art. 2º, VI, item e).

O Estatuto da Cidade ainda aborda tal questão no capítulo II, Seção I, Artigo 4º, V que dispõe sobre os instrumentos jurídicos e políticos, e, no item (i), sobre o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, força a utilização das áreas consideradas ociosas no município. Também no item (f) destaca a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, que embute no seu conceito as normas específicas para a área objeto de regularização, previamente ocupada e, sobretudo, em áreas vazias. Contextualizando tal abordagem com os ditames da Lei Federal 11.977/09⁶³, é possível assegurar terras bem localizadas e providas de infraestrutura para o uso da população (em especial de baixa renda, criando uma “reserva de mercado” para habitação social).

No caso do perímetro urbano de Votuporanga, ao analisar documentos e leis disponibilizados pela prefeitura, dentre eles o mapa de expansão urbana, observa-se que os primeiros registros legais da expansão do perímetro urbano datam de 1959, quando o município aprovou a Lei nº 325. Quando em 1971 foi elaborado o primeiro Plano Diretor do município, a própria equipe já recomendava que fossem tomadas providências radicais quanto ao direcionamento da expansão da cidade para o

---

⁶³ A Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 instituiu, não só a regularização fundiária, mas também o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal, que se destina a produção de moradia à população de baixa renda.

extremo norte, estabelecendo inclusive a proposição de que o perímetro não deveria se estender além das margens da Rodovia Euclides da Cunha - SP 320 (antiga BR -33).

Mapa 3.9 - Proposta de atendimento prioritário- Mapa 07 -PDI-1971-

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP.
Disponível em tamanho A3, no anexo IX

Na ocasião os bairros São Cosme e São Damião eram os únicos bairros que apresentavam contornos definidos de ocupação na porção leste do território de Votuporanga, que se entendia além das margens da Rodovia Euclides da Cunha - SP 320 (antiga BR -33), conforme se observa no mapa acima, cuja extensão consta no mapa como “excrescência a eliminar”. Após dois anos da aprovação da Lei, é instituído no município, o Bairro Pozzobon apesar da equipe do Plano defender, no diagnóstico, a eliminação do novo bairro sob pena de severas complicações no futuro da cidade. Já na década de 1990 os loteamentos na zona norte da cidade passaram por um processo de intensa valorização. Se a princípio foram pensados para atender às camadas mais pobres da população, passaram a ser procurados pela classe média local. “[...] A zona norte começa a ser ocupada pela classe média” (VOTUPORANGA, 2010, p. 60). Isso motivou as alterações na distribuição da população de menor renda no território intraurbano de Votuporanga.

O PDI-1971, de caráter tecnicista, foi driblado pela dinâmica dos investimentos imobiliários, mostrando-se, nos dias atuais, como um setor economicamente forte e produtivo exatamente naquela porção da cidade. Longe de querer questionar soluções da técnica e muito menos ir à contramão de um projeto de estruturação urbana de longo alcance, é importante compreender que as soluções baseadas

apenas na percepção das relações de causa e efeito não se adequam às complexidades do crescimento urbano e da dinâmica geral do mercado imobiliário.

3.3.1 O perímetro consolidado e o perímetro expandido

Durante a pesquisa, observou-se que o município de Votuporanga tem dois perímetros considerados na gestão urbana: um consolidado e um expandido. Assim, para esclarecer tal questão, buscou-se recursos em variadas fontes, que incluem tanto as leis dos planos (inclusive o PDI-1971), quanto os procedimentos corriqueiros da equipe técnica, entrevistas com agentes envolvidos no processo de elaboração dos planos (1996/2007).

As informações obtidas apontaram que consolidado é o perímetro legal ou toda a área onde já ocorreu a ocupação do território com padrões urbanos, e cuja descrição, ou “roteiro perimétrico”, consta em Lei na forma de um texto contínuo, com todas as distâncias entre pontos de deflexões e elementos da geografia que o compõem. Certamente existe área desocupada ou vazia no interior do perímetro urbano consolidado que são áreas que ficam reservadas ou mantidas para fim específico de valorização imobiliária, ou por alguma razão, decorrente de ações judiciais ou problemas de arrolamento de bens ou separação de bens entre casais ou herdeiros e, por essas razões, são mantidos no interior do perímetro consolidado.

Já o perímetro expandido, segundo o *entrevistado 1* (2013) é um perímetro foi formulado para o PDM-1996 para projetar as diretrizes da expansão urbana, pois naquele tempo já se previa uma expansão, que pode ser considerada como “área urbanizável”. Ainda que naquele momento a cidade apresentasse um ritmo lento de expansão, mediu-se seu processo de expansão populacional num período que ia do plano diretor anterior até aquele momento. Utilizaram-se também os mapas de determinados momentos da cidade. Medindo a expansão física, a equipe do PDM-1996 realizou um cálculo que mostrava que a cidade passaria no período de 20 anos a ter um determinado perímetro que é basicamente o perímetro expandido, considerando-se certa forma de expandir e a densidade demográfica e habitacional daquele período ou momento histórico do Plano Diretor de 1996.

O perímetro urbano expandido é, portanto, “o objeto do planejamento da expansão urbana” (*entrevistado 1/2013*). Sobre ele se traçou o sistema de vias arteriais e coletoras básicas, que facilitaria as emissões de diretrizes dos novos loteamentos, norteando para onde as vias deveriam se expandir. Contudo, alguns documentos levantados apontaram que a prática de trabalhar com dois perímetros já era utilizada em Votuporanga. Para comprovar tal questão utilizamo-nos da Planta Geral da Cidade de Votuporanga que aponta desde 1993 que o município já se utilizava de dois perímetros para promover a reprodução do espaço urbano.

Assim busca-se as referências na carta de 1993 e nos documentos do PDM-1996.

Planta 3.1 - Planta Geral da cidade de Votuporanga-1993-Destaque para os perímetros atual e proposto

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga (Digitalizado pela autora em out/2007)

Disponível em A3 no Anexo X

Comumente nos municípios menores não há as diretrizes sobre a expansão desejada e isso é decidido de forma casuística, quando são requeridas as certidões de diretrizes para um novo loteamento e assim também era em Votuporanga (e se for o caso de áreas rurais, incorpora-se a nova área ao perímetro urbano, obedecendo os trâmites legais junto ao INCRA e ao Cartório de Registro de Imóveis). Por isso, a cidade ia crescendo e ainda que o município procurasse ordenar tal crescimento, não contava com instrumentos para se “prever esta expansão” (*Entrevistado 1*, 2013).

No PDI-1971, as avenidas, por exemplo, não tinham continuidade - com exceção de avenidas que já sugeriam uma certa continuidade por estarem próximas aos grandes eixos rodoviários, como é o caso da Avenida Brasil que tem continuidade na zona norte e continua como avenida até encontrar a rodovia Péricles Belini - SP 461.

Observando a Lei do PDM-1996 não foram encontrados dados que servissem de parâmetro para as informações acerca da existência de dois perímetros. No entanto, durante a elaboração do

PDM-1996 pensava-se o que haveria de acontecer com as demais arteriais e coletoras, bem como sua localização. Por essa razão foi determinado o perímetro expandido que era objeto do planejamento do sistema viário estruturante da expansão da cidade.

Mapa 3.10 - Mapa de Expansão viária- PDM-1996

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores – Requerido pela autora em 24/11/2014
Disponível em A3 no Anexo XI

Outra questão que nos levou a refletir ainda mais sobre esta dualidade do perímetro foi o fato que em 1993 o perímetro (instituído pela Lei n. 2.602/1993) apenas foi modificado em 2002 (a partir da Lei n. 3.535/2002), porém, o contorno do mapa de 1993 difere sobremaneira do contorno do mapa de zoneamento de 1996, ano em que não há registro em lei de alteração do seu traçado.

Acredita-se que quando se coloca a necessidade de “prever esta expansão”, isto pode estar relacionado à questão da cidade não ter um vetor de crescimento no seu planejamento. Quando se propõe uma área de expansão, ainda que não prevista em lei, espera-se conduzir o crescimento da cidade induzindo tal direcionamento. Observando o mapa de 1993 e analisando a evolução da malha urbana, desde as décadas de 1950/60 se desenvolvia mais em determinada direção.

Assim, o perímetro consolidado funciona como a reserva de terra para futura urbanização, tem delimitação constante em lei e todas as propriedades que ali estão ou são áreas urbanizadas ou são

urbanizáveis mediante expedição de simples certidão de perímetro urbano. No perímetro consolidado, no processo de parcelamento urbano se a terra ainda estiver inscrita no INCRA, deve-se apenas pedir a baixa; no perímetro expandido, urbanizável, as terras permanecem em padrão rural e com registro no INCRA até que seja declarada como área urbana mediante autorização da Câmara Municipal. Há uma prática recorrente dos planejadores urbanos, de tentar a indução das diretrizes de crescimento urbano caracterizando os usos do solo por setorização. Então desenha-se e pinta-se os mapas com as cores dos usos desejados para as diversas porções do território. Mas nem sempre - ou raramente - ocorre o desejável segundo a racionalidade do urbanista.

Quanto mais experiência se tem mais se é capaz de perceber, por exemplo, que será ao longo de um eixo rodoviário que ocorrerá a instalação do comércio e serviços pesados e de grandes empresas ou indústrias que se instalam às margens destas rodovias pela facilidade de acesso. Porém, é muito mais difícil para o planejador acertar se uma zona residencial servirá ao proletário ou à classe média e muitas vezes se “pinta um mapa” segundo critérios pouco objetivos. Já o mercado tem uma objetividade muito bem definida, que varia de acordo com o momento histórico. Isso está relacionado com a disposição dos donos das terras, disposição dos órgãos de financiamento em liberar crédito, disposição de empresas loteadoras em correr os riscos do empreendimento e a demanda. Assim, observa-se que os rumos que tomam as cidades, o processo de ocupação e reprodução do espaço urbano, para onde a cidade cresce e a sua forma, tem tímida influência do arquiteto e urbanista ou planejador, especialmente no manejo do seu desenho urbano.

Ainda sob orientação, análise legal e documental do Município e Votuporanga, com foco nos Planos Diretores do município, observou-se que as diretrizes e proposições para a área urbana, já previam, em 1971, “a expansão a curto, médio e longo prazo mas que se restringia a demarcação das áreas de expansão urbana 1, 2, 3 e 4 (A.E.U.1, A.E.U.2, A.E.U.3 e A.E.U.4)”, (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 9 e 10). Aqui recorre-se ao mapa Zoneamento de Uso e Divisão Territorial em áreas Integradas, proposto para o município de Votuporanga - Mapa 04 - PDI-1971 Elaborado pelo GPI e POLO - Consultoria e Planejamento Ltda. S/C), no capítulo 1, item 1.3.2, subitem 1.3.2.1 (Disponível em tamanho A3, nos anexos deste trabalho)

Ao observar o mesmo mapa 04, é possível perceber os seguintes dizeres que, na realidade, são diretrizes de expansão, que já previa a “Expansão muito a longo prazo após a ocupação das A.E.U.1, A.E.U.2 e A.E.U.3, recomenda-se não ultrapassar alinha férrea” (Mapa 04 supramencionado). Destaca-se aqui que tais áreas ainda estão em processo de ocupação e com exceção da A.E.U.3, as demais áreas ainda não ultrapassaram os limites da linha férrea.

Em 2012, em Votuporanga praticamente todas as áreas demarcadas pelo zoneamento de 1996 já estavam ocupadas. Desde então apenas o extremo noroeste recebeu um estudo de expansão elaborado por uma loteadora como exigência da prefeitura, pois tratava-se da ocupação de uma área

que não constava do PDP-2007. Desde então a sistemática tem sido apenas a da apresentação prévia da intenção do empreendedor na forma de um anteprojeto e as diretrizes se conformam em um debate, entre os diversos agentes envolvidos, quanto às vantagens ou desvantagens do negócio (*entrevistado 1*). Não é o planejador que define ou traça as diretrizes do zoneamento, mas os próprios agentes do mercado imobiliário (*entrevistados 1 e 12*). O sistema viário tem diretrizes bem mais objetivas porque se montou uma teia de regras de circulação que deve ser obedecida.

Ainda que os estudos de adensamento não sejam realizados, as alterações do perfil populacional impactam o número e o fluxo de veículos e isso implica a alteração do sistema viário e dos serviços a serem disponibilizados. Mas, felizmente para os operadores da máquina administrativa, os bairros se ajustam com o tempo e os novos “problemas” são interpretados mais como resultado do progresso do que da falta de planejamento.

De acordo com o *entrevistado 1* “em 1995/1996 não tínhamos muita preocupação em diferenciar os perímetros (legal e expandido) por isso não tínhamos um mapa específico para diferencia-lo, a não ser aquele que determina(va) a expansão viária [...] nós planejamos o perímetro da seguinte forma: Parte do perímetro expandido era rural e parte deste, era o perímetro urbano consolidado ou ‘legal’ por estar inserido legalmente como área urbana”. (*Entrevistado 1*, 2013).

Nesta questão, o Plano Diretor de 1996 foi mais realista ao apoiar sua proposta na criação de uma zona expandida, com diretrizes gerais de ocupação para um horizonte de 20 anos, que pode-se observar no plano viário, o *entrevistado 1* (2013) na condição de ex-agente direto nas decisões e análises do poder público, indica: “Mesmo com a projeção de desenvolvimento da cidade estabelecida em 20 anos, hoje Votuporanga ocupou todo o espaço previsto, inclusive ultrapassando-o.” A modelagem espacial baseou-se na inovação da forma e na manutenção das densidades da ocupação daquela época. Considerou-se a dinâmica histórica do mercado imobiliário como determinante e não se fez movimentos no sentido de alterá-la.

Mapa 3.11 - Expansão do perímetro urbano -1959 a 2012

Fonte: Mapa da Prefeitura de Votuporanga, abril de 2013; dados do setor de cartografia e banco de dados da PMV. s/escala e leis de alteração do perímetro. Elaboração própria
Disponível em tamanho A3 no Apêndice V

O mapa acima aponta para o perímetro urbano atualmente estabelecido no município e a intensidade da expansão para todos os vetores, ocorrendo de forma mais intensa na porção nordeste de Votuporanga.

Embora apenas ilustrativo neste momento, a utilização do mapa oferece uma leitura clara de como o município expandiu suas áreas periféricas em todos os vetores. Embora a região nordeste venha sendo a área que mais se expandiu nas últimas décadas, não se pode minimizar a importância da expansão das demais áreas que, mesmo em proporção menor, se expandem em ritmo e dimensões consideráveis.

Mapa 3.12 - Respectivamente perímetro urbano nos anos de 1996, 2007 e 2012, no momento da aprovação dos Planos Diretores dos respectivos anos.

Fonte: Mapas 1996 e 2007 -mapas bases dos mapas dos respectivos Planos diretores.

Mapa de 2012 mapa base da Prefeitura do Município de Votuporanga. Elaboração própria.

Conforme se observa nos mapas acima, há uma visível diferença entre o mapa de 1996, cuja parte do perímetro inserido em 1978 pela lei 1685 foi removida em 2000. Da mesma forma, em 2006, parte do perímetro inserido em 2003 pela lei 3638, também, foi removido.

Merece destaque a expansão que orientou a tendência de crescimento da cidade nos sentidos sudoeste e noroeste, ultrapassando os limites impostos pela Rodovia Péricles Belini - SP 460. A área vem passando por um processo de expansão, sobretudo a partir de investimentos de empresários do mercado imobiliário, que estão adquirindo glebas localizadas nesta porção do território, fomentando a especulação imobiliária. Para melhor compreender está “explosão” do perímetro urbano à qual o município vem sendo submetido, no curso deste trabalho analisou-se algumas das motivações deste fenômeno, como a dinâmica imobiliária e os agentes envolvidos no processo de reprodução e produção do espaço urbano. Segundo Corrêa (2004), ao discutir a cidade no contexto da produção social do espaço, é imprescindível considerar os seus agentes produtores. Existe a compreensão de que estes agentes estão vinculados à propriedade dos meios de produção, em especial a indústria; à propriedade fundiária; à incorporação imobiliária; à ação estatal, mas o que ocorre de fato é que a ação destes agentes incide diretamente sobre o uso do solo urbano e o seu preço.

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o interurbano, não é resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supra orgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesse, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. [...]. Os agentes sociais da produção do espaço urbano estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação sócio espacial capitalista. Refletem assim a necessidade e possibilidade social criadas por processos e mecanismos que muitos deles criaram. E são agentes que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano. (CORRÊA, 2011 p. 43).

Mapa 3.13 - Mapas de vazios e expansão do perímetro
Lei 106 de 2007(PDM).

Mapa 3.14 - Atual configuração do perímetro urbano.

Fonte: Prefeitura do município de Votuporanga, abril/ 2013.

No caso de Votuporanga, este fato evidencia-se pela análise dos mapas de evolução do perímetro urbano. Após o ano de 2007, o município foi submetido a seis alterações do perímetro, incluídos respectivamente pelas leis: 4481/2008, 4740/2010, 4924/2010, 5122/2012 e 5208/2012⁶⁴. Os mapas acima apontam, através das áreas indicadas, a nova configuração espacial que o município sofreu sob a interferência das referidas leis de expansão do perímetro aprovadas nos últimos quatro anos. Compete ressaltar aqui, que no período anterior a 2007, o município foi submetido a 11 alterações no seu perímetro urbano, sendo que apenas duas vezes foi alterado no período que antecede o Plano Diretor de 1971.

Quanto à expansão do perímetro urbano, foi alterada 14 vezes durante os últimos 54 anos, sendo que a partir do ano de 2002 está incorporação de novas áreas ao município ocorreu de forma mais intensa somando o total de 06 vezes em oito anos. Seguem as datas das alterações e os respectivos números das leis que alteraram os limites do município:

⁶⁴ A lei 5208/2012, foi a última alteração do perímetro urbano do município de Votuporanga do ano de 2012. Observa-se aqui que nos anos de 2013 e 2014 o perímetro continuou sofrendo contínuas alterações, contudo, este período não está incluído naquele aqui analisado.

Tabela 3.4 - Alterações no perímetro urbano do município de Votuporanga 1959-2012

ANO DE ALTERAÇÃO DO PERÍMETRO	Nº DA LEI QUE ALTERA O PERÍMETRO
1959	Lei 325
1969	Lei 1123
1977	Lei 1625
1978	Lei 1685
1986	Lei 2078
1989	Lei 2355
1993	Lei 2602
2002	Lei 3535
2003	Lei 3638
2006	Lei 4106
2008	Lei 4481
2010	Lei 4740
2010	Lei 4924
2012	Lei 5122 (Maio)
2012	Lei 5208 (Dezembro)

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga. (Gabinete Civil) - Elaboração própria

Com isso, os contornos de Votuporanga, desde a primeira alteração em 1959 até a alteração instituída pela Lei n. 5.208 em 2012, se conformam pelo desenho da figura abaixo:

Mapa 3.15 - Perímetro urbano do município de Votuporanga 1959 (em vermelho) -2012 (em amarelo).

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga. (Gabinete Civil) - Elaboração própria

Interessa ao município a ampliação de suas franjas uma vez que o proprietário do imóvel, outrora rural deixa de pagar o ITR (Imposto Territorial Rural), desvincilhando-se do INCRA, e passa

a pagar o Imposto Territorial Urbano (ITU), ou o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). A área que outrora era cobrada em alqueires e hectares, a partir daí passa a figurar em metros quadrados.

É fato que perímetro urbano do município continuará a manter esse padrão de alteração ainda por um longo tempo uma vez que os subsídios oferecidos pelo Governo Federal, através das linhas de crédito e financiamento para aquisição de imóveis, estão cada vez mais disponíveis para atender as diversas camadas da população, além do fato de que com o número cada vez maior de serviços se instalando no município, a exemplo do Shopping Center e ampliação do parque empresarial, também atrairão um contingente populacional cada vez maior, mantendo aquecidas tanto a oferta quanto a procura por habitação e serviços urbanos.

É notório que a expansão urbana é orquestrada pelos interesses imobiliários e pela dinâmica, que pressionam a máquina pública municipal que manejam o controle do perímetro e estabelecem parâmetros para o parcelamento, uso e ocupação do solo.

3.4 A dinâmica imobiliária

A forma de operação da política habitacional entre os anos 1990 e 2010 contribuiu para “aproximação do capital financeiro ao setor imobiliário”. (SHIMBO, 2010, p. 29). A alta concentração do capital imobiliário promove celeridade na produção dos empreendimentos em Votuporanga. Segundo Singer (1979), a produção do espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação de glebas que antes tinham uso agrícola, o que Gottdiener (1993, p. 234) trata da seguinte forma: “As transformações sócias espaciais encarnadas na indústria produziram uma oferta cada vez maior de terra pronta para redes envolvimento urbano e suburbano [...] onde grandes áreas de terra passaram a ter uso não agrícolas”.

Assim, torna-se mais lucrativo vender a velha propriedade para especuladores, se aparecer a oportunidade. Para Marx (1996) a terra, mesmo estando parada, gera lucro, pois servem como forma de reserva de valor. Em Lojkin (1981) observa-se que a terra é a condição necessária para a reprodução [do capital].

Para Villaça (2001, p. 73), “a terra urbana é matéria natural trabalhada”, sendo “um equívoco a ideia de que a terra urbana é um dom gratuito da natureza, de que por isso não tem valor ou não é possível controlar sua oferta. Tratar a terra desta maneira é equipará-la ao ar”. (VILLAÇA, 2001, p. 70).

Estabelecendo um paralelo entre as considerações dos três teóricos acima, e trazendo estas análises para a questão imobiliária em Votuporanga, desde a fundação do município no final dos anos 1930, a especulação imobiliária despontava como ação resultante da valorização das terras recém ocupadas. Após a transformação da “relação cidade-campo”, que ocorreu no município especialmente

da década de 1950, e que se intensificou no início dos anos 1970 com a instalação do parque industrial e a instauração do PDI-1971 e marco efetivo do planejamento urbano em Votuporanga, os interesses imobiliários também ganhavam visibilidade especialmente pela reserva de terras lindeiras ao município. (LEFEBVRE, 2001).

Com isso, do ponto de vista das diretrizes da expansão urbana o PDI-1971 esbarrou nas dificuldades de lidar com os interesses imobiliários, como já observado no capítulo 1.

Conforme se observou no item 3.1, em apenas uma década, entre os anos 2002 e 2012 o perímetro urbano de Votuporanga sofreu alteração para ampliação proporcionalmente àquela que ocorreu durante 60 anos (década de 1930/1990). Da mesma forma, os mapas de evolução do perímetro utilizados no mesmo item mostram de forma comparativa, a evolução da malha urbana de Votuporanga entre os anos de 2007 e 2012.

Analizando os efeitos territoriais e os novos contornos a que o município de Votuporanga foi submetido em 10 anos, questiona-se se o poder público deixou de ter controle sobre a produção do seu espaço urbano, seja através da implantação de novos loteamentos, seja na acumulação de glebas urbanizadas e urbanizáveis para fins de produção de habitação para e pela classe média, ou ainda se ele foi um instrumento/agente que auxiliou neste processo.

Sobre isso, Maricato (2009, p. 37) nos coloca que a população de baixa renda apenas terá provisão de moradias (e conseqüentemente, acesso à terra), quando a população de renda média estiver atendida: “Não há como responder às demandas de moradia da população de baixa renda [...] se o mercado não responde às necessidades da classe média”. Ressalta-se que em Votuporanga a grande maioria dos moradores de baixa renda ocupa residências em área urbanizadas e legalizadas e que o enfoque central deste trabalho não é para a questão da habitação, mas sim para a questão da terra, especialmente aquele destinado às ZEIS, compreendendo que a lógica é a mesma.

No caso de Votuporanga, de início o município não tem interesse específico por esta ou por aquela área, nem mesmo sob a custódia do direito de preempção, já que este não é regulamentado por lei municipal (apenas citado no Art. 206 da Lei n. 106/2007); assim, procura-se entender ainda se ações do município têm influenciado tanto na produção das localizações destes imóveis, quanto nos aspectos morfológicos. (VILLAÇA, 2001). Uma questão importante é que desde os anos 1990 (Século XX), a articulação entre o Estado, a sociedade e o capital imobiliário ganha “novo fôlego e novos contornos”. (COSTA; MENDONÇA, 2011, p. 8). [...] “emerge e se consolida a ideia segundo a qual a produção do espaço é uma alternativa importante de direcionamento de investimentos privados, particularmente em momentos de crise do capitalismo” (HARVEY, 2005; COSTA; MENDONÇA, 2011).

De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE em 2006 no âmbito da construção civil, a PAIC - Pesquisa Anual da Indústria da Construção Civil, aponta que ações e ofertas do poder público

possam ter sido dos fatores que mais contribuíram para o aumento das empresas ligadas ao setor da construção civil. Afinidades entre o setor imobiliário e o capital financeiro no Brasil foram viabilizadas quando grandes grupos imobiliários em 2005, passaram a ofertar a distribuição primária de ações representativas de seu patrimônio a serem negociadas no mercado secundário na Bovespa” (COSTA; MENDONÇA, 2011).

Mas foi em 2007 que a questão da habitação passou a ser prioridade sendo sustentada pelo PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, cuja lentidão de execução em todas as esferas previstas fomentou a elaboração de um programa mais específico para a questão habitacional, culminando no PMCMV - Programa Minha casa Minha Vida, de 2009. Com a disponibilização das linhas de crédito e financiamento⁶⁵ habitacional pelo governo federal a dinâmica imobiliária se intensificou no âmbito nacional e também no município de Votuporanga.

Esta injeção de recursos e a abertura do capital imobiliário passaram a viabilizar a disponibilização de glebas para parcelamento do solo e também já parceladas, bem como de terrenos nos loteamentos.

Os lucros da atividade [...] ligada à indústria imobiliária não são apropriadas apenas pelo capital produtivo, mas também por outros capitais, em especial os financeiros, os promotores imobiliários e os proprietários de terras ou imóveis. [...] os lucros não proveem apenas de atividades produtivas, mas também de atividade fortemente especulativas. (MARICATO, 2009, p. 40).

Para Corrêa (2004, p. 14), “a especulação fundiária tem duplo efeito. De um lado onera os custos de expansão na medida em que está pressupõe terrenos amplos e baratos. Do outro, o aumento do preço dos imóveis, resultante do aumento do preço da terra [...].

3.4.1 Valorização dos imóveis e as Plantas Genéricas de Valores

“A propriedade fundiária e seu controle pela classe dominante (tem) ainda função de permitir o controle do espaço [...], cumprindo, portanto, significativo papel na organização do espaço”. (CORRÊA, 2004, p. 15).

Os agentes capitalistas imobiliários que disputam entre si o uso e o controle do solo urbano buscam a rentabilidade das suas “porções de terra” no espaço interurbano que se dá especialmente por meio das melhores localizações.

---

⁶⁵ Cabe destacar aqui que, as empresas podem recorrer a financiamentos mais baratos junto ao SFH.

Mapa 3.16 - “Planta de Cores” - Utilizada como metodologia de tributação até 1999 - s/escala
 Fonte: Cedida em agosto de 2014 por João André (ex-Diretor do Departamento de IPTU-PMV)
 S/escala- Legenda não identificada.

Mapa 3.17 - Planta Genérica de Valores (PGV-2011) - Área central - S/escala
 Demonstração dos valores em planta, após o ano de 1999.
 Fonte: PMV-Setor de IPTU

De acordo com *entrevistado 11*, ex-funcionário do Departamento IPTU-PMV, “a metodologia que se usa hoje, que é a da planta genérica de valores, e foi adotada a partir de 1999 [...] antes disso utilizava-se uma planta que os operadores do setor de tributação e arrecadação denominaram de ‘Planta de cores’. A planta de cores era elaborada da seguinte forma: fixava-se um valor a partir da área central e adjacências cuja delimitação era feita por meio de um raio”.

Infelizmente, o mapa foi descartado pelo setor responsável e por isso não foi possível comprovar os valores daquele momento através da legenda. Mas de acordo com operadores(s) do setor de IPTU que faziam uso do mapa, explicaram que o maior valor sempre partiria do centro, sendo assim, na área pintada de cor amarela, estavam os imóveis onde se cobravam ou aplicavam os maiores valores venais.

Atualmente, o departamento de IPTU trabalha com um mapa onde, dentro da mesma planta/mapa tem-se as características do imóvel, a considerar o terreno e a construção. Este mapa é acompanhado de uma tabela (chamada de Anexo) do valor construtivo e das faces de quadra.

Para a análise do padrão construtivo é considerado o tipo de uso (comercial, residencial, misto, dentre outros), o gabarito da edificação (térrea, sobrado), o acabamento (luxo, fino, médio, baixo), o estado de conservação da edificação, tudo direcionado à tributação. A correção da planta de valores é feita com base nas análises destes padrões. Já o terreno, o lote, também contempla diferenciações de características: declividade, sua condição em relação a alagamentos, suas características geomorfológicas, sua localização na quadra.

A valorização do imóvel também depende de condicionantes externos à técnica de cálculo da planta de valores. Por exemplo, um imóvel ou um conjunto deles (bairro todo) pode valorizar ou desvalorizar em função de polos geradores de valorização e desvalorização, conforme o empreendimento. O início das obras do *Shopping North Votuporanga*, por exemplo, praticamente triplicou o valor dos imóveis do seu entorno imediato e, inclusive, aumentou a demanda por compra na região.

Ainda conforme *entrevistado 11* a planta de valores contempla estas “alterações” e, com isso, estes polos de valorização e desvalorização também são indutores de correções na planta de valores, quer seja para aumentar o valor, quer seja para diminuí-lo, o que é uma prática comum nos municípios brasileiros.

Ao longo deste trabalho procurou-se mostrar historicamente o processo de tributação e cobrança de valores aplicados ao solo urbano de Votuporanga, já no capítulo 2, quando se tratou do cadastramento da cidade por logradouros públicos, passando pelas fichas cadastrais que dentre outras funções também se aplica à cobrança do imposto territorial urbano; no presente item esboçado na metodologia da “planta de cores”, utilizada até 1999, sendo substituída pela Planta Genérica de Valores. Este brevíssimo histórico auxiliou, inclusive, na compreensão linear do processo de tributação, interessando-nos o período compreendido entre os anos de 1996 até 2012, como já mencionado.

Outra forma de análise também utilizada no decorrer dos estudos de caso, é o valor da terra atribuída pelo mercado imobiliário. Não é intuito deste trabalho, compreender como se estabelecem os

preços impostos pelo mercado; contudo, objetiva-se descrever os resultados desta linha mercadológica para comprovar os efeitos das ZEIS em Votuporanga.

É importante destacar aqui que o agente Estado, quando favorece a condição para a realização do modelo de acumulação capitalista, a partir da instauração de instrumentos que controlam o uso e o preço da terra, também é responsável pela ‘taxação’ de valores do solo no espaço intraurbano, interferindo na sua dinâmica sócio espacial. Corrêa (2004, p. 24), a respeito disso analisa que “o Estado atua também na organização espacial da cidade. Sua atuação tem sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte [...]”. Kowarick (1983) também compreende que o Estado é orientador do modelo de acumulação capitalista.

Os resultados dos estudos de Corrêa nos indicam ainda que o Estado dispõe de um conjunto de instrumentos que pode empregar em relação ao espaço urbano: o controle de limitação dos preços das terras; limitação da superfície da terra da qual cada um pode se apropriar; os impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, a taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano e uso da terra e localização, esta última também analisada por Villaça (2001).

O preço da terra urbana é orientado pelas articulações que reúnem ações de vários agentes ligados ao setor imobiliário, inclusive o Estado.

Para Topalov (1979), é o dono da terra que determina seu preço, mas na realidade é possível observar que preços e valores fundiários são produtos das ações e demandas de vários agentes capitalistas. Segundo Ribeiro (1997, p. 65), “é a disputa capitalista pelo espaço urbano que determina o preço da terra, ou seja, é a demanda pela terra que provoca o seu preço, e não sua oferta. Topalov (1979) afirma que a partir do momento em que o promotor imobiliário cumpre a função de organizar a produção e transformar seu uso “[...] conduz o processo de formação de sub lucros de localização que favorece a renda do solo”. (COSTA; MENDONÇA, 2011, p. 71). Assim vão se formando os preços e mercado.

Desta forma pode-se entender que os agentes capitalistas imobiliários orquestram não apenas a visível produção do espaço urbano, mas também a silenciosa valorização da parcela fundiária sob sua própria custódia. Os ditames destes valores são feitos de forma indireta, muitas vezes por meio de imobiliárias que recebem a demanda inicial de lotes com este agente.

3.5 Estudos de Caso

Para elucidar o fenômeno que envolve a demarcação e conformação das ZEIS em Votuporanga, toma-se como referenciais empíricos os estudos de caso apresentados na sequência, que exemplificam o processo e as formas de operacionalização do instrumento ZEIS, que fazem com que

percam seu original conceito defendido pelo MNRU, tornando-se instrumento que enseja a valorização da terra urbana, de grande interesse para os empreendedores imobiliários; ao mesmo tempo, é um componente de uma estrutura econômica na cidade voltada para favorecer diretamente uma restrita parcela da população, aquela que é dona da terra e que controla os negócios imobiliários, visando auferir lucro através da troca ou da renda desta terra.

3.5.1 Critérios de seleção

Para comprovar este processo de utilização das ZEIS, articulando-o à dinâmica imobiliária local, tomou-se um caso como “referência” - ZEIS para regularização fundiária - Vila Carvalho (2004). Foram também selecionados cinco casos estabelecidos física e cronologicamente de forma e tempo distintos, vinculados à demarcação das ZEIS, tomando-se como pano de fundo a dinâmica imobiliária que motivou tal demarcação, bem como a dinâmica que descaracterizou as ZEIS em Votuporanga do seu original conceito.

Os cinco casos consideram a conformação das ZEIS em Votuporanga desde sua primeira demarcação em 1996, através do segundo Plano Diretor em 1996, até sua marcante disseminação em 2012, considerando as ZEIS gravadas em áreas periféricas e em vazios intraurbanos. Desta forma, diferentes áreas gravadas como ZEIS, sejam vazias ou ocupadas, intraurbanas ou periurbanas, preenchidas em tempos e formas diferentes, apresentam representativas particularidades no processo de produção do espaço urbano de Votuporanga, especialmente no período compreendido entre os anos de 1996 e 2012.

Mapa 3.18 - Mapa de Localização das ZEIS 1996 e 2012.

Fonte: Base no mapa de 2012 e mapa das ZEIS - PMV - Elaboração Própria

Mapa 3.19 - Mapa de Localização do caso referência e dos estudos de caso

Fonte: Mapa das ZEIS dados da PMV- visita de campo e análise dos casos - Elaboração Própria
Disponível em tamanho A3, no apêndice VI.

Tabela 3.5 - Evolução e situação do zoneamento dos casos analisados

CASO ANALISADO	ZONEAMENTO EM 1996	ZONEAMENTO EM 2012
Park Residencial Colinas	ZEIS- Zona Especial de Interesse Social	ZM - Zona Mista- estabelecida pelo PDP- 2007- Lei 106/2007
Jardim dos Ipês	ZEIS- Zona Especial de Interesse Social	ZEIS - Zona Especial de Interesse Social Mapa das ZEIS
Conjunto de loteamentos I em ZEIS: Vila Residencial Bortoloti, Vila Residencial Ramalho Matta, Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso, Vila Residencial Morini II	ZEIS- Zona Especial de Interesse Social	ZM- Zona Mista- estabelecida pelo PDP-2007- Lei 106/2007
Conjunto de loteamentos II em ZEIS: Condomínios Garden Ville I, II e Loteamento Vila Imperial Jardim Portal dos Lagos	ZEIS- Zona Especial de Interesse Social	Zona de Recuperação Controlada - Zona 01 - Lei 106/2007
Residencial Carobeiras	ZIM- Zona de Indústrias Médias	ZEIS - Zona Especial de Interesse Social Mapa das ZEIS

Fonte: Banco de dados da PMV (Gabinete civil) - Análise das Leis de Zoneamento Municipal- -Elaboração Própria

3.5.2 Vila Carvalho: uma referência de ZEIS para regularização fundiária - (demarcação em 2004)

Para elucidar o caso de demarcação de ZEIS em áreas já ocupadas, será utilizado como referência o centenário vilarejo conhecido como “Vila Carvalho”, constituído desde o final do século XIX e definitivamente ocupado por posseiros em 1929⁶⁶; posteriormente foi anexado ao município quando de sua criação em 1937, distando 7 km do perímetro urbano a sudoeste.

⁶⁶ A Vila, distante cerca de 7 Km de Votuporanga, era local de parada de boiadeiros que viajavam do Mato Grosso para São Paulo através da “Estrada Boiadeira”. A Vila fora, a princípio, designada para sede do município de Votuporanga, mas sua localização geográfica a distanciava da linha férrea e, conseqüentemente, do desenvolvimento.

Figura 3.1 - Localização da Vila Carvalho

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga Setor de Topografia Disponibilizado em outubro/2007

Cartas topográficas do IBGE - Sem especificação da data (Junção da Planta de Votuporanga e Vila Carvalho)

O vilarejo ainda hoje ocupa terras de propriedade da Igreja Católica (Mitra Diocesana de São Carlos/SP), e localiza-se na região da Bacia do Rio São José dos Dourados.

Sob o estímulo de projeto de regularização fundiária elaborado em 2004⁶⁷, o vilarejo foi gravado como ZEIS através do artigo 16º da Lei 3750/2004 que dispõe sobre “recuos nas edificações, corredores de acesso, vias públicas, usos permitidos, criação de Zona de Uso e outras correlatas e dá outras providências”: “Art. 16. A Vila Carvalho, considerando todo o seu perímetro consolidado,

⁶⁷ Tive a oportunidade de participar ativamente desse processo, coordenando suas bases e intervenções no período 2004 a 2011 como agente do poder público municipal, sendo este processo retomado em 2014 sob a parceria firmada entre a PMV e a UNIFEV (Centro Universitario de Votuporanga, através da concessão de recurso do PROEXT (Programa de Extensão Unidersitaria), onde o projeto foi classificado em primeiro lugar na categoria que representou, na implantação de políticas públicas. A proposta de projeto de regularização fundiária foi resultado do trabalho de Conclusão do Curso de Arquitetura e Urbanismo de minha autoria e orientado pelo professor da disciplina de Projeto de Urbanismo, Gustavo de Souza Fava.

passa a ser Zona Especial de Interesse Social (Lei n. 3.750 de 09 de setembro de 2004 - Prefeitura Municipal de Votuporanga)”.

Esta gravação se deu para que a Vila passasse a se relacionar de forma mais próxima ao poder público municipal, atraindo para o local a implantação de alguns equipamentos comunitários, serviços básicos e de infraestrutura, como, por exemplo, rede de água, previsão de redes de esgoto através da construção da lagoa de tratamento de resíduos, serviços de saúde e educação, habitação popular. Entre os anos de 2001 e 2004, o vilarejo recebeu investimentos do poder público municipal para disponibilização de 15 lotes para a construção de unidades habitacionais, com material de placa de fibrocimento, passando a ser ocupado por cerca de 70 famílias, incluídas as já residentes no local.

Figura 3.2 - Respectivamente: Imagem de satélite da área 2002 e Imagem de satélite da área/2006, após a construção das casas populares
Fonte: Imagem de satélite do Google Earth (2002 e 2006)
Com intervenção da autora (destaque para a localização das unidades habitacionais).

Por se tratar de um vilarejo que ainda carrega forte característica rural e marcas de intensa pobreza, especialmente nas suas habitações, apenas nos três últimos anos começou a atrair a atenção dos empresários do mercado imobiliário.

Com a “notícia” da regularização das terras, moradores das imediações vêm tentando o assentamento na área com interesse de renegociá-la com a prefeitura, para futura implantação de conjuntos habitacionais para população de baixa renda. Por enquanto, não passaram de intenções, porém várias atividades vêm se instalando na Vila e entorno como é o caso de dois templos religiosos, uma indústria de rações para animais e pequenos comércios de alimento.

Mapa 3.20 - Indicação do zoneamento da Vila Cravalho em 2012
ZEIS/2012: Em Rosa, ZEIS e em Magenta, ZPE (Zona de Parques Empresariais). - S/escala
Fonte: PMV /2012

Com o mapa de 2012, o zoneamento se estendeu ao longo do eixo da Rodovia Péricles Belini - SP-461, que gravou parte da sua margem esquerda como Zona de Parques Empresariais, e parte da marginal direita deu continuidade ao zoneamento de interesse social, considerando a orientação no sentido norte sul, aproximando indústria e ZEIS.

A área anseia por ajustes dos parâmetros urbanísticos frente à realidade da ocupação. Mas, por se tratar de loteamento irregular, o cumprimento das exigências da Lei Federal 6.766/79 é praticamente impossível, pois não há projeto previamente aprovado e tampouco cumprimento dos parâmetros das edificações e reservas de áreas verdes ou institucionais. Aliado a isso, o tamanho dos lotes varia de 100 a 1.200 m² (levantamento realizado pela autora, 2004). As ruas foram definidas em função da demarcação destes lotes, estes de diferentes formas e tamanhos, configurando distorções não apenas físicas e morfológicas, mas também jurídicas, conformando uma estrutura fundiária extremamente irregular.

Acredita-se que a estrutura originalmente estabelecida no processo de ocupação do vilarejo não será alterada uma vez que a totalidade da gleba hoje ocupada se encontra consolidada. Mas pode ocorrer que, nos próximos anos, outras novas áreas das imediações, de propriedade privada, sejam incorporadas à área existente, em função do processo de valorização ao qual as terras urbanizáveis, especialmente as áreas de Interesse Social, vêm sendo submetidas.

Do ponto de vista social, busca-se garantir a permanência da população nas áreas regularizadas, mediante a (re) construção de espaços com a participação dos moradores, num processo que visa sua inclusão cidadã, conferindo-lhes endereço para a comprovação de residência, afastando o

estigma da marginalização social e espacial. Com efeito, a titulação do domínio não encerra sequer a dimensão jurídica da regularização, caso não seja acompanhada de medidas capazes de enfrentar o problema do registro do parcelamento, importante para consolidar o direito de cada morador, já que o sistema econômico vigente privilegia as relações jurídicas sob a perspectiva individualista do direito.

Assim é que se reconhece a importância do Zoneamento Especial de Interesse Social, para este caso, enquanto um instrumento que viabiliza o registro de parcelamentos fora dos padrões ordinariamente admitidos pela legislação, sem que se descuidem dos aspectos de segurança, de higiene, de salubridade, que compõem as condições de habitabilidade das moradias. A conjunção dessas características faz do mecanismo da ZEIS um meio altamente recomendável de empreender processos de regularização fundiária que levem em consideração as dimensões jurídica, física e social da atividade.

No caso da Vila Carvalho, quando o processo de regularização foi retomado por volta de 2004, depois de várias tentativas frustradas, tudo o que se tinha em mãos era um documento de propriedade da área da Mitra Diocesana de São Carlos, e uma imagem de satélite sem escala. Não havia mapas nem plantas que registrassem sequer sua divisão territorial.

Quando a prefeitura tomou conhecimento da intenção de resgatar o processo de regularização fundiária da Vila, por meio do Secretário Gustavo Fava, especialmente quando passou a orientar o trabalho de conclusão de curso já referenciado, os olhares se voltaram para o local e deu-se início ao levantamento cadastral georeferenciado. Todos os lotes consolidados foram considerados individualmente, com roteiros para lotes regulares e memoriais descritivos para os lotes irregulares.

Planta 3.2 - Planta da Vila Carvalho - Levantamento cadastral das edificações consolidadas

Fonte: PMV Projeto e desenho da planta geral elaborado por: Janaina Cucato - junho/2008, enquanto funcionária da PMV.

**PREFEITURA DO
MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA**

CPF: 06.942.000-0000
Rua: 1000 - Jd. Votuporanga - SP
Fone: (11) 3555-5000

MEMORIAL DESCRITIVO

Titular da posse: Ramiro Storti e Franciele Angela Valdambini Storti
Cadastro: 90.43.06.01.01
Local: Rua 8
Loteamento: Vila Carvalho, Distrito, Município e Comarca de Votuporanga - SP
Área: 1.076,38 m²

DESCRIÇÃO PERIMÉTRICA

Tem início num ponto situado no alinhamento da Rua 8 e divisa com a propriedade de Dorival Rodrigues e outra, descrito em planta anexa, com coordenadas planas no sistema topográfico municipal: Este (X) 45.773,9727 e Norte (Y) 42.690,5633, daí segue confrontando com a Rua 8 no azimuth 283°55'51" numa distância de 21,31 m; daí deflete à direita e segue confrontando com a propriedade de José Florindo da Silva e outra, Matricula nº 17.663 no azimuth 5°07'01" numa distância de 48,33 m; daí deflete à direita e segue confrontando com a propriedade de Leocildes Gonçalves, Matricula nº 35.538 no azimuth 96°12'00" numa distância de 22,17 m; finalmente da propriedade de Dorival Rodrigues e outra, Matricula nº 35.106, deflete à direita e segue no azimuth de 108°21'08", na extensão de 51,19 m, ponto de origem desta descrição, fechando assim uma área de 1.076,38 m².

Observações:
 A planta anexa é parte integrante deste memorial descritivo.

Votuporanga, 23 de dezembro de 2008.

_____
Janaina Andréa Cucato
 Arquiteta e Urbanista
 CREA 50622/12047

SICUT - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
Setor de Cadastro Urbano

Figura 3.3 - Memorial Descritivo dos lotes

Fonte: Elaborado pela autora/2008 enquanto funcionária da PMV

Logo em seguida, a autarquia de água e esgoto passou a operar no local passando a suprir praticamente 100% das residências com água tratada, além de desenvolver projeto para a construção da lagoa de tratamento. Foi realizado o levantamento físico e sócio econômico de todos os moradores e domicílios da Vila.

As poucas melhorias já implicavam na “valorização da área”. Muitos moradores das imediações passaram a adquirir terras no interior do vilarejo para possível revenda. A maior área (lote com 3.721,24 m²), comprada por um sitiante vizinho a Vila, chegou a ser cogitada como proposta de reparcelamento - “pequeno loteamento”, segundo o adquirente. Mesmo sem autorização legal, a área foi sendo “picada” e revendida, e no local foram construídos dois edifícios religiosos e uma “casa de veraneio”, para aluguel em finais de semana, dentre outras edificações para aluguel temporário.

A partir de 2006, foram realizadas diversas reuniões para cadastro dos moradores e coleta da documentação a ser encaminhada ao setor jurídico da prefeitura. Durante as reuniões também foi realizada a atualização dos dados cadastrais coletados em 2004.

Figura 3.4 - Imagens de uma das reuniões, coordenada pela autora de cadastramento dos moradores e coleta de documentos pessoais- Ano 2007.

Fonte: André Takahashi- arquivos da Autora, 2007.

Mapa 3.21 - Mapa da situação original- Desenhado sobre a imagem satélite 2004 pela autora - TFG/2004 (Vila Carvalho: Da urbanização à Regularização Fundiária). S/escala
Fonte: Arquivos da autora/ dez-2004 e PMV/2004.

Entre os anos de 2004 e 2008 deu-se um processo que reunia, além da documentação recentemente coletada, documentos de antigos moradores, processo este que seria alavancado pelo mecanismo do “usucapião coletivo”. Contudo, a alta rotatividade dos moradores na Vila de forma frequente, descaracteriza as tentativas anteriores de usucapião coletivo. A grande maioria destes moradores, saíam da Vila em busca de uma melhor oportunidade de vida, porém sempre retornavam, amparados pelos baixos valores que se utilizava para morar no vilarejo. Dessa forma, o processo nunca conseguia ser encerrado, eram necessárias atualizações constantes, impedindo a continuidade do processo.

Mas em 2009, ocorreu uma nova oportunidade de regularização da área. A partir da aprovação da Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009, que dentre outras coisas dispõe sobre: “[...] a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]”, uma nova tentativa de regularização da área estava aberta. Com a atualização dos dados, a reestruturação dos mapas e a coleta de documentação exigida pelo C.R.I.A - Votuporanga, a Divisão de Arquitetura e Controle Urbano⁶⁸ (da

⁶⁸ Naquele momento, sob coordenação da autora.

SMDUH), foi possível proceder aos ajustes necessários para que o processo tramitasse e fosse adiante. O processo de regularização chegou a ser depositado junto ao Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Votuporanga, com base na Lei n. 11.977/2009:

Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”; (Capítulo III, Seção-I- Item IV, Lei 11.977/2009).

Regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: - b) de imóveis situados em ZEIS; (Capítulo III, Seção-I- Item VII, Lei 11.977/2009).

O processo não chegou a prosperar por fatores como: a alta demanda de trabalhos pelo órgão público municipal que se dispõe em resolver questões consideradas pelos gestores públicos como “de maior prioridade”, além da referida rotatividade dos moradores que se frustravam com as tentativas anteriores de regularização por usucapião coletiva, o que desgastou, de forma importante, a administração pública, criando certa resistência à questão fundiária da Vila Carvalho. Outro motivo da interrupção do processo se deveu à falta de comprometimento dos agentes públicos em assumir a “paternidade” do processo, com a responsabilidade de acompanhá-lo até o final. Acredita-se que, através da parceria firmada entre a Prefeitura e a UNIFEV - Centro Universitário de Votuporanga, com recursos do Governo através do PROEXT, ainda que em fase de discussões, esta ação deve ser retomada. Enquanto isso, os moradores mais antigos continuam o sonho da posse da terra, mesmo sabendo que isso poderá implicar no ‘aumento do custo da terra e da moradia’.

3.5.3 ZEIS em áreas periféricas (1996)

3.5.3.1 Park Residencial Colinas (PDM-1996)

O primeiro estudo de caso analisado é referente ao loteamento Park Residencial Colinas e se refere a um parcelamento na zona norte da cidade em 2004, em área demarcada como ZEIS no Plano Diretor de 1996.

Mapa 3.22 - Localização do Park residencial Colinas
Fonte: Elaborado a partir do mapa da Lei 2830/1996

De gleba rural, a área pertencente à Paes de Lima Construtora e Empreendimentos Ltda. se conforma como urbana desde a década de 1980, período em que a zona norte se mostrava em franca expansão, especialmente pela implantação do 1º Parque Industrial, o que motivou a dinâmica da produção do espaço urbano na zona norte, bem como o processo de valorização da área, conforme o quadro apresentado no Capítulo 2, em que muitos produtores rurais passaram a compor o quadro de empresários industriais.

Segundo o *entrevistado 1* (2013), “Parte da área era ambientalmente fragilizada e merecia atenção especial principalmente pelas erosões ali presentes [...]”. Buscou-se sanar os problemas ambientais com soluções de projeto e legais como a garantia da liberação das faixas de APP, afastando-se as construções, dentre outras medidas.

A área demorou cerca de sete anos para ser ocupada, mesmo ainda existindo no local vários lotes à espera de uma intervenção construtiva. A sequência das imagens abaixo indica o processo de ocupação do loteamento no período compreendido entre os anos de 2004 até 2011, ressaltando a ocupação quase que massiva da área.

Figura 3.5 - Sequência de imagens de satélite da evolução do loteamento nos anos de 2004, 2006 e 2011
 Fonte: Google Earth (2004, 2006 e 2001)

Ponto comum em todas as imagens é o fato da área, até o final do período abordado nesta dissertação, ainda constar da periferia da cidade, sem processo consolidado de ocupação, da mesma forma como estava em 1996, quando foi gravada como ZEIS. Mesmo periférico, o Park Residencial Colinas não é o divisor que marca o limite entre as áreas urbana e rural. Seu entorno imediato está inserido no perímetro urbano “expandido”, já analisado no item 3.3, subitem 3.3.1 deste capítulo, gravado como ZPR (Zona de Predominância Residencial) pelo PDM-1996 e pelo PD-2012, passando a ser gravado como ZEIS em 2012, atraindo o interesse dos investidores imobiliários.

Já o entorno imediato localizado ao norte da área é conformado por vários conjuntos habitacionais, dos quais pode-se destacar o Conjunto Habitacional Vereador José Nunes (Dec. Aprovação n.º 5683 de 27/05/98); o Jardim Canaã (Dec. Aprovação n.º 4724 de 21/06/93), Conjunto Habitacional João Albarelo (Dec. Aprovação n.º 4534 de 03/09/92), todos instalados anteriormente ao Park Residencial Colinas, em áreas demarcadas como ZPR (Zona de Predominância Residencial) pelo PDM-1996.

Observa-se que a gleba que receberia o Loteamento Park Residencial Colinas ficou demarcada pelo PDM-1996 como ZEIS, envolta por uma vasta área gravada como ZPR, incluídos os conjuntos habitacionais acima descritos e já consolidados (mesmo o Conjunto Habitacional Vereador José Nunes, construído em 1998). Os conjuntos habitacionais mantiveram sua estruturação física e morfológica inicialmente proposta remontando uma paisagem seriada, numa ocupação de densidade média. Em 2006, quando aprovado o Plano Diretor- Lei 106/2007, a área ocupada pelos conjuntos habitacionais foi denominada de Zona Mista (ZM), o que não alterou em nada sua estrutura, uma vez que nesse momento já estavam consolidados.

A imagem abaixo mostra nitidamente o contraponto entre o Loteamento Park Residencial Colinas e seu entorno, especialmente quando se trata dos padrões construtivos, observados não apenas pelas fachadas das residências, que destoam entre si, mas também pelo número de piscinas nas residências, destacando o fato de que no interior do loteamento existe uma diferença marcante entre os níveis dos padrões construtivos:

Figura 3.6 - Localização do Park Residencial. Colinas; abaixo da eq. Para dir: Conjunto Hab. Vereador Jose Nunes, Jd. Canaã e abaixo do Jd. Canaã, o Conjunto Hab. João Albarello –Com intervenção da autora
Fonte: Google Eartt-2011.

Figura 3.7 - Imagens de Três tipologias diferentes de residências localizadas no local
Fonte: Autora/2012

Analisando o mapa do loteamento Park Residencial Colinas inicialmente apontado, acredita-se que a intenção do loteador era justamente promover uma conformação híbrida do ponto de vista físico e social para o local, oferecendo oportunidade de habitação para as camadas de baixa e média rendas. Tal fato se explica pela configuração dos lotes aprovados inicialmente, com área de 250,00 m², e que em curto prazo de tempo foram, na sua maioria, submetidos ao desdobramento, praticamente duplicando o número de lotes inicialmente proposto. Toma-se como exemplo a quadra cadastrada junto à Prefeitura Municipal sob o número NE 21.05.10, (inicialmente cadastrada sob o NE. 21.05.07), escolhida em função da quantidade de lotes desdobrados ali presentes, tanto os lotes de esquina, quanto os lotes de meio de quadra.

Planta 3.3 - Planta da Quadra NE 21.05.10- (inicialmente cadastrada sob o nº 21.05.07) - Desenho original do loteamento-
Fonte: Prefeitura de Votuporanga e Valter Lima de Melo/2013

Planta 3.4 - Planta da Quadra NE 21.05.10 - Desenho original modificado pelos processos de desdobramento dos lotes
Requerido junto à PMV sob o nº 2377/201

O tamanho original dos lotes, com desenho orientado pelo traçado em grelha, varia entre 250,00 a 344,87 m², considerando a área total do loteamento, todos em situação de regularidade física e também fundiária. O exemplo acima mostra nove desdobramentos de lotes na quadra mencionada, justificando o exposto na explanação anterior.

Outro exemplo que se destaca aqui é referente à quadra NE 21.07.24 que, embora não apresente o desdobro efetivamente estabelecido, observa-se a intenção de fazê-lo o que fica evidente pela forma de implantação das edificações na forma geminada notada tanto pela imagem de satélite, quanto na planta de edificações disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Votuporanga.

Planta 3.5 - Quadra NE 21.07.24 - Desenho original modificado pelos processos de desdobramento dos lotes
 Setor de Cadastro Físico-PMV-SMDU
 Requerido junto à PMV sob o nº 2377/2014

Figura 3.8 - Imagem satélite dos Lotes desdobrados
 Fonte: Google Earth 2011

Planta 3.6 - Cadastral da quadra com as edificações intencionadas ao desdobro

Fonte: Google Erth e Setor de Cadastro Físico - PMV-SMDU

Requerido junto à PMVsob o nº 2377/2014

Essa permissividade e flexibilidade de “retalhar” os lotes contribuíram para uma redistribuição dos lotes existentes atendendo a uma demanda populacional que se divide entre a disponibilidade de adquirir um lote com maior ou menor área, favorecendo também a produção de edifícios que se mesclam entre aqueles pertencentes às camadas de baixa e meia renda.

Após a liberação do loteamento, os lotes começaram a ser comercializados, sendo que parte dos lotes parcelados permaneceu nas mãos do proprietário da área e parte sob a propriedade do loteador, que mais tarde os negociaram por um valor muito acima daquele inicialmente pedido.

Nesta transição, a camada de renda média passou a incorporar lotes, e hoje no local coexistem áreas de moradia popular e das camadas de renda média, separados apenas por um muro. A mistura de classes sociais não é aqui reconhecida como um problema, mas a destinação de lotes para outra faixa de renda que não é consistente com o instrumento das ZEIS, é o que se investiga.

Figura 3.9 - Imagens dos Diferentes padrões construtivos
Fonte: Autora- (Nov 2012)

O acesso à moradia está ligado ao seu preço, que, por sua vez, depende de sua localização na cidade. Mesmo as áreas mais distantes estão sujeitas à valorização. Neste caso, foram vendidos lotes com piores localizações e à medida que o loteamento foi sendo ocupado, os demais lotes foram colocados à venda, por um preço muito acima da venda inicial, valorizando todo o loteamento, inclusive os meios lotes. A avenida principal que, a princípio, formou um marco divisor entre as piores e as melhores localizações, totalmente ocupada por residências e principalmente por serviços e comércio, agora estrutura o loteamento.

Ao analisar o processo de valorização desta ZEIS originária em 1996, busca-se fazer uso dos recursos disponíveis tanto junto ao órgão público municipal, como de dados coletados no campo e levantamento da documentação de tributação incidente sob os imóveis dos moradores consultados:

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Esta análise é realizada por método comparativo das plantas genéricas de valores e base de cálculo utilizado pela Prefeitura Municipal, buscado observar de forma progressiva a evolução dos valores venais⁶⁹ corrigidos nos anos de 2004/2005, 2007 e 2011.

Comparando-se as plantas de valores entre o início do ano de 2004, percorrendo o ano 2007 e encerrando-se em 2011, ano da última correção de valores no período que antecede o fechamento do período aqui analisado (2012), observa-se que, houve alterações significativas dos valores venais dos lotes no Loteamento Park Residencial Colinas, os quais foram submetidos a uma valorização de mais de 268,78% do seu valor inicial. Um exemplo ilustrado na tabela abaixo mostra com clareza e em números está valorização:

Tabela 3.6 - Evolução de valores de imóvel

Quadrante analisado: NE 21.07.16 (Testada voltada para a Avenida)	
PGV- Ano	Valor venal/m²
Início de 2004	Não calculado (gleba)
2004/05	40,00
2007	45,00
2011	107,51

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Setor de IPTU/PMV

De acordo com o *entrevistado 13* (Técnico do Departamento de IPTU), os números constantes em cada quadra correspondem aos valores reais em m² de cada lote e foram aqui utilizados para comprovar a evolução em valores das áreas analisadas.

Ainda segundo o *entrevistado 13*, é realizada uma correção linear da PGV num período de tempo que pode demorar entre um e dois anos, conforme a necessidade. Assim, para certificar a valorização da área em função do seu valor/preço ao longo dos anos de 2004 (que corresponde ao ano de implantação do loteamento) até 2011/2012, foi realizada uma pesquisa “*in loco*” com a imobiliária responsável pela venda dos imóveis disponíveis para comercialização na área de estudo. O comparativo foi realizado fazendo uso de três componentes: tempo, tamanho do lote e valor de comercialização do lote. Assim, segundo a coleta de dados, chega-se aos seguintes resultados apresentados na tabela comparativa abaixo:

⁶⁹ “Conceituamos o valor venal como sendo aquele preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário, admitindo-se a diferença de até 10% para mais ou para menos” (HARADA, 2008, p. 1).

Tabela 3.7 - Comparativo de valores de imóvel

Ano da transação	Tamanho do lote (m²)	Valor de comercialização do imóvel
2005	250,00	R\$ 13,00 a R\$ 17,00
2007	250,00	R\$ 18,00
2009	250,00	R\$ 35,00
2010	250,00	R\$ 45,00
2012	250,00	R\$ 60,00 a R\$80,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em visita à imobiliária Park Residencial Colinas (CNPJ 04477340000169 em 03/09/2014-para compor esta pesquisa).

Destaca-se o fato de que os imóveis acima indicados são lotes ainda sem construção. Contudo, a pesquisa também aborda imóvel com edificação já implantada como é o caso de um imóvel residencial adquirido em 2009 por R\$ 1.260/m² de lote e uma edificação de 80,00 m², pelo valor de por R\$ 16.000,00, levando-se em conta que se trata de meio lote. Este mesmo imóvel foi vendido por um valor de por R\$ 200.000,00, apenas 4 anos mais tarde, em janeiro de 2013 (Informações do proprietário).

Considerando os valores aplicados sobre a área, sua dinâmica de produção e ocupação, bem como a análise da documentação levantada, tipologias construtivas e padrão socioeconômico da população moradora, observa-se que a área jamais teve perfil de uma ZEIS e se em algum momento houve a intenção de gravá-la como tal, pensa-se que, principalmente pelo fundo de vale em APP que ali existe, certamente dever-se-ia incorporá-la ao zoneamento de 1996 como ZEP (Zona Especial de Preservação). O que se observa de fato, na grande maioria da área é que, independentemente do zoneamento ali gravado, o que prevaleceu foi, além do interesse do especulador imobiliário, também o da população de renda média, não ignorando os casos em que a população de baixa renda também foi contemplada, como já exposto, porém em menores proporções.

3.5.4 ZEIS em vazios intraurbanos (1996)

Como já citado anteriormente, o padrão de estruturação urbana do município de Votuporanga esteve relacionado a necessidades do capital industrial e imobiliário e se configurou através de um sistemático e sucessivo jogo entre as classes sociais, que se traduziu por estratégicos deslocamentos no espaço interurbano, na tentativa da apropriação dos melhores recursos do espaço socialmente construído.

A busca frenética de melhores espaços na cidade, inclusive em Votuporanga, reflete uma configuração estratégica de ocupação com vazios que passam a figurar como importante componente do espaço urbano.

A dinâmica de transformação dos vazios em “oportunidades” pode apresentar potencialidades, mas também pode gerar efeitos perversos se essas potencialidades não forem orientadas a buscar

elementos estratégicos para a reestruturação do território urbano, como, por exemplo, interrupção do sistema viário, fechamento do loteamento, o que não é o caso dos loteamentos aqui analisados (à exceção dos Condomínios Gardem Ville I e II, descritos *a posteriori*).

O ‘estoque’ de terras pelo capital privado orientou, particularmente após a década de 1990, a formação de alguns poucos vazios urbanos na malha consolidada, à espera de valorização, enquanto as camadas populares eram empurradas para as franjas do perímetro urbano em áreas desprovidas de serviços urbanos. Retoma-se aqui, os processos periféricos analisados por Bolaffi (1975), descritos no capítulo 2 quando observa a descontínua expansão da mancha urbana que ele já considerava como sendo típico das capitais e as cidades.

No caso de Votuporanga, mesmo com o empobrecimento progressivo da população principalmente no período de reestruturação da indústria local, os vazios mantinham-se ociosos no interior da malha urbana com infraestrutura. Assim se conformaram as aglomerações populares e a consolidação das camadas de alta renda nas áreas mais centrais do município. Ao se referir às valorizações de áreas bem servidas, Singer (1979, p. 27) indica que: “O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar”.

Tanto os proprietários privados como o patrimônio público procuram antes de tudo o “salto” do valor fundiário nestas áreas, que aparentemente estão “esquecidas” ou “baldias”. Assim, as áreas vazias podem ser vistas enquanto porções do território intraurbano resultante da marcha em direção à periferia paralelamente à prática do estoque de terras pelo capital privado à espera de valorização.

Mapa 3.23 - Mapa de Localização dos vazios urbanos -Lei 106/2007
Fonte: Lei 106/2007 e PLHIS - Diagnóstico de Votuporanga/SP

Apesar de o município possuir um Sistema de Informações Geográficas, esse sistema ainda não está sendo usado para elaboração de um levantamento mais aprofundado dos vazios. Dadas as limitações encontradas, este diagnóstico realizou um estudo preliminar de vazios onde buscou-se analisar a cidade como um todo, identificando as áreas não edificadas conforme levantamento realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, demonstrado na peça gráfica denominada, Mapa do Zoneamento e cruzando com outros mapas do Plano Diretor como: Mapa 2. Macrozoneamento; Mapa 3. Zoneamento; e foto aérea do Município. Segundo Plano Diretor do Município de Votuporanga. 2006 - Esses vazios estão inseridos na área urbana legal e possuem previsão de atendimento de água e esgoto, além de estarem fora de áreas de preservação ambiental. [...]. Os vazios em área central também podem ser encarados como oportunidades para empreendimentos privados de habitação de mercado popular - HMP, pelos próprios proprietários dos terrenos, considerando-se, entretanto, a necessidade de adequação dos parâmetros urbanísticos compatíveis para tal finalidade. (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PLHIS DE VOTUPORANGA - Diagnóstico Habitacional do Município de Votuporanga- 2010).

Assim, se conformaram as aglomerações populares e a consolidação das camadas de alta renda nas áreas mais centrais do município.

Tanto os proprietários privados quanto o Estado, gestor do patrimônio público, procuram antes de tudo o “salto” do valor fundiário nestas áreas, *a priori* com aparência de “esquecidas”. Assim, as áreas vazias, podem ser vistas enquanto porções do território interurbano resultante da marcha em direção à periferia paralelamente à prática do estoque de terras pelo capital privado à espera de valorização.

3.5.4.1 Jardim dos Ipês

O Loteamento Jardim dos Ipês está localizado na porção sudeste do município, com decreto de aprovação n. 7.529 de 03/05/06 - Revigorado pelo Decreto. n. 7.803 de 14/07/08. A partir do Plano Diretor de 2007, foi instituído como Zona 01 - (uma derivação das Zonas de Recuperação e Ocupação Controlada -Seção II, Cap. IV, Art. 78, Item III- Lei nº 106/2007), por estar inserida em porção do território com fragilidades ambientais, intensa presença de recursos hídricos e presença de inúmeros vazios. A área do loteamento, bem como seu entorno ainda está em vias de preenchimento destes vazios, mas aqui o que nos interessa é a área preenchida pelo do Jardim dos Ipês, bem como sua valorização, mesmo se tratando de uma ZEIS (não que as ZEIS não possam ser valorizadas).

Localizado na Área de Expansão Urbana 2 - A.E.U.2⁷⁰, -PDI-1971, e outrora vazio urbano, o loteamento Residencial Jardim dos Ipês, aqui analisado como ZEIS em área intraurbana, localiza-se no sudeste da cidade, cuja área foi inicialmente demarcada como ZEIS para atender a população de baixa renda já que no momento de aprovação do PDM-1996, o município enfrentava um momento de tensão sob os efeitos da crise da indústria e o déficit habitacional era de um volume considerável. Ocorria que alguns proprietários, dentre eles o proprietário da gleba onde se implantou o Residencial Jardim dos

---

70 As AEU 2, assim como as AEU1, AEU3 e AEU4, são previstas no mapa 04 do Zoneamento de Uso e Divisão Territorial em áreas Integradas, proposto para o município de Votuporanga - PDI-1971 (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 9 e 10). Tais áreas estão descritas no item 3.3, subitem 3.3.1 deste capítulo.

Ipês, não se interessava em parcelar suas glebas visando à camada popular, considerando que as vendas se estagnariam.

O proprietário preferiu um tipo de parcelamento que originou lotes com dimensões superiores às aquelas indicadas para as ZEIS, com parâmetros diferenciados dos projetos de loteamento comumente implantados em Votuporanga, visando, inclusive, grandes áreas arborizadas e faixas *non aedificandi* de 3,00 metros nas testadas dos lotes propostos, lotes estes com variações de área entre 300,00 a 450,00 m². O resultado foi um número menor de lotes com preços acima daqueles para a habitação de interesse social.

Figura 3.10 - Planta do Loteamento: parâmetro diferenciado de Parcelamento do solo
Fonte: Autora/2012 e Integração Projetos/2012.

Figura 3.11 - Imagens do Loteamento: parâmetro diferenciado de uso e ocupação do solo
Fonte: Autora/2013/2015.

Esse procedimento do loteador faz valer o que Corrêa (2004, p. 18) analisa como segue:

Os diferenciais das formas que a ocupação urbana [...] assume são, em relação ao uso residencial, o seguinte: urbanização de status e urbanização popular variando de acordo com a localidade da área [...] e agem pressionando o Estado visando à instalação de infraestrutura. Tais investimentos valorizam a terra; e campanhas publicitárias exaltando as qualidades da área são realizadas ao mesmo tempo; e conseqüentemente seu preço sobe.

Os vazios no espaço interurbano podem constituir a base fundiária e locacional de projetos urbanos estratégicos para a reestruturação de cidades ou suas periferias. Mas nem mesmo um zoneamento especial, que sujeita tais áreas aos acessos e parâmetros especiais de ocupação e parcelamento, além de direcionamentos de linhas de financiamentos especiais, é capaz de assegurar o fim desejado a que a lei de zoneamento originalmente se propõe. Neste sentido, o caráter de negociação intrínseco às áreas vazias limita-se apenas a atender à visão estratégica pré-estabelecida pelo impulso da especulação, numa rigidez calcada especialmente no interesse do mercado imobiliário.

No caso do loteamento Residencial Jardim dos Ipês, legalmente implantado em uma ZEIS, tanto o padrão do parcelamento do solo, quanto as características das habitações ali instaladas, não se alinham aos padrões das camadas populares estabelecidas nas áreas vizinhas ao loteamento. Saule Jr. (2001), compreende que ao constituir ZEIS, enquanto porção do território destinada à moradia da população de baixa renda significaria admitir um regime urbanístico especial e reconhecer o direito à diferença. Neste caso, nada disso foi seguido.

Nas imagens a seguir, respectivamente de junho de 2012 e de janeiro de 2015, observa-se à esquerda o loteamento Residencial Jardim dos Ipês, ainda rarefeito, pouco ocupado, mas com visível diferença no tamanho das edificações e consequentemente dos lotes, e à direita, observa-se o Conjunto Habitacional do entorno imediato, construído com tipos repetidos, com lotes e construções menores, promovendo o adensamento da área, destacando ainda maior o contraste com o entorno.

Figura 3.12 - Sequência de Imagens do Loteamento (destaque em vermelho) e seu entorno imediato- Conjunto Habitacional
Fonte: Autora - Nov. 2012.

Figura 3.13 - Imagem de satélite do Loteamento (destaque em vermelho) e o Conjunto Habitacional presente no entorno imediato (destaque em amarelo)
Fonte: Google Earth (2011). Com intervenção da autora

Segundo o *entrevistado 1* (2013), “ainda que a área tivesse sido indicada para uso especial de interesse social, isso não significa que querendo utilizar a área para outro fim, o proprietário não pudesse”.

Uma das questões que foram discutidas na época da implantação deste loteamento era que esta mesclagem (*sic*) das classes sociais era importante, ou seja, dentro de uma zona onde predominavam os conjuntos habitacionais de classe média baixa surge um empreendimento que tem outras características, numa gleba que não tinha nada de especial, nada de esplêndido, inclusive nem a localização, nem a contemplação da paisagem. Ao contrário, ela estava inserida ou envolta dentro de um bairro de classe média baixa (*Entrevistado 1*, em entrevista cedida à autora em 02-04-2013).

Na década de 1990, o entorno do loteamento era constituído por vazios urbanos e atualmente está em processo de ocupação especialmente pelos setores no interior da classe média. A área do loteamento ficou durante alguns anos aguardando a instalação de serviços urbanos e, quando o entorno foi pavimentado, o proprietário viu ali uma possibilidade de lançar um loteamento com características diferenciadas, levando em conta sua descrição já mencionada. O proprietário passou a entender que aquela área era uma área com grande possibilidade de valorização, em meio à antiga pobreza que se transformava.

O Conjunto Parque Residencial do Lago (Dec. n.º 4026 de 27/06/90 Decreto de Revigoração n.º 6994 de 29/11/04), já estava inserido nas imediações do Residencial Jardim dos Ipês no período anterior à aprovação da Lei n. 2.830/96 (PDM-1996). Assim, quando a lei foi elaborada, foi prevista a demarcação da área como ZPR - Zona Predominantemente Residencial, pois existia uma questão embutida nas discussões desta previsão que era o fato de que se o Conjunto Habitacional fosse demarcado como ZEIS, entendia-se que poderia nesta área apenas ser construída habitação social ou residências não admitindo o uso comercial impedindo a implantação de outros usos inclusive que completavam a renda familiar dos moradores. Segundo *entrevistado 1* (2012), “o conjunto foi implantado e posteriormente gravado como ZPR. Isso foi proposital para que se tivesse uma permissividade de implantação de pequenas atividades locais para fazer girar e movimentar a economia local (comércio e serviço local). Se fosse numa ZEIS isso não seria permitido”.

Figura 3.14 - À esquerda: Conj. Hab. Parque Res. Do Lago (bastante alterado pelos moradores em relação sua estrutura de origem), ao lado dos Jardim dos Ipês.
Fonte: Autora- Out/2012.

Nesta linha de raciocínio a legislação urbana de Votuporanga mantém certas especificidades que apontam cada vez mais para uma indução, ainda que indireta, de formulações que distanciam instrumentos legais dos seus conceitos originais e, mais que isso, articula e fomenta a aplicação de mecanismos de intervenções que favorecem a disseminação cada vez mais forte do capital imobiliário.

Destaca-se que o fato de que esta porção leste do município, onde atualmente está implantado o Residencial Jardim dos Ipês, seja uma área circundada por inúmeras glebas ainda em processo de ocupação, configurando-se como um dos últimos, entre os poucos, vazios intraurbanos que o município agrega. Trata-se de um conjunto de áreas subutilizadas no período em que o Residencial Jardim dos Ipês foi implantado, sem pavimentação e desprovido de qualquer outra infraestrutura. Apenas após a alteração da administração na década de 2000, este bairro recebeu pavimentação asfáltica e a região valorizou. Além disso, a ocupação desta região com um loteamento para população de renda mais elevada era uma tentativa do proprietário de qualificar aquele espaço e criar ali uma nova área com qualidade de centralidade comercial, sendo este também o interesse do poder público, inclusive manifestado no plano. Talvez a única dificuldade fosse a de conseguir o investidor para a construção deste centro já que os lotes residenciais geram mais retorno para o empreendedor.

A região vem se desenvolvendo do ponto de vista urbanístico e se valorizando com os investimentos do governo municipal após o ano 2000⁷¹, especialmente com a construção do parque linear e implantação do Centro de Lazer do Trabalhador construído às suas margens. Como se pode observar na sequência de imagens, até 2004 nem a área do Loteamento jardim dos Ipês, nem os bairros vizinhos eram pavimentados. As interligações com esse conjunto, que podem ser vistas na imagem de

⁷¹ Início do mandato do prefeito Carlos Eduardo Pignatari - partidário do PSDB.

satélite, não eram legalizadas. Apesar de aparentemente estarem subdivididas, na realidade as áreas não estavam oficialmente ou legalmente desmembradas e as interligações que a cortavam serviam apenas de passagem já que o proprietário da gleba permitia.

Figura 3.15 - Em destaque, área ocupada pelo Residencial Jardim dos Ipês
Fonte: Google Earth 2002, na sequência, o mesmo recorte da imagem em 2004

Figura 3.16 - As interligações viárias (nesta sequência) já na forma legalizada.

Fonte: À esquerda, na imagem coletada de Google Earth 2006, na sequência, o mesmo recorte da imagem em 2011.

Somente quando o Residencial Jardim dos Ipês foi loteado, as interligações foram oficialmente instituídas. Isto ocorreu através do processo de desapropriação indireta por meio de doação destas “faixas” de interligação para a Prefeitura. A equipe, à época recém-formada pelo prefeito eleito, havia assumido suas funções no fim dos anos 1990 com a Prefeitura endividada e sem recursos reservados para qualquer investimento ou transação de qualquer natureza.

Atualmente, o remanescente da grande gleba, também vazio urbano, ainda está nas mãos do mesmo empresário, o loteador do Residencial Jardim dos Ipês. Tanto na área loteada quanto na sua área remanescente, o empresário utilizou o processo tradicional de retenção especulativa de valor, ou seja, loteou o “fundo” da área, aquela mais distante dos acessos facilitados pelos corredores coletores e/ou arteriais, deixando a frente valorizar para possível implantação de corredores comerciais.

Hoje é possível observar que os novos loteamentos que vem sendo implantados na cidade, com oferta de lote de 200,00 m², tem sido alvo de interesse imediato no momento do lançamento do parcelamento. Vários loteamentos aprovados recentemente tiveram seus lotes vendidos antes mesmo de terem sido oficialmente disponibilizados para comercialização. Nesta dinâmica, parte da oferta dos lotes fica retida nas mãos tanto do loteador quanto do proprietário da gleba, para serem renegociados, por um preço superior àquele inicialmente determinado. Contrastando com esta atual realidade, o loteamento residencial Jardim dos Ipês ainda tem lotes remanescentes para serem vendidos.

Figura 3.17 - Um dos lotes remanescentes disponibilizado para venda
Fotos da autora: 2012

No âmbito municipal, pode-se auferir que a própria oferta de lotes tem atraído uma população regional muito maior do que aquele que primeiramente representava o déficit habitacional na cidade. Quanto a isso, Bolaffi (1975, p. 40) indica que “Formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos”.

O momento em que foi aprovado o loteamento Jardim dos Ipês marcou o fim do período de “preconceito” dos empreendedores em relação às ZEIS, pois mesmo tratando-se de uma demarcação por esse instrumento, através do zoneamento do PDM-1996, o empresário percebeu a possibilidade de implantar um empreendimento com um desenho urbano diferenciado, com lotes com áreas médias muito superiores às aquelas oferecidas pelo mercado imobiliário local naquele momento, que, como já se observou, variam de 300 m² a 450 m² e áreas ajardinadas formando alamedas.

Para ilustrar e apontar de forma coetânea os valores atribuídos aos terrenos, utilizou-se, para as análises deste caso, a busca de um instrumento que ilustre o processo de valorização desta ZEIS, e,

Esta coleta direcionou e contribuiu com as análises dos valores de venda dos lotes comercializados no loteamento residencial Jardim dos Ipês, onde consta uma valorização exorbitante se comparar com o preço dos lotes inicialmente vendidos.

Ressalta-se que os dados de valores e preços dos lotes aqui analisados são de base individual e servem de referência apenas para o valor/preço da terra no município de Votuporanga, dados seu grau de urbanização.

Planta 3.10 - Respectivamente Plantas Genérica de Valores - PGVs ano 2004, 2007 e 2011.

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga. - **Sector** de IPTU (escala dos números alterados pela autora)

Tabela 3.8 - Tabela de valores dos imóveis elaborada pela autora a partir de dados coletados*

Ano de comercialização do lote	Lote/m²	Valor da venda
2004 (ano de implantação)		
2006	300,00	R\$ 23.000,00
2008	300,00	R\$ 24.000,00
2010	350,00	R\$ 60.000,00
2012	300,00	R\$ 124.000,00
2012	350,00	R\$ 147.000,00

Fonte: Dados fornecidos: pela Imobiliar - Imobiliária responsável pelo Loteamento e pelos Proprietários particulares dos Lotes – Elaboração própria

*Dados considerando terrenos com características similares (área, localização, etc.).

Se comparar os dados coletados nas fontes de dados utilizadas, pode-se observar que, o valor determinado pelo órgão público local, que consiste no valor venal regido pela PGV, diverge do valor real que é cobrado sobre o imóvel comercializado, denominado “valor de venda”. Quando em 2004 a área era apenas uma gleba urbanizável e parcialmente urbanizada, seu valor venal estava gravado em R\$ 40,00/ m², conforme a PGV/2004. Posteriormente, em 2009, os lotes estavam valorados em R\$ 90,00/m², exceto as faces de quadra que confrontam com a Rua Roraima (R\$ 85,00 /m²), próximo ao Conjunto Habitacional Jamir D’Antonio (Jardim do Lago) e Parque Residencial do Lago destinado à população de baixa renda. No ano de 2011, a mesma área apresentava os valores corrigidos para R\$ 150,51/m², porém aplicados a todas as faces de quadra.

Para a mesma área, os valores de mercado estão especificados na tabela 3.8, em que, junto aos dados provenientes dos carnês de IPTU disponibilizados por moradores do local, comprova-se a diferença e o acréscimo de valores em relação àquele calculado pela municipalidade.

Como elemento indutor desses valores, observa-se a massiva ocupação da área pela classe média que, não apenas neste caso, mas em outros analisados neste trabalho, tem sido a classe prevalecente na ocupação das ZEIS. Mesmo com a intensa valorização dos lotes, torna-se evidente que somente houve valorização porque, além da infraestrutura e demais investimentos públicos e privados, há uma demanda que se encarrega de absorver a oferta, independentemente do valor lançado.

A conformação do Loteamento Jardim dos Ipês como ZEIS no espaço intraurbano de Votuporanga é um nítido caso do processo de “elitização” das ZEIS no município. Extraí-se disso que, a classe média se instala e usufrui deste espaço, numa conformação que se divide numa estrutura dupla onde, na superfície contempla-se uma paisagem elitizada, formada por um conjunto arquitetônico que reúne padrões que só a reconhecida “classe média” pode dispor, mas, por outro, assentadas em terras que estão distantes de atenderem ao especial interesse.

3.5.4.2 Conjunto de loteamentos I em ZEIS: Vila Residencial Bortoloti, Vila Residencial Ramalho Matta, Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso, Vila Residencial Morini II

O presente caso é constituído por um conjunto de loteamentos (Vila Residencial Bortoloti, Vila Residencial Ramalho Matta, Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso, Vila Residencial Morini II) localizados na zona norte da cidade em área gravada como ZEIS pelo Plano de 1996.

As ZEIS de 1996 foram pensadas como áreas especialmente delimitadas para receber atenção especial, dada sua situação particular em cada caso. Segundo levantamento de dados e entrevistas especialmente realizadas, tanto com operadores quanto com elaboradores do PDM-1996, estas ZEIS não eram necessariamente delimitações com o objetivo de ocupação com HIS, ainda que essa a destinação, segundo *entrevistado 1*, fosse a mais recorrente, pois segundo ele, “sempre foi difícil

entender essa distinção dentro da SEARVO, onde eram realizadas as reuniões semanais durante todo o período de elaboração do PDM-1996”. Segundo o entrevistado:

Grafou-se (sic) como ZEIS todas as áreas do território urbano ou periurbano que apresentavam sinais de distorção na composição dos usos com os do seu entorno ou que poderiam se transformar em problemas socioambientais futuros, ou ainda que necessitassem de atenção especial dada a sua precariedade sócio ambiental. (*Entrevistado 1* - Ago/2014).

Destaca-se aqui o fato de que dentro da própria equipe de elaboração do Plano, fazia distinção entre o real interesse de demarcação das ZEIS. Há quem compreendia que tais áreas seriam reservas de terra destinada apenas à produção e HIS especialmente após a crise econômica local. Na entrevista acima, pode-se observar a outra linha de pensamento.

A área objeto deste estudo de caso pode ser enquadrada na “porção extremo noroeste”, região que desenvolvia rapidamente a vocação residencial pela presença de dois conjuntos habitacionais relativamente de grande porte. Havia indícios de que se desenvolveria ao longo da Avenida Emílio Arroyo Hernandez uma zona com forte caráter de centralidade, concentrando o comércio e serviços da zona norte, apesar de conviver com indústrias pesadas do setor metalúrgico, já contando com ações da vizinhança por perturbação do sossego, e um frigorífico de grande porte da década de 1970. Essas indústrias foram implantadas como extensão do Distrito Industrial I e ao seu redor foram sendo instaladas inúmeras oficinas e pequenas fábricas causando impactos, inclusive ambientais, de diferentes intensidades.

Figura 3.18 - Localização das áreas do frigorífico, (acima), e abaixo, está a área do caso analisado ambas ZEIS grafadas em 1996.

Fonte: Imagem de satélite do Google Earth (2011), com intervenção da autora

Ainda que a potencialidade de ocupação residencial estivesse identificada, a presença maciça das indústrias, do comércio e serviços de grande porte precedia a sua existência na área. Os núcleos de elaboração do Plano propôs, então, a fixação de dois polos de zoneamento: um seria a Zona de Comércio e Serviços Pesados, mais ao sul, margeando a rodovia Euclides da Cunha, com extensão do distrito industrial até a área da indústria de Eixos de Equipamentos Rodoviários Rodrigues Ltda. (Truk Galego), mais antiga e consolidada no local; e o outro, ao norte, em direção ao conjunto habitacional existente, também gravada como ZEIS, região a ser cuidadosamente tratada como área problema, mas propícia para a ocupação residencial.

Figura 3.19 - Localização das ZEIS analisadas neste caso

Fonte: Mapa de Zoneamento da lei 2830/1996

As ZEIS são aquelas áreas marcadas na cor 'areia'

Naquele momento era a zona norte que concentrava a maior força do crescimento urbano e já detinha cerca de 30% da população urbana. Era entendida como o “bairro operário” ainda que a indústria do mobiliário e o distrito industrial passassem por um intenso processo de reestruturação. Esse processo já havia sido percebido pelos planejadores do PDM-1996, que fixaram para o Distrito Industrial I o uso principal de comércio e serviços pesados (em azul no mapa ao longo dos eixos rodoviários), já prevendo a migração dessa atividade para a região.

Os empresários da indústria que persistiam em manter-se no lugar lutavam para que a prefeitura não autorizasse empreendimentos comerciais ou outros que pudessem força-lhes a adoção de mais investimentos em proteção antipolvente especialmente, emissão de micro particulados, pó de madeira e fumaça de caldeiraria. Havia em curso um ajustamento forçado pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - Cetesb, e isso alterava a vida das indústrias com baixa capacidade de investimento, ao mesmo tempo que surgiam as indústrias mais sofisticadas com produção de mobiliário de luxo ou com maior valor agregado.

No Noroeste foram demarcadas zonas levando em conta os conflitos de usos já existentes, em especial os causados pela presença do Frigorífico Quatro Rios, constituído como antigo problema pela emissão de odores e ruídos que afetavam os conjuntos habitacionais vizinhos, Parque das Nações I e II, bem como todo o bairro Pozzobon.

Segundo *entrevistado 1* (2012):

O Zoneamento fez, então, aquilo que era possível na época e transformou a imensa área do “extremo noroeste” numa ZEIS e mais ao norte estabeleceu uma ZREIS indicando claramente que ali deveriam ser edificados conjuntos habitacionais, imposição de membros da SEARVO que naquele momento, insistiam em considerar os conjuntos como depreciadores do espaço urbano e estando mais ao norte, cumpririam seu papel sem “contaminar” o restante da área.

Paulatinamente a ZEIS foi sendo ocupada, com lotes de tamanho padrão de 250 m², pois ainda se contava mais com a comercialização para as famílias de renda média com recursos de poupança e renda familiar mais alta. Ainda naquele momento eram escassos os recursos dos programas oficiais voltados para as famílias de baixa renda. O efeito foi positivo, pois afastou definitivamente as indústrias do lugar, que foram se deslocando para os eixos rodoviários, novos distritos industriais ou de comércio e serviços pesados. O paradigma do lote de 200 m² como representativo da preferência popular foi quebrado logo em seguida, com a implantação predominante desta modalidade e a rápida ocupação pelos novos setores médios surgidos na última década.

Hoje não há praticamente mais região da cidade que seja tão desqualificada que não seja alvo de lançamentos imobiliários de nível médio ou médio alto. As casas mais sofisticadas dividem espaço com as mais simples e os contornos da vizinhança vai lentamente tomando forma mista. Restam pequenos nichos de pobreza concentrada, dentro de bairros como São João e Matarazzo, na zona sul da cidade, algumas faixas marginais ao córrego Marinheirinho na zona norte, como é o caso do Propovo, e trechos do São Cosme e Damião no Sudeste.

Definitivamente o mercado dá respostas inusitadas aos estímulos ou desestímulos dos planejadores. Quem poderia imaginar que a ‘nova’ classe média fosse se interessar em ir morar na zona norte? O caso do loteamento - Vila Residencial Bortoloti é o exemplo de um bairro misto implantado para atender a demanda de renda média baixa e se transformou num bairro equiparado às regiões mais procuradas do centro sul. Essa transformação certamente se deu em função do *boom* imobiliário que transformou a cidade e valorizou rapidamente os lotes disponíveis para a venda. O loteamento - Vila Residencial Bortoloti bem como os outros do seu entorno foram realizados em tempo recorde. “Havia a expressa vontade do Executivo em cumprir com as exigências da política de habitação e acelerar os trâmites do processo de aprovação dos empreendimentos” (*Entrevistado 1, 2013*). Essa rapidez permitiu atender uma pequena parte da forte demanda por lotes naquele momento.

Importante movimento ocorreu em seguida, conformado pela a ocupação do extremo norte, ainda em curso, porém dentro da previsibilidade com a implantação de conjuntos habitacionais como é

o caso do Jardim Itália e, ao lado, outro conjunto habitacional com cerca de 700 unidades, atualmente em fase de aprovação.

Hoje o extremo noroeste praticamente está todo ocupado e se credencia a receber os investimentos para a implantação do prolongamento da Avenida Emílio Arroyo Hernandez, que recebeu investimentos em drenagem e problemas de esgotos na área com um bom padrão estético de ajardinamento e qualidades técnicas do sistema viário arterial, com interligações laterais com coletoras e outras arteriais, através de dispositivos bem projetados conforme previsto no PDM-1996. Esta obra está em curso desde 2009 com elaboração de projetos e construção das redes.

Na elaboração do PDM-1996 compreendia-se que na zona norte já havia iniciado um processo de intensa ocupação e expansão física desde os anos 1970, mas a demarcação das ZEIS em 1996 não respondia exclusivamente à necessidade de implantação de projetos habitacionais, já que para os elaboradores do PDM-1996 as ZREIS tinham a destinação específica para a produção de loteamentos de interesse social. Naquele momento, a área objeto do estudo, era composta por um conjunto de várias glebas de quatro diferentes proprietários.

Após sua demarcação como ZEIS, a terra ficou durante quatro anos sem receber nenhum empreendimento. Em dezembro de 2000 foi aprovado o plano de urbanização de uma das glebas e o loteamento foi denominado Vila Residencial Bortoloti (Propriedade de Waldecy Antonio Bortoloti), com área de 42.750 m². Ressalte-se o fato de que as diretrizes mínimas para elaboração do projeto urbanístico do Vila Residencial Bortoloti já haviam sido aprovadas em 29/02/2000 (Decreto 6121), no mandato do Prefeito Atílio Pozzobon Neto. Em 2005, foi aprovado o Plano de Urbanização da gleba urbana denominada “Vila Residencial Morini II” (Decreto 7150), no mandato do prefeito Carlos Eduardo Pignatari.

Em 2008, através do Decreto 7842, foi aprovado o Loteamento Vila Comercial Ramalho da Matta (no mandato do prefeito Carlos Eduardo Pignatari), este com tendências ao comércio, pela proximidade com a Av. Emilio Arroyo Hernandez, principal eixo de acesso à zona norte, no qual se desenvolveu um novo subcentro de Votuporanga. Em 2010, o último loteamento a ser implantado no “conjunto” das glebas que compunham o quadro de formação da ZEIS aqui estudada foi o “Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso”, que teve seu Plano de Urbanização aprovado em fevereiro de 2010 (Dec. n. 8.112) no mandato do prefeito Nasser Marão Filho.

Mapa 3.24 - Localização do conjunto de Loteamentos analisados neste caso
 Fonte: Respectivamente: Mapas de bairros 2013- e Mapa da ZEIS (em vermelho) - mapa de Zoneamento 1996.

Figura 3.20 - Localização da Zona norte de Votuporanga (após a Rodovia Euclides da Cunha - SP 320) - ano 2010 - Em destaque (amarelo) as áreas dos loteamentos analisados. Em vermelho, o Primeiro Distrito Industrial.
 Fonte: André Takahashi-2011

Interessa-nos mostrar aqui como a área, anteriormente composta por glebas, foi ocupada por loteamentos, se valorizou e se transformou em um reduto de residências de padrões muito diferentes daqueles previstos nas ZEIS, de uma forma geral. Hoje praticamente toda a área analisada está ocupada por unidades unifamiliares de padrão alto ou médio alto, exatamente como se configuram outros bairros tradicionais da Zona Sul, tradicional reduto dos mais ricos.

Figura 3.21 - Imagens dos Loteamentos Vila Residencial Bortoloti; Vila Residencial Morini II e Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso.
Fonte: Autora, 2012/2013/2014.

Concomitantemente ao deslocamento da classe média para a região norte, também parte do comércio e serviços que caracterizam os subcentros urbanos vão se fixando ao longo da Avenida Emilio Arroyo Hernandez, reforçando a valorização dos preços imobiliários e retroalimentando o interesse dos setores mais ricos pela porção noroeste da zona norte. Agências bancárias, revendedoras de veículos, restaurantes, supermercados, consultórios e uma diversidade de estabelecimentos comerciais vão buscar espaço no novo centro em consolidação.

Figura 3.22 - Imagem da Avenida Emilio Arroyo Hernandes- Características de centralidade
Fonte: Autora, 2014.

Assim, lenta e progressivamente a lógica do mercado vai se instalando e a valorização do metro quadrado se impõe com eficiência e clareza, novamente alimentando o interesse dos investidores que passam a buscar possibilidades de negócios na região, aparecendo prédios de moradias de aluguel de padrão médio alto e os galpões comerciais ou lojas em aluguel.

No processo de produção capitalista que envolve o espaço urbano, o seu principal elemento, o solo, é, sobretudo uma mercadoria, onde se verifica a maximização dos lucros. Assim, acredita-se que a qualidade de centralidade tenha contribuído também para a valorização da área já que um centro, enquanto espaço urbano produzido socialmente e como tal é resultante das relações sociais de produção (LEFEBVRE, 2008) tem seu valor diretamente afetado pela demanda capitalista por este espaço, o que leva seu preço variar em torno do seu valor.

Além destas evidências, para demonstrar a valorização da área, também analisar a evolução da Planta Genérica de Valores desde sua conformação enquanto glebas, e estende-se as análises até 2012⁷².

⁷² Conforme já ressaltado nas análises se encerram em 2012, porém segundo técnico operador da Divisão a receita tributária-setor de IPTU da Prefeitura de Votuporanga, a Planta genérica de Valores não foi submetida á correções em 2012, sendo revista em 2011-2013.

Planta 3.11 - Planta Genérica de Valores (PGV-2005) - Gleba ainda sem ocupação ou parcelamento do solo
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga. – Setor de IPTU (escala dos números alterados pela autora)

Acima tem-se a PVG no momento em que o loteamento atinge preços que variam entre de R\$ 90,00/m² com frente para a Avenida e R\$ 35,00/m², no ‘fundo’ do loteamento, no extremo oeste próximo do córrego- APP.

Planta 3.12 - Planta Genérica de Valores - (PGV-2007/2009) - Apenas o loteamento Vila Comercial Ramalho
Matta, lindeiro à Av. Emilio Arroyo Hernandez
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga. - Setor de IPTU (escala dos números alterados
pela autora)

Dois anos mais tarde observou-se através da PGV/2007-2009 os preços sem variações na avenida, porém já com cerca de 30% de acréscimo no valor das unidades localizadas nas porções médias do loteamento.

Planta 3.13 - Planta Genérica de Valores - (PGV-2011) - Os quatro loteamentos já implantados e em processo de ocupação
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga - Setor de IPTU (escala dos números alterados pela autora)

Como se pode observar pela evolução das plantas utilizadas, em 6 anos os imóveis analisados praticamente dobraram seu valor durante as correções (bi) anuais. Ainda que a PGV demonstre isso com mais clareza a partir de 2007/2009, esta descrição de valorização da área mostra que a gleba, enquanto vazio, tinha um valor de troca e somente quando foi parcelada e consequentemente produzida (a partir da construção) esta passou a incorporar também um valor de uso.

Mapa 3.25 - Área com sobreposição das Zonas mistas previstas no Plano Diretor de 2007
Fonte: Mapa das ZEIS/2012-PMV

Figura 3.23 - Imagem de satélite 2002 das glebas
 Fonte: Google Earth, (2002) - Março/2014.

Figura 3.24 - Imagem de satélite 2004 das glebas
 Fonte: Google Earth (2004), Março/2014.

Figura 3.25 - Imagem e satélite 2006 das glebas
 Fonte: Google Earth (2006) - Março/2014.

Figura 3.26 - Imagem de satélite 2011 das glebas
 Fonte: Google Earth (2011) Março/2014.

Também foram pesquisados os valores de mercado referentes ao conjunto de loteamentos analisados neste item. A pesquisa foi realizada em imobiliárias responsáveis pelas vendas dos lotes e também diretamente com o loteador (e proprietário) dos lotes e chega-se aos seguintes valores:

CADASTRO MUNICIPAL	ANO	TAMANHO (m²)	VALOR	LOCALIZAÇÃO
NO.21.09.23.12	2003 (Início das vendas)	285,00	R\$ 12.000,00	Centro da área
NO 21.09.24.18	2003	273,00	R\$ 20.000,00	Próximo Avenida
NO 21.09.16.02	2004	285,00	R\$ 15.500,00	Próximo Avenida
NO 21.09.24.15	2004	336,64	R\$ 24.000,00	Próximo Avenida
NO 21.09.2815	2006	252,00	R\$ 22.800,00	Centro da área
NO 21.09.28.10	2006	252,00	R\$ 22.000,00	Centro da área
NO 21.09.28.01	2008	262,00 ⁴	R\$ 35.000,00	Centro da área
NO 21.09.28.02	2008	251,00	R\$ 35.000,00	Centro da área

[illegible]

Fonte: Mapa da cidade 2012-PMV Com intervenção da autora

Com isso, considerou-se os lotes localizados na área central do loteamento e aqueles próximos à avenida principal, observando que em cinco anos os valores triplicaram daqueles inicialmente praticados. A localização do loteamento como um todo, bem como as edificações de padrão médio (alto), à medida que foram se instalando, contribuíram para a valorização das unidades de lotes remanescentes então vendidas nos anos seguintes (2003/04 a 2008), conforme elucida a tabela 3.9, instigando um processo de valorização ascendente, nos quatro loteamentos aqui analisados.

3.5.4.3 Conjunto de Loteamentos II em ZEIS: Condomínios Garden Ville I, II, Vila Imperial e Jardim Portal dos Lagos

Os Condomínios Garden Ville I, II, Vila Imperial e Jardim Postal dos Lagos foram projetados sobre uma gleba outrora pertencente a um clube privado de Votuporanga, o ‘Votuporanga Clube’ onde se pretendia instalar o clube de campo e inserida na Área de Expansão Urbana 1 - A.E.U.1¹ pelo PDI-1971. Quando a área foi gravada como ZEIS em 1996, já existia o entendimento de que aquela área era um extenso vazio e que precisava de atenção especial. A administração do clube não tinha verba nem para instalar o empreendimento desejado, nem para parcelar a gleba e implantar um loteamento. “Na verdade, a compra da área foi considerada por muitos um ‘negócio errado’ por parte da diretoria que, por sua vez, não tinha capacidade para investimentos para implantar o projeto do clube de campo” *entrevistado 1* (2014).

Da necessidade e potencialidade da área, em função do tamanho e localização, para recepcionar um clube de campo, deu-se o direcionamento de demarcação da área como ZEIS pela Lei 2030/1996, do Plano Diretor Municipal.

Ao questionar o *entrevistado 1* sobre esse tipo de demarcação, ouviu-se que “Naquele momento os elaboradores do Plano compreendiam que as ZEIS não eram necessariamente zonas destinadas a ocupação ou produção de habitação de interesse social [...] na verdade era uma zona onde existia um interesse social sobre um tipo de problema que deveria ser notado”. O *entrevistado 1* ainda complementou ainda que:

[...] reconhecia-se que o problema era uma extensa área urbana - vazio urbano - com problemas fundiários que em função dos problemas financeiros que a proprietária da área estava vivenciando naquele momento, não iria conseguir canalizar investimentos para produção e intervenção da área e que, portanto, era importante buscar uma solução para este problema e a demarcação de ZEIS, seria uma forma de acelerar este processo.

O fato é que o vazio se manteve por mais de uma década como tal e apenas em 2008 o Votuporanga Clube vendeu a gleba para duas construtoras locais: a KONSTRU - MC Construtora, de relevante significado no processo de (re) produção do espaço urbano de Votuporanga. Uma das partes da gleba foi desmembrada pela referida incorporadora imobiliária sendo necessário que prefeitura expandisse a abrangência de suas diretrizes viárias, prolongando a Avenida Pansani, hoje principal acesso à área. Sobre a área desmembrada ficou determinada a implantação dos Condomínios Garden Ville I e II e Vila Imperial.

A expansão da avenida já estava prevista pelo Plano Diretor de 1996 - induzindo a direção ao “linhão” (linha de transmissão) da CESP, que corta a área ao meio, sendo a parte inferior da gleba, abaixo da avenida comprada pelo outro grupo empresarial - o Grupo Portal dos Lagos (Sociedade Para

Fim Específico - SPFE), que parcelou a sua parte, implantando também duas tipologias diferentes de parcelamento e uso do solo: uma parte apenas loteada com disponibilização de lotes, e na outra parte foi construído o Jardim Portal dos Lagos, que, ainda que não carregue no nome o prefixo “Conjunto Habitacional”, no local se observa que trata-se de uma forma de parcelamento sobre a qual se assentou o ‘Conjunto’, que originalmente se utilizou de padrões construtivos com as mesmas características, tanto em vista, quanto em planta, erigidos na forma de produção e reprodução em série.

Figura 3.27 - Imagem de satélite ilustrando a Avenida Passani, dividindo as áreas acima descritas. Área 01: Condomínios Garden Ville I e II e Vila Imperial. Área 02: Fonte: Google Earth (2011) - Outubro/ 2014.

O Grupo Portal dos Lagos, também proprietário do Jardim das Carobeiras (quinto estudo de caso), imediatamente implantou o loteamento, a leste da avenida, conforme ilustrado na imagem de satélite acima. Durante a visita de campo observou-se, conforme já relatado, que no local havia sido implantado um bairro considerado conjunto habitacional, por conta de algumas residências remanescentes que ainda conservam suas forma e fachada originais.

A partir da visita de campo, recorreu-se às plantas e outros documentos que compõem o processo de aprovação do projeto do loteamento: decretos, certidão de diretrizes, memoriais descritivos e justificativas. Não foram encontrados documentos ou dados que pudessem esclarecer sobre o suposto conjunto. Sabe-se que no ato da transação foi elaborada uma ‘carta de opção’. A alternativa seria buscar, junto ao proprietário e também loteador da gleba, as informações necessárias para compor os quebra cabeças que havia se formado. Assim, um dos sócios da empresa

Empreendimentos Imobiliários Portal dos Lagos de Votuporanga Ltda.⁷³ o *entrevistado 12*, esclareceu que “o loteamento Jardim Portal dos Lagos foi, de fato, elaborado em duas formas distintas: uma parte foi destinada à construção de HIS e a outra parte da gleba foi parcelada sob o regime convencional de parcelamento do solo” (*Entrevistado 12*, 13/11/2014).

A questão é que pudesse identificar que algo de inusitado havia acontecido no processo de implantação do loteamento, mas que, ainda não estava claro. Assim, novos documentos, como certidões de matrículas, por exemplo, foram investigados e uma nova entrevista foi necessária. De acordo com o *entrevistado 12* (23/01/2015), “tratava-se de uma decisão política que visava atender uma camada da população composta pelos comerciários” [...] e o processo se deu da seguinte forma:

Um grupo se formou e comprou uma gleba [do Votuporanga Clube]. A decisão, tomada durante as reuniões do Rotary Clube uniu empresários da cidade e representante do poder público local [...] formalizamos a compra da gleba já com a intenção de fazer ali um loteamento com características populares. O projeto foi elaborado pelo arquiteto urbanista Jorge Augusto Seba, atual secretário de desenvolvimento urbano da PMV. Na época o secretário de Planejamento era o Urbanista Gustavo Fava [...] O que ocorreu neste processo de inusitado, em relação a um processo normal, foi o fato de que quando o loteamento já estava em andamento, um amigo nosso, dono de uma construtora⁷⁴ de Lins, cobrado por representantes do sindicato dos comerciários de Votuporanga [...] cogitou a possibilidade de atrelar esta necessidade ao loteamento a ser implantado, (*Entrevistado 12* - 23/01/2015) uma vez que em 2007 [ano de implantação do loteamento] os comerciários compunham o quadro do déficit habitacional da cidade. (*Entrevistado 12* - 13/11/2014).

[...]. Quando uma empresa construtora está agregada a um sindicato, a CEF vê o fato com muitos bons olhos, porque o produto já está vendido [...] porque estes comerciários, uma vez sindicalizados, tem carteira de trabalho e renda comprovada, [o que para CEF é condição para permitir o financiamento]. Naquele momento [2007], ainda não tínhamos o auxílio do PMCMV. (Sic)

A CDHU cobrava valores menores de financiamento para a classe de baixa renda, mas para que esta agência de fomento pudesse atuar na construção das unidades habitacionais no loteamento Jardim Portal dos Lagos, a prefeitura deveria ser proprietária da área, o que não era o caso. No nosso caso, o loteamento já estava em andamento e o nosso Grupo disponibilizou parte da área para a CEF, que chamávamos de ‘lote bruto’, onde a CEF arcava com a edificação e a infraestrutura. [...] A Empresa Construtora pegou com nosso grupo uma carta de opção de metade dos lotes para a construção de um conjunto habitacional, com disposição dos lotes escolhidos pela própria CEF que optou pelas melhores localizações dentro da gleba. (Sic)

O processo todo foi trabalhado em uma ‘tripartite’, ou seja: A Caixa Econômica Federal foi o agente financeiro, o Sindicato do Comércio foi o agente comprador das residências e a Empresa Construtora foi o agente construtor. Quanto a empresa Portal dos Lagos, esta foi vendedora dos terrenos, que entra no processo com uma carta de opção, mas ela [a empresa Portal do Lago] não fez parte do processo da CEF. (Sic)

A empresa Portal do Lago deveria cumprir as exigências sobre ambas as áreas perante a Prefeitura, ou seja, perante o órgão público municipal figurava apenas a empresa Portal dos Lagos como responsável pelo total da área loteada de maneira que a parte financiada pela CEF foi finalizada primeiro, uma vez que o sindicato já tinha praticamente vendido as 100 unidades habitacionais de imediato. “Eram um total de 100 casas de um total de 207 lotes”. (*Entrevistados 1 e 12*, em 23/01/2015).

⁷³ Entrevistado 12 em entrevista concedida à autora em novembro de 2014 e janeiro de 2015.

⁷⁴ Que aqui se chamará de Empresa Construtora.

Pegamos o total dos 217 lotes e disponibilizamos 100 deles para o sindicato e à Empresa Construtora, que foram comercializados diretamente com pagamento da CEF ao comerciante de Votuporanga. As áreas públicas limitrofes aos 100 lotes, ficaram sob a responsabilidade da Empresa Construtora e de seus subempreiteiros e pagos diretamente pela CEF” [no valor do lote já estavam embutidos a casa e a infraestrutura pela Empresa Construtora]. (*Entrevistado 12* - 23/01/2015).

O conjunto habitacional teve a implantação da infraestrutura finalizada bem antes que a outra parte do loteamento, que, por sua vez, estava dentro do prazo legal de dois anos que a prefeitura exige para a finalização das obras de infraestrutura e consequente liberação do alvará do loteamento. Ainda segundo o *entrevistado*:

Uma condição atípica que ocorreu dentro do processo é o fato de que para liberação do alvará, a prefeitura exige o cumprimento total das obras de infraestrutura. No caso do loteamento Jardim Portal dos Lagos, a prefeitura deu para os 100 lotes o tratamento de um Conjunto habitacional e assim deu o alvará de construção parcial do loteamento Jardim Portal dos Lagos, porém o habite-se das 100 unidades ficaram condicionados à finalização das obras de infraestrutura nos 117 lotes restantes [...] já que a infraestrutura deveria ser feita de forma concomitante, conforme contrato da CEF. A Empresa Construtora não figurava sequer no decreto de aprovação [...] os demais lotes, também deveriam ser cumpridos pela empresa contratante (no caso a Portal dos Lagos).

Enquanto as 100 casas estavam finalizadas, os 117 lotes restantes ainda estavam em processo moroso de venda. Neste momento a infraestrutura das 100 casas do conjunto habitacional estavam prontas e feitas com dinheiro da CEF. O restante estava sendo feito com recursos da própria empresa proprietária (Portal dos Lagos) Assim a prefeitura através da Secretaria de Obras concedeu um ‘Termo de Recebimento Definitivo Parcial, [*talvez o único em toda a história de Votuporanga*] de cumprimento da infraestrutura para que a liberação do habite-se pois a parte pronta permitia habitabilidade pelo cumprimento da infraestrutura básica’. Apenas quando se finalizou a infraestrutura de toda a área loteadas, ou seja, de todos os 217 lotes, é que foi concedido o termo de recebimento definitivo de liberação do loteamento. (*Entrevistado 12* - 23/01/2015)

O *entrevistado 12* arrematou suas considerações afirmando que parte do loteamento foi conduzido e aprovado na forma do regime especial adotado para as HIS, como determinado pelo Ministério das Cidades, com redução de prazos e simplificação nos trâmites de aprovação dos projetos, sob orientação da CEF.

Observando o caso à luz da dinâmica do capital imobiliário, é fato que a provisão de HIS em uma das partes da gleba pertencente a Empreendimentos Imobiliários Portal dos Lagos de Votuporanga Ltda. contribuiu para agilizar os processos de urbanização da área e seu entorno, com instalação das redes de infraestrutura, prolongamento da Avenida Pansani, que dá acesso à área, estimulando a venda dos demais lotes, uma vez que, com a rápida ocupação pelas HIS, as demais unidades de lotes foram rapidamente ocupadas, num cenário proporcionado por um processo de urbanização quase que completamente constituído.

As casas, de padrão “popular”, foram construídas com recursos da Caixa Econômica Federal. Parte dos lotes, retida pelos proprietários, foram vendidas com vantagens de preço, logo em seguida. Mesmo que apregoadado pelo Decreto nº 7456 de 20 de dezembro de 2007 (Art. 1º, § 2º), e Decreto 7642 de 05 de novembro de 2007 (Art. 1º, § 2º), que a área estaria gravada como ZREIS pela Lei

2830/1996, na realidade, o zoneamento no momento originalmente atribuído à área pela referida lei, era ZEIS, conforme comprovou-se no mapa anterior. Atualmente a área está gravada como ZREIS, mas apenas posteriormente a sua implantação.

Nos dados constantes na documentação que compõe o processo de elaboração e implantação do loteamento, pode-se observar que a Empresa Construtora foi a responsável pela solicitação de averbação das 100 unidades habitacionais construídas em parte da área do Loteamento Jardim Portal dos Lagos. Transcreve-se o seguinte texto extraído do pedido de averbação:

A [Empresa Construtora] [...] empresa responsável pela construção do empreendimento moradia - **Residência Popular - “tipo padrão baixo” de interesse social** [grifo original] “Residencial Jardim Portal dos Lagos”, na cidade de Votuporanga/SP, vem mui respeitosamente requerer de V.S.s que seja averbada as 100 (cem) unidades habitacionais de 41,91m² de área construída cada uma nas matriculas [independentes]. (Documento de solicitação de averbação de matrícula feita pela Empresa Construtora ao CRIA/Votuporanga/SP em 21 de julho de 2009).

Neste processo pode-se identificar a lógica que Corrêa analisa como a ação do promotor imobiliário, como uma principal forma de transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, agora acrescido de lucro. (CORRÊA, 2004).

Conforme já mencionado, ainda realizando análise documental das peças que compõem o processo de aprovação do loteamento, em visita à sede da construtora, não foi localizado qualquer documento que comprovasse o procedimento adotado para a elaboração e a tramitação do projeto do loteamento. Todo o procedimento é consolidado em um só trâmite, não havendo inclusive distinção de nomenclatura, ou seja, a designação de “conjunto habitacional” nunca foi atribuída à área. Ainda segundo informações concedidas por um dos sócios-proprietários da área, “eram disponibilizados lotes ‘crus’, cabendo ao comprador fazer sua opção pela unidade habitacional, ou não”. (Entrevistado 12 13/11/2014).

Quanto aos valores de venda dos imóveis, foram analisados em duas etapas: na primeira, consideram-se os lotes e as unidades habitacionais de interesse social, e numa segunda etapa, as unidades comercializadas com valor atribuído apenas aos terrenos, como demonstrado mais adiante.

Das 100 unidades disponibilizadas, todas foram vendidas imediatamente após o lançamento do loteamento. Analisa-se, para efeito deste trabalho, todas as 100 certidões das matrículas dos imóveis nas quais a empresa e proprietária da área Empreendimentos Imobiliários Portal dos lagos de Votuporanga Ltda. transmite o imóvel ao comprador que, na condição de devedor fiduciante, aliena à CEF o imóvel constante na sua respectiva matrícula. Os valores cumprem a equivalência de R\$ 48.500,00 destinados à construção da Habitação Social, para serem amortizados em 240 meses. Ressalta-se que todas as certidões analisadas reproduzem o mesmo teor de informações entre si, (considerando como base inicial de cálculo o valor mínimo de R\$ 36.621,80) para todas as unidades

(Certidão de prenotação de títulos do CRIA - Votuporanga, fornecido pela Empresa Portal dos Lagos em 23/01/2015)

Quanto à outra parte do loteamento, aquela não destinada à produção de HIS, esta foi sendo lentamente ocupada por residências de padrão mais personalizado, considerando outras possibilidades de altura, taxas e coeficientes distintos daqueles atribuídos às HIS implantadas logo ao lado.

De acordo com pesquisa realizada na Imobiliar (responsável também pelas vendas dos terrenos do Loteamento Jardim Portal dos Lagos), e diretamente na empresa Empreendimentos Imobiliários Portal dos Lagos de Votuporanga Ltda., comparando-se os valores de contrato de compra e venda e a localização dos terrenos com auxílio da planta do loteamento, os terrenos foram colocados à venda em 2008 e os preços variaram muito, especialmente em função da localização dos imóveis, pela sua proximidade com a avenida principal ou com o fundo de vale. Mas para estabelecer um parâmetro de comparação, identificou-se terrenos com as mesmas características, mesma superfície e com localidades aproximadas, e também localidades distintas, com superfícies distintas, mostrando a proporção da valorização para ambos os casos, chegando-se aos seguintes valores de mercado para os lotes que receberiam as tipologias convencionais:

Tabela 3.10 - Tabela de valores dos imóveis do loteamento Jardim Portal dos Lagos

LOCALIZAÇÃO	ÁREA	VALOR DE VENDA/2008	VALOR DE VENDA/2012
Próximo à Avenida Pansani	193,00m ²	R\$ 25.000,00	R\$ 60.000,00
Próximo à APP-Fundo de vale	259,61 m ²	R\$ 23.000,00	R\$ 50.000,00
Próximo à Avenida Pansani	180,00 m ²	R\$ 29.420,00	R\$ 60.000,00
Próximo à APP-Fundo de vale	210,69m ²	R\$ 24.000,00	R\$ 55.000,00

Fonte: Elaborada a partir de dados fornecidos pela IMOBILAR - e pesquisa/Out/2014- Análise dos contratos de compra e venda dos imóveis feita Empreendimentos Imobiliários Portal dos Lagos de Votuporanga Ltda

A pesquisa de valores foi disponibilizada pelo corretor responsável pela venda dos lotes, viabilizando a análise dos contratos de compra e venda e o histórico de revenda dos mesmos, indicando que não há rotatividade intensa de revenda destes imóveis, mesmo porque, como nota-se nas imagens mais adiante, ao proprietário tem interessado investir em melhorias nas plantas e fachadas das residências e não necessariamente vendê-las.

Ao questionar alguns moradores do local, observa-se que logo que as casas foram disponibilizadas, havia o interesse em vendê-las, porém, com a alta dos preços dos imóveis na cidade, “foi melhor investir e valorizar aquilo que já se tinha” (entrevista com 06 proprietários dos imóveis).

Mapa 3.26 - Parcelamento do solo do Loteamento Jardim Portal dos Lagos
Fonte: Empreendimentos Imobiliários. Portal dos lagos Ltda

Fonte: Empreendimentos Imobiliários. Portal dos lagos Ltda

Mapa 3.27 - Locação das HIS (Ponto em vermelho no mapa) do Loteamento Jardim Portal dos Lagos

Fonte: Imobiliar e Empreendimentos Imobiliários. Portal dos lagos Ltda

O caso do Jardim Portal dos Lagos é representativo da valorização dos conjuntos habitacionais. Aos poucos e continuamente, os empreendimentos implantados na cidade nos últimos

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

12 anos, foram sendo valorizados como destino de moradia para a classe média. Tanto os proprietários iniciais, que tiveram aumento de renda no período, quanto os novos adquirentes que o mercado viu surgir no mesmo período, investiram na transformação das HIS com obras com feições e estrutura bem mais sofisticadas. O mecanismo de “segurar” alguns lotes para aguardar valorização entra como coadjuvante nesse processo de valorização, pois novos padrões de construção vão sendo agregados ao território circunvizinho imediato do conjunto habitacional.

Já na primeira visita de campo ficou clara a nova caracterização dada ao antigo conjunto habitacional. Das 100 unidades implantadas, apenas oito ainda conservam sua fachada original. As demais foram totalmente modificadas e não se trata dos antigos “puxadinhos” então feitos para solucionar o problema da falta de garagem ou área de serviço ou ainda de um dormitório: trata-se de uma total modificação dos padrões construtivos das edificações.

Figura 3.28 - Edificação originalmente implantada
Fonte: Autora/2013

Figura 3.29 - Sequência de imagens: Ilustração dos “novos” padrões das edificações no local.
Fonte: Autora/2013

A sequência das cinco imagens anteriores ilustra os “novos” padrões das edificações no local e a forma como elas se mesclam com as edificações originais, remanescentes (destaque em amarelo). Quem observa a área do Jardim Portal dos Lagos já consolidada dificilmente reconhece que ali foi outrora um conjunto habitacional.

Quanto ao loteamento Vila Imperial, implantado, na parte oeste da Avenida Pansani (Área 01 da imagem de satélite anterior) este fora destinado a ser implantado na confrontação direta com os Condomínios Garden Ville I e II, e próximo ao Jardim Portal dos Lagos, também em área remanescente da Gleba ora pertencente ao ‘Votuporanga Clube’. Para a aprovação do desmembramento das duas áreas dos condomínios a Lei n. 2.830/1996 (Uso Ocupação e Parcelamento do Solo) exigiu a antecipação de 10% de área verde a ser doada à PMV. Dessa forma, foi elaborado um plano geral de ocupação com a implantação da área a ser doada juntamente ao restante do futuro sistema de lazer do loteamento Vila Imperial, contornando uma área comercial com frente para a avenida principal. Os dois condomínios apresentam suas portarias defronte a essa área de lazer e centro comercial onde há a informação de que o empreendedor pretende construir um supermercado.

Segundo Corrêa (2004), os proprietários de terras atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se em que estas tenham o uso que melhor os remunere, especialmente o uso comercial ou o residencial de alto padrão. Segundo o autor, estes proprietários “estão interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso. Alguns dos proprietários fundiários, os mais poderosos, poderão até mesmo ter suas terras valorizadas através do investimento público em infraestrutura, especialmente viária”. (CORRÊA, 2004, p. 16), como de fato ocorre no processo de produção do espaço urbano, corroborado no caso aqui analisado.

Os lotes do loteamento Vila Imperial obedecem a dois tamanhos básicos: 250,00 m², para residências de padrão médio alto, e 1.000 m² para a construção de edifícios de apartamentos com até

três pavimentos, modalidade amplamente utilizada pelo empreendedor e um dos seus principais produtos à venda na cidade.

Planta 3.15 - Planta do Loteamento Vila Imperial (destaque em vermelho)

Fonte: Konstru Empreendimentos Imobiliários Ltda.

Em relação aos condomínios Garden Ville I e II, os lotes, já sob o regime e os parâmetros condominiais, foram parcelados e construídos com recursos privados na construção e financiamento da venda das unidades habitacionais.

Mapa 3.28 - Gleba desmembrada para implantação Condomínios Gardem Ville I, II e Vila Imperial
Fonte: IP - Integração Projetos.

O Garden Ville I e II foi projetado e erigido sobre ZEIS, cujo entorno é constituído por loteamentos de zoneamento diversificado: ao norte, Jardim Bela Vista e, a oeste Jardim Eldorado, sendo ambos gravados como ZPR - Zona de Predominância Residencial (Lei 2830/1996); ao sul, loteamento Jardim Santa Paula gravado como ZER - Zona Estritamente Residencial (Lei 2830/1996) e, mais ao sul, o Loteamento Jardim Athenas que é um loteamento fechado. Por fim, a leste está o Jardim Portal dos Lagos, já especificado. O novo condomínio em construção em ZEIS foi produzido para ser destinado à classe média, com recursos próprios da incorporadora mesclados com recursos advindos da Caixa Econômica Federal.

De acordo com o *entrevistado 14* (2014), “a proprietária venderia as unidades para a população, não aquela de baixa renda, mas para uma classe média em busca de um condomínio para morar, porém as vendas não aconteceram conforme o esperado”. As unidades variam entre 80 e 70 m², ainda segundo os responsáveis pelo projeto, “conformando um novo padrão de condomínio, pequeno feito em larga escala para atender à demanda, neste caso com recursos da iniciativa privada”. Neste caso, a proprietária da área disponibilizou o financiamento no longo prazo, em 30 anos, igualmente a CEF o faz. “Os Condomínios Garden Ville I e II são únicos condomínios fechados em Votuporanga, destacando que os demais são loteamentos fechados, apesar da atual discussão nacional sobre o condomínio urbanístico, no projeto de lei de responsabilidade territorial, que substituirá a lei nacional de parcelamento” (*Entrevistado 1*).

Planta 3.16 - Condomínio Garden Ville I
Fonte: Konstru Empreendimentos Imobiliários Ltda

Segundo *entrevistado 12* (2014), “estamos acostumados a pensar que no Brasil, habitação social é habitação para ‘favela’, mas o Brasil hoje é um país onde reina a classe média e Votuporanga está dentro desta perspectiva de acomodação da grande classe média”; com isso, esta classe tem disputado cada dia mais o espaço urbano com a população de renda mínima, e no caso de Votuporanga, especialmente aquele espaço gravado como ZEIS, ainda que esta classe, aquela de renda mínima, até 2012 não tenha tido a “oportunidade” e assentar-se sobre as ZEIS neste município, onde a ZEIS e a Habitação de Interesse Social se distanciaram sobremaneira.

Mapa 3.29 - Localização do Condomínio Garden Ville I, II e Vila Imperial
Fonte: Elaborado a partir do mapa da Lei 2830/1996.

Mapa 3.30 - Zoneamento /ano 2012- Condomínio Garden Ville I, II e Vila Imperial
Fonte: Mapa Disponível no site da Prefeitura Municipal de Votuporanga, 2014.

Para analisar a valorização imobiliária da área, se fez uso das PGVs referentes aos anos de 2005 e 2011, uma vez que em 2005 a área ainda era uma gleba em vias de urbanização encerrando se em 2011, sendo este o ano da última alteração de valores em relação ao período aqui analisado (2012).

Se observarmos, da mesma forma, os valores venais entre os Condomínios Garden Ville I e II, Vila Imperial, com o entorno imediato, comparando com a PGV 2011, pode-se verificar que entre os valores venais mais altos e mais baixos na área analisada e entorno, encontra-se um valor fixado em R\$150,00/m² para o condomínio, confrontando com o valor de R\$ 43,00/m² na face de uma das quadras do Loteamento Jardim Santa Paula (ZER), que acomoda moradias de padrão médio-alto.

A sequência de plantas de Valores referentes aos anos de 2005 e 2011 já mencionadas aponta para o processo de valorização da área ao longo deste período. Um exemplo disso é o caso dos condomínios Garden Ville I e II, que ainda que as construções das unidades habitacionais ainda não estivessem finalizadas em 2001 (e ainda hoje não estão), é possível, ao comparar os valores na planta 2007 e compará-la com 2011, a mesma face de quadra valorizou 114,28% em apenas quatro anos. Além deste caso, o Jardim Portal dos lagos também é um exemplo da valorização. A área que,

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Planta 3.19 - Genérica de Valores –(PGV- 2009) - Gleba Total - Futura área dos Condôminos Gardem Ville I, II, Vila Imperial e Loteamento Jardim Portal dos Lagos (este último já implantado)

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga- Setor de IPTU- Com intervenção da autora/2014

Planta 3.20 - Genérica de Valores - (PGV- 2011) - Loteamento Jardim Portal dos Lagos

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga- Setor de IPTU - Com intervenção da autora/2014

Como as análises deste trabalho encerram-se em 2012 destacou-se aqui que naquele momento as unidades habitacionais do Condomínio Garden Ville I ainda estavam em fase de construção.

Figura 3.30 - Imagem interna do Loteamento- Unidades habitacionais
Fonte: Autora /2012

Figura 3.31 - Imagem de satélite do Condomínio- Unidades habitacionais
Fonte: Google Earth/2011 - outubro /2014

A imagem a seguir do carnê de notificação de lançamento de IPTU da Gleba do Loteamento Vila Imperial mostra o valor venal da área em 2010, considerando a superfície total de 15.858,36 m², e o valor venal total da venda R\$ 160.754,29, chegou-se ao valor de R\$ 101,36 o valor venal por m², tendo praticamente mantido o mesmo valor (R\$ 100,00) em 2011, quando analisada a PGV/2011 (considerando a face principal da área loteada, localizada com frente para a Avenida Pansani).

26.120/04

INSCRIÇÃO 1 / 3111408020000		NATUREZA Imposto		EXERCÍCIO 2010	
PROPRIETÁRIO KONSTRU EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA					
LOCAL DO IMÓVEL RUA GENERAL OSORIO 1792 GLEBA - 1 SEM DENOMINAÇÃO				QUADRA 08	LOTE 02
ÁREA TERRENO - M ² 15.858,36		ÁREA EDIFICADA - M ² 0,00		TESTADA 64,50	
VALOR VENAL TERRENO - R\$ 160.754,29		VALOR VENAL PREÇO - R\$ 0,00		VALOR VENAL IMÓVEL - R\$ 160.754,29	
COMPROVAÇÃO					
PARTE DO ORIGINAL 20 TABELA DE NOTAS VOTUPORANGA - SP PATRIMÔNIO VELHO VOTUPORANGA - SP 15500-000 27/04/2010 - R\$2,10					

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA Estado de São Paulo NOTIFICAÇÃO DE LANÇAMENTO	
TRIBUTOS IMPOSTO TERRITORIAL URBANO	CADASTRO SE 11 14 08 02 00
COMPOSIÇÃO DO LANÇAMENTO IMP.TERR 4.822,60	BASE DE CÁLCULO VALOR M ² TERRENO 68,40 N ^o FRENTES MEIO DE QUADRA VLR M ² EDIFICAÇÃO ÁREA EDIF. TOTAL 0,00 CATEGORIA TIPO ESTADO CONSERVAÇÃO
CÓDIGO DO MUNICÍPIO 0718-3	MOEDA REAL
VALOR COM DESCONTO R\$ 4.581,47	TOTAL DE PARCELAS 10 VALOR POR PARCELA 482,26

Figura 3.32 - Imagem da notificação de lançamento de IPTU- Gleba do Loteamento Vila Imperial
Fonte: Disponibilizada pela Konstru - outubro/2014

Tal comparação reforça mais uma vez a lógica de que nas ZEIS analisadas os valores têm sido proporcionalmente superiores daqueles estabelecidos no entorno, não gravado como ZEIS, comprovação está amparada pelos resultados das ações dos agentes envolvidos no processo de reprodução /conformação das ZEIS em Votuporanga que atuam sobre a área como se ali fosse uma área comum, desprendida do real interesse social. Através de mecanismos e parâmetros diferenciados de ocupação do solo urbano no interior destas zonas, é possível observar que as ZEIS em Votuporanga são meramente um produto rentável, capitalizado, com pretensões totalmente imbuídas da vontade de fazer reproduzir o capital imobiliário.

Quanto à venda dos terrenos do Garden Ville I e II, o técnico responsável pelo projeto do loteamento informou que os terrenos não foram vendidos, pois o loteamento não tem registro em cartório. O proprietário não vende os terrenos, “geralmente ele implanta residências e vende com financiamento próprio acumulando mais lucros” (Técnico responsável). Como não houve vendas nem dos terrenos nem das unidades habitacionais, não há como comparar a valorização da área pelo valor de mercado, ficando a pesquisa restrita à valorização pelo valor venal, acima analisado, sendo este, um valor bem abaixo daquele imposto pelo mercado.

3.5.5 ZEIS posteriores ao PDM-1996 até 2012 - ZEIS periféricas

3.5.5.1 Loteamento Jardim das Carobeiras e outros casos em glebas urbanizadas e urbanizáveis

A implantação do Loteamento Jardim das Carobeiras, sob Decreto n.º 8222/2010, foi precedida por um processo de alteração de zoneamento, iniciado em 1996, quando a área e o seu entorno foram demarcadas pelo Plano de 1996 como ZIM - Zonas de Indústrias Médias que previa, inclusive, a reserva de uma imensa área para a implantação de um parque industrial.

O Plano Diretor Participativo de 2007 repetiu o zoneamento industrial naquela área. Isso ocorreu sem que se levasse em conta a relação de necessidade de espaço para a indústria em comparação ao montante de áreas requisitadas pela explosão habitacional promovida pelos programas federais, além do fato de que a indústria já buscava outras localizações mais propícias às suas necessidades ambientais de distanciamento e disposição de resíduos. Manteve-se o mesmo zoneamento anterior, pois era simples defender uma localização previamente estudada em 1996, numa das saídas da cidade, por estar próxima e diretamente ligada aos dois eixos rodoviários que “cortam” a configuração do tecido urbano de Votuporanga.

Segundo *entrevistado 1* (2014) “hoje percebe-se que foi um grande erro colocar ali uma área tão grandemente (*sic*) demarcada como zona industrial, esperando-se que ali se expandisse de forma que ocupasse toda aquela imensa área então demarcada como zona industrial [...] ali era a saída do vento dominante e acreditava-se que se tratava de uma área propícia à atividade industrial”.

Naquele momento não se tinha a condição técnica de definir um recorte que possibilitasse um zoneamento melhor do que aquele proposto e, por isso, aquela era uma forma de definir uma grande mancha direcionada à implantação industrial, considerando a zona como mais apropriada para esse uso. Na verdade, já existiam ali algumas indústrias instaladas, inclusive o frigorífico *Frango Rico*⁷⁵ que na ocasião emitia mal odor, o que reforçava que era inviável instalar qualquer outro uso que não fosse o industrial.

A região, então, aparecia como uma área degradada do ponto de vista ambiental para moradias. Após ações do órgão ambiental o problema do odor foi resolvido e, no momento de aprovação do loteamento Jardim das Carobeiras, a prefeitura buscava áreas adequadas em termos de preço para produção de lotes para habitação para baixa renda. Os primeiros terrenos foram vendidos na época por algo em torno de R\$ 40 mil reais sendo que a CEF pagava apenas entre R\$ 19 mil a R\$ 23 mil por lote para produção de HIS. O setor privado não se interessava mais pelas condições

---

⁷⁵ Atualmente a empresa Frango Rico tem procurado resolver os problemas e adequar-se legalmente às questões ambientais, praticamente combatendo por completo a poluição ambiental então gerada pela emissão de resíduos e poluentes (Entrevistado 1)

oferecidas pela CEF, pois o mercado pagava mais e, por essa razão, a proprietária da área do loteamento Jardim das Carobeiras lançou os lotes no mercado privado e em “três dias praticamente todos foram vendidos”. (*Entrevistados 1 e 4, 2014*).

Houve uma reserva prévia de lotes para os trabalhadores das indústrias daquela região, ficando reservada só para os trabalhadores do Frango Rico metade daquela área. As áreas dos lotes variam entre 180,00 e 281,63m².

Planta 3.22 - Planta do Loteamento Jardim das Carobeiras
Fonte: IP-Integração Projetos

As dificuldades colocadas pelos analistas da CEF foram de tal ordem que inviabilizaram as negociações e desestimularam os proprietários do loteamento a usarem dos recursos para a venda dos terrenos. “Perceberam que seria um melhor negócio bancário vender o empreendimento diretamente aos compradores com financiamento próprio”. (*Entrevistado 1, 2013*)

Assim os empresários tomaram a iniciativa de construir toda a infraestrutura de acesso, pavimentação dos acessos, lançando os lotes no mercado por cerca de R\$ 20 mil a mais em relação aos valores previamente determinados pela CEF. Quem acabou comprando foi a classe média, com algumas residências apresentando, inclusive, piscinas instaladas.

Figura 3.33 - Sequência de imagens das edificações em construção no Jardim Carobeiras
Fonte: Autora /2012.

A zona originalmente gravada como Zona Industrial (ZIM - Zona de Indústria Média), foi então gravada como ZEIS e tornou-se funcional para atender tanto o projeto de parcelamento do solo da área, quanto às exigências da CEF (*Entrevistado 1* - 2012) salientando que apenas uma parte desta área foi demarcada como ZEIS, mantendo as áreas lindeiras ao eixo rodoviário sua demarcação industrial de origem. Esta forma de orquestrar o zoneamento remete à questão colocada por Corrêa (2004), quando analisa as manobras do capitalismo manifestadas no processo de estruturação do espaço urbano. Para o autor, “a propriedade da terra é pré-requisito fundamental para construção civil que, por sua vez, desempenha papel extremamente importante no capitalismo, amortecendo áreas de atividade industrial [...]”. (CORRÊA, 2004, p. 15).

■ CCS - Corredor de comércio e de serviços/ZCG	■ ZSL - Zona de Serviços Especiais e Institucionais Locais
■ ZIE - Zona de Indústrias Especiais	■ ZEP - Zona Especial de Preservação
■ ZCG - Zona de Comércio e de Serviços de Nível Geral	■ ZEIS - Zona Especial Interesse Social
■ ZCP - Zona de Comércio e Serviços Pesados	■ ZER - Zona Estritamente Residencial
■ ZIM - Zona de Indústria Médias	■ ZREIS - Zona Residencial Especial de Interesse Social
■ ZSM - Zona de Serviços Especiais e Institucionais Municipais	■ ZPR - Zona de Predominância Residencial
■ ZS - Zona de Serviços Especiais e Institucionais	

Mapa 3.31 - Respectivamente Zoneamento /2010; Planta de zoneamento denominado Zoneamento 2012 - e Mapa das ZEIS/2012 - Em destaque: Jardim das Carobeiras / Legenda ampliada pela autora
Fonte. PMV/2012

Observando a sequência de mapas, percebe-se que a *Planta de zoneamento denominado Zoneamento 2012*, ilustra o zoneamento considerando uma faixa de comércio e serviços pesados e uma faixa de transição de comércio e serviços gerais. Desde 2010 as indústrias de Votuporanga passaram a ser instaladas na ZPE (Zona de Parques Empresariais) direcionadas para as margens da Rodovia Euclides da Cunha (SP 320) em direção à Simonsen e Fernandópolis, ainda que na Rodovia Péricles Belini (SP 461) as indústrias tenham se consolidado.

O cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano utiliza o valor venal dos imóveis; inclusive as localizações próximas com serviços de urbanização, equipamentos comunitários urbanos, sempre são as mais valorizadas. “O Jardim das Carobeiras não foi pensado como conjunto seriado, ainda que estivesse em ZEIS” (*Entrevistado 1*, 2014).

Destaca-se que por ter sido implantado em 2012, o loteamento do Jardim das Carobeiras não tem seus valores venais fixados na PGV/2011, e assim sendo, não foi possível utilizarmos da PGV do município para auxiliar as análises deste caso.

Durante a realização da pesquisa e trabalho de campo, constatou-se que a imobiliária responsável pela comercialização dos lotes do Jardim Carobeiras também é responsável pela comercialização dos terrenos do Jardim Portal dos Lagos e Jardim dos Ipês, justamente pelo fato de se tratar do mesmo grupo empresarial. Assim, através da pesquisa realizada junto a IMOBILAR - Imobiliária, também responsável pela venda dos terrenos do Jardim das Carobeiras, pode-se verificar que, mesmo o loteamento tendo sido aprovado em 2010, os primeiros lotes foram lançados para venda em maio de 2012 com valores que variavam entre R\$ 40 mil e R\$ 45 mil (lotes de 180,00m²). As

últimas unidades foram vendidas no final de 2012 pelo valor de R\$ 50 mil e R\$ 55 mil, segundo o *entrevistado 13*, já estando a área já demarcada como ZEIS.

A questão é que, quando o loteamento foi projetado, a área estava demarcada como ZM - Zona Mista e, apenas em 2012, a mesma foi demarcada como ZEIS. Considerando os padrões das edificações ali existentes, não são compatíveis com os padrões de renda das habitações destinadas ao especial interesse social

Tabela 3.11 - Tabela de Valores dos imóveis

Ano de comercialização do lote	Lote/m ²	Valor da venda
Maio/2012	180,00	R\$ 40 a R\$ 45mil
Dez/2012	180,00	R\$ 55 a R\$ 60mil

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados fornecidos pela Imobiliar (Imobiliária e Proprietária dos Lotes)

De fato, o acesso à área era difícil e praticamente inexistente, o que desestimulou a CEF a interagir no processo de implantação de HIS no local. Foi apenas após a duplicação da Rodovia Péricles Belini - SP 461 que se oficializou o acesso a área, a partir da construção de um viaduto que traspõe a rodovia interligando áreas até então separadas, segundo indicado na imagem a seguir.

Figura 3.34 - Localização do Jardim das Carobeiras (Destaque em amarelo)

Fonte: Google Earth, 2011. Jan/2015

No caso das demais ZEIS gravadas em 2012 com a aprovação do anexo VIII da Lei 106/2007 (“Mapa das ZEIS”) definiu-se várias áreas do território urbano como ZEIS, atendendo à investida da PMV parcial e timidamente justificada para tentar resolver o problema da oferta do Programa Minha Casa Minha Vida e dos investimentos da CDHU. Ao mesmo tempo, várias demandas da iniciativa privada foram incluídas nesse zoneamento e na expansão do perímetro. A ideia foi antecipar todas as possibilidades de implantações de loteamentos em curso ou prováveis. Remeter o projeto de lei à Câmara Municipal de uma única vez reduzia as possibilidades de estender os debates por meses e resolver de uma única vez a problemática da oferta de áreas com preços mais compatíveis.

Comumente a Câmara Municipal não cria grandes polêmicas sobre o assunto, mas convoca entidades a opinarem e, aparentemente, o discurso contra a especulação imobiliária alcançou o Legislativo. Superficialmente todos tendem a considerar os investimentos imobiliários em loteamentos e em expansão urbana como a especulação *per se* e não se objetiva a crítica em aspectos mais aprofundados da questão.

A tática da PMV deu resultado e, com pouquíssimas discussões, a lei foi aprovada abrindo uma quantidade de possibilidades de empreendimentos com os benefícios dos lotes mínimos e rapidez no processo de aprovação.

As ZEIS se concentraram mais intensamente e mais uma vez na Zona Norte, no caminho natural do afastamento do esgoto e com grandes áreas ainda disponíveis que se encontram fora da bacia de contribuição da Represa de Acumulação do Manancial de Abastecimento. É possível que aí foi conveniente pensar as ZEIS gravadas em áreas que, apesar de sua condição de concentração de poluentes ou contaminantes pela proximidade com as indústrias, pudessem apresentar maior densidade habitacional que as demais categorias residenciais, relegando as camadas mais populares a situações mais precárias na cidade.

No extremo norte após o encontro das duas rodovias, mais especificamente no Norte/Noroeste, a maior área gravada não tem uma boa acessibilidade, porém “está sendo cogitada como o novo e forte ponto de expansão da cidade” (*entrevistado 1*, 2014). Essa área tem a vantagem de se encontrar entre os dois grandes interceptores de esgoto e ser totalmente constituída por pequenas e médias propriedades de baixa produtividade agrícola.

Ainda ao norte, mas na sua parte mais voltada ao nordeste encontra-se a área onde já existem projetos em andamento dos grupos interessados em loteamentos populares e construção de casas pelo PMCMV (realizadas por um grupo do mercado imobiliário, de forte influência no mercado imobiliário de Votuporanga). A nordeste da malha urbana é possível ver as áreas reservadas (por uma outra empresa do mercado imobiliário), com loteamento em fase de aprovação final. Também do mesmo grupo vêm-se a oeste as faixas de ZEIS para implantação de outro PMCMV.

Combinando com algumas áreas residenciais mistas e áreas comerciais de serviços pesados, a lei reviu os problemas do zoneamento mantendo os seus parâmetros de 1996 e perpetuando as ideias de zonas de amortecimento ou urbanização controlada na bacia da represa de SAEV.

Figura 3.35 - Composição da Imagem de satélite adquirida pela PMV - e cedida para autora em Nov/2014 e Zoneamento Mapa das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, Anexo VIII - Alteração 26/10/2012, Lei Complementar 106/2007 e Lei Complementar 2016/2012. - Elaboração própria
Fonte: PMV, Março/2012 e Nov./2014.
Disponível em tamanho A3 no apêndice VII.

É notório pela observação do mapa que é possível estabelecer um parâmetro analítico das ZEIS em Votuporanga e compreender que estas se espraiam periféricamente, atraídas pela intensa dinâmica imobiliária e pelos processos de acumulação capitalista aos quais o município de Votuporanga, assim como o país, vem sendo submetido.

3.6 As ZEIS como Motor da Expansão Urbana: as localizações

[...] o espaço é matéria trabalhada por excelência: a mais representativa das objetivações da sociedade, pois acumula, no decurso do tempo, as marcas das práxis acumuladas. (SANTOS, 2001, p. 33).

As questões até aqui analisadas no capítulo 3 orientam a compreensão dos processos que estimularam a formação e conformação das ZEIS em Votuporanga.

Tais processos são endossados pela dinâmica que tem articulado a expansão do mercado imobiliário, muito importante na compreensão do processo de formação da cidade, respaldada, sobretudo pelos deslocamentos populacionais e consequente formação dos territórios populares,

orquestrados pela dinâmica industrial que se estabeleceu tardiamente no município a partir de 1970, e que mais tarde aportaram as diretrizes para demarcação das ZEIS no município.

O desenvolvimento e a consolidação da indústria no município ao absorver grandes contingentes de populações, sobretudo da zona rural, foi fundamental para as demandas por ocupações urbanas, especialmente de baixa qualificação.

Nos anos 1990, o município já estava totalmente submetido à geração de um padrão de estruturação urbana funcional à reprodução do capital industrial, a despeito de apresentar-se altamente excludente para as camadas operárias. Este padrão de estruturação urbana, pautado pelas necessidades do capital industrial e imobiliário apresenta a racionalidade de um sistemático e sucessivo jogo entre as classes sociais, que se traduziu por estratégicos deslocamentos no espaço intraurbano, na tentativa da apropriação dos melhores recursos do espaço socialmente construído.

Isto mostra que deslocamentos populacionais foram a espinha dorsal da construção do espaço intraurbano de Votuporanga, que, aliados à dinâmica econômica e aos interesses de classe, reiteram a natureza social e construída do espaço, que, embora seja erigido por meio do trabalho social, é apropriado de forma diversa e desigual pelas distintas camadas sociais.

Desta forma as desigualdades na (re) produção do espaço urbano ocorrem à medida que o espaço é consequência da produção social capitalista. Hoje o desenvolvimento urbano de Votuporanga é especialmente marcado pelo investimento imobiliário que funciona como motor de atração para o desenvolvimento da cidade, onde as ZEIS se transformaram num produto essencialmente capitalizado, em constante transformação e valorização, cujo conceito originalmente estabelecido está banalizado pelas práticas constantes do mercado imobiliário.

Apesar do grande leque de instrumentos e mecanismos legais presentes nas legislações que regulam a habitação de interesse social, muitos deles destinados à ampliação dos horizontes da ação pública, [...] não há como, efetivamente, garantir qualquer eficiência da ação pública por instrumentos normativos. (PINHO, 2003, p. 254).

Não se pode ignorar o papel da legislação urbana nestes fenômenos, que tem se portado como ferramenta de acumulação capitalista.

Através da dinâmica da ocupação do espaço intraurbano de Votuporanga, busca-se compreender como o zoneamento municipal, especialmente as áreas demarcadas como ZEIS, condicionam a conformação do perímetro urbano e fomentaram o setor do mercado imobiliário, motivando a especulação imobiliária e valorizando todo o espaço intraurbano, ao mesmo tempo em ações de grupos de empresários deste setor se alavancam, apesar de buscar atender à demanda habitacional, apontada como sendo de caráter “volumoso”.

Importa agora mostrar como as ZEIS se constituíram como um instrumento que está impulsionando a expansão urbana de Votuporanga.

Na última grande alteração da Lei do Zoneamento de Votuporanga, (Lei 216/2012), ficou mais nítida a disseminação das ZEIS no município. Estas se espalham nas áreas periféricas com maior abrangência nas áreas norte, nordeste e sudoeste. O que vem barrando a sua demarcação ao sul e sudeste é a determinação do Plano Diretor de 1996, também presente no plano de 2007, de que na bacia de contribuição do manancial de abastecimento as ZEIS devem ser evitadas, direcionando outros tipos de zonas que induzam à fixação de índices urbanísticos mais restritivos, lotes maiores, taxas de ocupação menores e maior permeabilidade obrigatória.

Mesmo assim, esse bloqueio foi transposto por um empreendimento situado na zona sul, cujas razões ainda estão por ser comentadas pelas autoridades públicas. Não se pode afirmar que as determinações do Plano Diretor de 2007 realmente encontrem respaldo amplo na população. A resistência à liberação dessa restrição é capitaneada, segundo o *entrevistado 1*, por um pequeno grupo de “idealistas”, organizados no interior da Associação que abrigou o Plano de 1996, “que parte de premissa, já refutada, de que a classe C e D são as maiores produtoras de resíduos e contaminação, demonstrando que o Plano Diretor de 2007 vai, aos poucos, sendo abandonado” (*entrevistado 1*, 2013).

Como já observado ao longo deste capítulo, em Votuporanga estabeleceu-se áreas de expansão do perímetro urbano, instituindo, desta forma, dois perímetros: o “legal” ou consolidado, que é aquele instituído por lei municipal, e também um estendido ou ampliado, sendo este objeto do planejamento das diretrizes de expansão, onde atualmente, este último tem avançado em ritmo acelerado. O planejamento antecipado das áreas de expansão deixou de ser feito e, com isso, o perímetro legal, que vem crescendo rapidamente, vem extrapolando os limites do planejado. Não se planejou a expansão nesses anos em que ela aconteceu com maior intensidade. Graças à dinâmica do capital imobiliário, novas áreas são incluídas no perímetro legal e também são abarcadas pelo zoneamento⁷⁶, que vai sendo instituído. Observa-se nos mapas 3.6 e 3.7 que as ZEIS são o motor do processo de expansão periférica da cidade, pois, aos poucos as novas “pontas” que vão se destacando do perímetro antigo são pintadas de cor de rosa, cor atribuída às ZEIS.

Assim, à medida que há a “necessidade”, por parte de algum empreendedor imobiliário, de incorporar novas áreas ao perímetro urbano consolidado do município, conseqüentemente tem-se um aumento ou produção de vazios em áreas periurbanas, o que de imediato são áreas que também precisam ser incorporadas ao zoneamento municipal. Para Santos (2012. p.73), “tudo conspira para que a organização do espaço favoreça o crescimento capitalista e as suas distorções”.

Os conjuntos habitacionais, representação máxima dos programas oficiais de produção de HIS, vão dando a feição da periferia da cidade. Alguns desses conjuntos são também de iniciativa

---

⁷⁶ Desde 1996, através da Lei 2830/96- Cap. II, Art. 24, item 5, se previa a necessidade de disciplinar, ordenar e corrigir todas as atividades sociais, econômicas, físico-territoriais e administrativas. Daí a dinâmica de atribuir um uso específico às áreas inseridas no perímetro urbano do município.

exclusiva do capital privado, em clara alusão às boas possibilidades do mercado imobiliário atual (Konstru), empresa privada construindo e financiando HIS, como é o caso do Portal das Brisas com 136 unidades, ao lado do Residencial Noroeste (financiado pela CDHU), com 147 unidades residenciais e do Jardim Monte Verde, construído com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, aprovado em 2010 (Decreto de Aprovação - nº 8144) com disponibilidade de lotes para 500 unidades residenciais.

Figura 3.36 - Imagem de satélite da localização dos loteamentos Portal das Brisas; Residencial Noroeste e Jardim Monte Verde.
Fonte: Google Earth- 2011 (nov. 2014)

Mapa 3.32 - Mapa de bairro /2013 - Loteamentos: Portal das Brisas (destacado lilás), Residencial Noroeste (em laranja) e Jardim Monte Verde (em verde claro)
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga –Setor de cartografia

Mapa 3.33 - Mapa da cidade /2013- Loteamentos: Portal das Brisas, Residencial Noroeste e Jardim Monte Verde

Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga –Setor de cartografia.

O volume das unidades habitacionais implantadas produz uma mancha homogênea no tecido urbano. Uma área ainda desprovida de serviços gerais e institucionais, sem a massa vegetal constituída, causa a sensação de que urge uma melhoria na paisagem, apesar da planta original estabelecer áreas institucionais e verdes nas proporções legalmente exigidas.

Figura 3.37 - Respectivamente Unidades habitacionais - Residencial Monte Verde e Unidades habitacionais - Residencial Portal das Brisas

Fonte: Autora, 2013.

O caso do Conjunto Habitacional Monte Verde é praticamente o único em que se observa a presença de HIS sobre as ZEIS então gravadas em 2012. Naquele momento, o conjunto já estava implantado.

Inseridas nas áreas periurbanas no município, as “novas ZEIS” são então demarcadas para atender à forte demanda por terras para a implementação dos investimentos na produção habitacional, (em todos os níveis).

Mapa 3.34 - Mapa das ZEIS 2012

Fonte: Elaborado a partir de: (Anexo VIII - da Lei 106/2007- Alteração 26/10/2012- Mapa das ZEIS).

Com farto financiamento disponibilizado pelo Governo Federal, atrás deste movimento vem os loteadores privados acompanhando o direcionamento das ocupações. Esse é o caso da Região Nordeste onde a implantação de uma ZEIS para receber um loteamento popular “atraiu” produção de habitações do PMCMV numa área que antes não permitia tal implantação, pois se encontra na bacia de contribuição direta da represa de abastecimento e, em seguida, estimulou a implantação de mais dois novos empreendimentos privados de lotes de 250,00 metros quadrados, para ocupação mista (quanto aos usos e coeficientes), que é o loteamento Cidade Jardim.

Figura 3.38 - Área destacada- Novas ocupações nas proximidades com a bacia de contribuição direta da represa de abastecimento

Fonte: Google Earth - (2011), set. 2012.

Na região sudeste, a faixa marginal à rodovia Euclides da Cunha, que corresponde à distância entre o município de Votuporanga e o antigo distrito de Simonsen, foi incorporado ao perímetro urbano do município em 2010, através da lei 4740. Até então, Simonsen figurava como Distrito de Votuporanga e, a partir desta inserção, passou a ser um bairro do município e constando entre as zonas mistas do macrozoneamento municipal.

A partir de 200 m do eixo da rodovia Euclides da Cunha, lado esquerdo (sentido São José do Rio Preto - Votuporanga) e 300 m do lado direito no mesmo eixo, no trecho que corresponde ao sentido Votuporanga-Simonsen, passou a constituir o perímetro urbano do município de Votuporanga e, conseqüentemente, foi atribuída uma zona, que institui os parques empresariais ao longo das margens da rodovia e o restante passa a ser instituído como zona mista para disponibilização para outros usos. Com isso, esta porção da cidade passa a atender uma demanda por comércio e serviços de grande porte, além de atividades industriais.

Desta forma, dois extremos da cidade passam a desenvolver características opostas com a porção oeste caracterizada pela abundante oferta de áreas habitacionais e a leste emergindo e firmando seu extenso parque empresarial. Isso ocorre, pois é mais interessante para as empresas sua localização no eixo de transição constituído pela Rodovia Euclides da Cunha SP-320. Além disso, a escolha da área para implantação do parque empresarial foi reforçada pela duplicação da rodovia ampliando as facilidades de localização e acesso para o tráfego intenso, carga e descarga e complementaridade produtiva entre empresas.

Figura 3.39 - Configuração do perímetro estabelecida a partir da Lei 5208/2012 (Laranja)
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga, Elaboração própria.

Se, de um lado, as ZEIS se espalham na periferia da cidade, por outro lado, a ausência da diversidade nas novas áreas inseridas e habitadas retoma a problemática da constituição de novas áreas com característica de subcentros, discutida de 2001 a 2005 no âmbito das Conferências da Cidade, em sua etapa municipal. O assunto foi introduzido até mesmo antes do processo institucionalizado pelo Ministério das Cidades em 2003. Naquela época foram fixados 5 novos subcentros na cidade:

- Na zona Norte, região onde já existia uma tendência bem definida e hoje se apresenta em franco desenvolvimento; (com intensa presença de ZEIS em 1996 e 2012).
- Na área sudeste, próximo ao lago do Parque do Trabalhador, que recebeu desde então vários investimentos para o desenvolvimento dessa nova perspectiva e que claramente vem se transformando numa nova área com qualidade de centralidade concentradora de equipamentos de cultura e serviços vinculados ao lazer e alimentação; (Presença de ZEIS em 1996).
- A área norte, próxima à Estação Rodoviária e ao Campus Universitário, onde se instalará o novo Shopping Center, indiscutivelmente assume a condição de polo de atração do comércio e começa a adquirir os contornos da centralidade esperada (com a presença de algumas ZEIS em 2012 no seu entorno);
- Área sul, na região da Estação Ferroviária e da Avenida Prestes Maia, como polo de preservação do traço do “urbanista” Prestes Maia, e de serviços institucionais e do investimento público busca desenvolver uma área central e de padrão popular, contribuindo para a valorização dos bairros mais pobres da cidade. Até agora os investimentos se limitaram à construção da canalização e do parque do Córrego Boa Vista que dificilmente será capaz de induzir o que se espera na direção da construção do subcentro; (inexistência de ZEIS em 1996 e 2012).
- E, a última, no extremo Oeste, após a rodovia Péricles Beline, como antecipação de uma necessidade previsível à época e que aos poucos vai se consolidando. (Área fortemente marcada pelas ZEIS em 2012).

A prefeitura investiu de forma concentrada apenas na área da Zona Leste (próximo ao Jardim dos Ipês, segundo estudo de caso) com a construção do Parque do Trabalhador, do Teatro Municipal e do Centro Cultural. Os efeitos podem ser notados com o aumento do interesse dos comerciantes na região. Bares, restaurantes, *ateliers* e lojas surgem “do dia para a noite” por todo o bairro.

Na região do Campus Universitário o apoio municipal às obras do *shopping center*, ainda que severamente criticado por parte da imprensa, está surtindo um efeito específico. Fala-se na construção do Estádio Olímpico Municipal, na faixa de terra entre a rodoviária e os prédios do Campus, e do Parque da Represa, dois reforços com investimento público para a formação de uma área com caráter central definitivo naquela região. Esta deverá ser a nova área consideravelmente valorizada da cidade, região concentradora da classe média-alta, em áreas inclusive gravadas como ZEIS.

É notório que a cidade tem se expandido acelerada e continuamente. Segundo entrevista realizada com representante de uma empresa do mercado imobiliário que atua em Votuporanga e região (*entrevistado 16*, 2012), há a previsão para a aquisição de várias glebas que serão incorporadas à malha urbana. De acordo com informações disponibilizadas pelo engenheiro da empresa, “todas as regiões da cidade tendem a se expandir”, pois não apenas a empresa para qual trabalha, mas os demais grupos do mercado imobiliário têm interesse na compra de diversas glebas próximas ao perímetro, conforme mapa abaixo:

Figura 3.40 - Áreas pintadas em laranja ilustram o indicativo de novas áreas de interesse para investimento e inserção no perímetro urbano de Votuporanga
Fonte: Imagem de Satélite - Google Earth (2011) e Dados obtidos a partir de entrevistas com empresários do mercado imobiliário (Mai/2012). Elaboração própria.

Destaca-se que, após as entrevistas que deram origem ao mapa acima, a Lei do perímetro sofreu nova alteração em dezembro de 2012, conforme já se observa ao longo deste trabalho, onde as novas áreas, foram gravadas como ZEIS, comprovando que as cidades são orquestradas pelos empresários do mercado imobiliário, que compram, vendem, lucram e mantém intactas suas áreas, à espera de valorização.

Analisando a ampliação de terras urbanas e urbanizáveis em Votuporanga, compreende-se que é na expansão capitalista que está a base da especulação fundiária. Silva (1985), ao analisar o valor da terra nos reforça a ideia de que a terra em si não tem valor, passando a possuí-lo a medida em que representa um meio que permite a apropriação da mais-valia. Em outros termos, “a especulação fundiária não pode ser explicada fora da dominação do capital que dá um valor comercial a terra”. (SILVA, 1985, p. 72).

Evocando os estudos de Marx, a partir das análises realizadas por Villaça (2011), ao desenvolver a teoria da renda da terra agrícola, aquele analisa os conceitos de preço da terra (e renda diferencial) a partir do conceito de localização.

Para os estudos, trabalhou-se a questão da terra urbana onde são (re) produzidas as ZEIS em Votuporanga e seu valor enquanto produto capitalizado pelo mercado imobiliário e suas localizações em áreas fronteiriças do espaço intraurbano da cidade. Estas localizações são, na verdade, áreas “orientadas” no sentido de se buscar o aumento da oferta de terras, a princípio direcionadas ao especial interesse social. Este processo é reflexo das “condições atuais do crescimento capitalista”, que criaram uma “forma particular de organização do espaço indispensável à reprodução das relações econômicas, sociais e políticas” (SANTOS, 2009, p. 73).

“O espaço, portanto, tornou-se a mercadoria universal por excelência”. (SANTOS, 2009, p. 30). No caso de Votuporanga, as áreas contidas no perímetro ampliado, especialmente quando gravadas como ZEIS, foram submetidas a um processo de valorização, ainda que, aparentemente, sem destinação definida, senão aquela destinada ao especial interesse. Santos, ao analisar o espaço urbano e sua dinâmica de ocupação conduzida pelo interesse do mercado imobiliário, assim se manifesta:

[...] como todas as frações do território são marcadas, doravante, por uma potencialidade cuja definição não se pode encontrar senão a posteriori, o espaço se converte numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto [...]. (SANTOS, 2009, p. 30).

Trata-se das influências que condicionam a valorização da área, tornando-a mais atraente para comercialização e uso, sendo a mais destacável das influências, a questão da localização, também analisada por Villaça (2001/2011). Corroborando estas ideias, Singer (1979) enfatiza que uma localização mais bem servida de benfeitorias tem preço maior.

Ao se observar está dinâmica de valorização da terra no espaço interurbano de Votuporanga, compreende-se que a periferia foi submetida a um processo ascendente de valorização à medida que se tornou um lugar propenso à reserva de terras para serem trabalhadas pelo capital imobiliário. “A terra localização, da qual a terra urbana é a mais óbvia manifestação, enquanto produto do trabalho humano, tem tanto valor de uso, quanto valor de troca” (VILLAÇA, 2012, p. 34).

Santos (2009, p. 57) analisa que os “lugares [...] mudam, de papel e de valor, à medida que a história se vai fazendo”. Mas pode-se ainda associar está dinâmica de mercantilização das áreas periféricas, tanto aquelas já existentes, quanto aquelas recentemente inseridas ao perímetro urbano da cidade, à escassez de vazios na malha urbana consolidada da cidade.

Notas ao capítulo 3

A partir das análises realizadas em cada estudo de caso, considerando a metodologia adotada para cada um deles, conforme já descrito anteriormente, buscou-se nestas notas demonstrar, por meio do método comparativo, que os valores atribuídos às áreas destinadas como ZEIS em Votuporanga não se distanciam daqueles valores atribuídos às áreas ocupadas por edificações de alto padrão, inclusive localizadas em áreas gravadas com Zoneamento de uso Estritamente Residencial, que em Votuporanga acomodam o metro quadrado mais caro da cidade.

Também foram escolhidos dois conjuntos habitacionais, para desenvolver a comparação, sendo um deles fruto de um projeto de desfavelamento (Conjunto Habitacional Sonho Meu), e outro, o Parque Nações II, que faz confrontação direta com o caso analisado, o “Conjunto de loteamentos I em ZEIS- Vila Residencial Bortoloti, Vila Residencial Ramalho Matta, Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso, Vila Residencial Morini II”.

Elegeram-se dois bairros tradicionalmente considerados como as áreas mais “caras” da cidade, considerando que durante muitos anos o Parque Residencial San Remo (Decreto de Aprovação nº 1767, de 08/09/77) e o Bairro Marão, com a provação em 25/06/1966, foram os principais loteamentos para onde se dirigiram as classes médias altas e os mais ricos da cidade. Em 1996 os dois loteamentos foram gravados como Zona Estritamente Residencial - ZER - pela Lei nº 2830, a mesma que grava as primeiras ZEIS em Votuporanga. Ambas as ZER, que aqui são utilizadas como parâmetros para as análises, representam aquelas áreas da cidade com o foco “de interesse da classe dominante”. (VILLAÇA, 2001, p. 344).

Figura 3.41 - Imagem das fachadas de três residências no parque Residencial San Remo
Fonte: Autora - out.2014

Figura 3.42 - Fachadas das residências no Jardim Marão
Fonte: Autora - out. 2014

Esta metodologia de comparação utiliza a evolução dos valores venais dos cinco estudos de caso e um comparativo do valor venal em 2011 entre as áreas dos estudos de caso e as áreas do Parque Residencial San Remo e do Bairro Marão.

Como se pode observar, pela evolução das plantas utilizadas no item dos estudos de caso e aplicadas para cada caso analisado, os imóveis analisados praticamente dobraram seu valor durante as correções anuais. Ainda que a PGV demonstre isso com mais clareza a partir de 2007/2009, esta descrição de valorização da área mostra que as glebas, enquanto vazios, apresentavam valor de troca e

somente quando foi parcelada e conseqüentemente produzida (a partir da construção) esta passou a incorporar também um valor de uso.

Também se utilizou como base para esta comparação o Conjunto Habitacional Parque das Nações II e o Conjunto Habitacional Votuporanga Sonho Meu (Conjunto Habitacional Votuporanga J), resultante do projeto do desfavelamento do núcleo ou favela Ipiranga, já indicado no capítulo 2, que, no entanto, merece ser destacado em uma imagem para ilustrar o padrão tipológico das residências.

Figura 3.43 - Imagens das fachadas das residências no Parque das Nações I e II
Fonte: Autora - Nov. 2014

Figura 3.44 - Respectivamente Imagem da inauguração do Conjunto e das fachadas das residências no parque Conj. Habitacional Votuporanga J "Sonho meu".
Fonte: PMV/2006 e autora - out. 2014

Pelo método comparativo dos valores em 2011 para os casos analisados neste item, quando comparados com o Parque Residencial San Remo; Bairro Marão; Parque das Nações (I e II) e o Conjunto Habitacional Votuporanga J (Sonho Meu), observa-se que há uma variação considerável entre o maior e menor valor:

Tabela 3.12 - Tabela de análise de comparativo de valores

	Loteamento	Localização	Valores -Variação
Bairros Comparados	Parque Residencial San Remo (Área tradicionalmente mais valorizada da cidade) - ZER	Centro oeste	R\$ -129,00 a R\$ 215,00
	Bairro Marão (Idem San Remo) (Área tradicionalmente mais valorizada da cidade) - ZER	Sudeste	R\$ 129,00 a 215,00
	Conjunto Habitacional Parque das Nações I e II - ZREIS	Norte	R\$ 86,00 a 123,63
	Conjunto Habitacional Votuporanga J – “Sonho Meu” -ZREIS	Sudoeste	R\$ 21,51 a 32,25
Estudos de Caso	ESTUDO DE CASO: Park Residencial Colinas	Norte	R\$64,51 e R\$ 139,75
	ESTUDO DE CASO: Jardim dos Ipês	Sudeste	R\$ 150,51 em todas as faces de quadra
	ESTUDO DE CASO - Conjunto de loteamentos I em ZEIS- Vila Residencial Bortoloti, Vila Residencial Ramalho Matta, Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso, Vila Residencial Morini II	Norte	R\$ 112, e R\$ 215,00
	ESTUDO DE CASO: Conjunto de Loteamentos II em ZEIS Condomínios Garden Ville I, II, Loteamento Vila Imperial e Jardim Portal dos Lagos	Sudeste	R\$ 100,00 e R\$ 150,00 (a oeste da Av. Pansani) e R\$ 64,61 e R\$ 107,51 (a leste da Av. Pansani)
	ESTUDO DE CASO: Loteamento Jardim das Carobeiras	Noroeste	Implantação posterior à PGV/2001
	ESTUDO DE CASO: Park Residencial Colinas	Norte	R\$64,51 e R\$ 139,75
	O centro é considerado aqui a área compreendida pelo Patrimônio Velho: R\$ 268,00 a 1075,00		

Fonte: Analisados a partir da PGV 2011 - Elaboração própria

Quanto aos indicativos de valorização da área central de Votuporanga, tais valores estão discriminados no item 3.4.1, mapa 3.17 (Valorização dos imóveis e as Plantas Genéricas de Valores) deste capítulo.

Mapa 3.35 - Mapa de localização das áreas comparadas e estudos de caso
 Fonte: Elaboração própria a partir do mapa da Cidade /2012- PMV

Legenda

- 01-** Parque das Nações II
- 02-** Parque Residencial San Remo
- 03-** Bairro Marão
- 04-** Conjunto Habitacional Votuporanga J (Sonho Meu)
- 05-** Centro

De A a E: Estudos de Caso

- A-** Park Residencial Colinas
- B-** Jardim dos Ipês
- C-** Conjunto de loteamentos I em ZEIS
- D-** Conjunto de loteamentos II em ZEIS
- E-** Jardim das Carobeiras

Planta 3.23 - Planta Genérica de Valores (PGV -2011): Parque Res. San Remo
Fonte: PMV- Setor de IPTU

Planta 3.24 - Planta Genérica de Valores (PGV -2011): Bairro Marão
Fonte: PMV- Setor de IPTU

Observaram-se os valores venais fixados nas áreas comparadas (em ZER) e nas ZEIS, levando em conta os menores e maiores valores identificados, percebeu que a diferença é mínima, em alguns casos até se equiparando.

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

Assim, não seria adequado afirmar que as ZEIS em Votuporanga contribuíram para fixação de territórios populares. Rodrigues (2006) nos coloca que em Votuporanga é possível observar que

[...] a anuência do Poder Público permitiu ao capital imobiliário aprofundar as desigualdades na apropriação dos recursos do espaço, tanto porque permitiu a especulação imobiliária, não coibindo os vazios urbanos, quanto porque somente muito tardiamente (apenas com a legislação urbanística disposta no Plano Diretor, de 1995 [*ano de elaboração do plano*]) se ocupou do fomento à habitação de interesse social, especialmente no que respeita ao fomento à produção de lotes urbanizados disponíveis às camadas populares. (RODRIGUES, 2006, p. 148).

Contrariando esta observação, é importante reafirmar que os resultados das análises desta dissertação têm mostrado que a delimitação das ZEIS pouco, dir-se-ia que quase nada, direcionou políticas e investimentos do governo local ao fomento da habitação de interesse social ainda que administração tenha se mostrado respeitosa em relação ao estímulo da produção de lotes urbanizados disponíveis às camadas populares.

NOTAS CONCLUSIVAS

NOTAS CONCLUSIVAS

Este trabalho não esgota o reconhecimento das Zonas Especial de Interesse Social - ZEIS em Votuporanga, que, como *locus* de acomodação da classe média e num processo orquestrado pelo capital imobiliário, sofreram distorções do seu original conceito. As ZEIS em Votuporanga passaram de motor da ação governamental, que deveria corresponder ao interesse das camadas de baixa renda, para atender as demandas de mercado da classe média.

Acredita-se que, através de uma investigação analítica das forças que atuam no processo de produção e reprodução do espaço urbano em Votuporanga, no período aqui demarcado (1996-2012), foi possível evidenciar a formação e conformação das ZEIS congregando fatores políticos e econômicos que carregam a ideologia dominante, não explicitada pela manifestação dos seus ocupantes, mas fomentada por toda uma lógica, essencialmente capitalista.

A cidade na sua totalidade, enquanto mercadoria evidencia fragmentos de lugares os quais são essencialmente os verdadeiros objetos de investimentos para capitalistas com o objetivo de aumentarem lucros, rendas e juros. A ZEIS, na maneira como vem sendo utilizada, se configura como fragmento de cidade.

O processo capitalista de produção tem ocasionado a especulação imobiliária e valorizações diferenciadas das áreas urbanas. No caso da ZEIS, a princípio criadas para estabelecer processos inclusivos de ocupação do espaço urbano, sofreu transformações e distorções nos seus objetivos, decorrentes da imposição da lógica da reprodução do capital. A dinâmica que envolve esta forma de produção e reprodução da cidade tem mostrado sua face articulada por uma rede decisória, financiadora e concentradora de argumentações que influenciam direta e indiretamente as mudanças no cenário urbano e intraurbano, inclusive as formas de pensá-lo.

O que importa mesmo neste processo de (re) produção do espaço urbano é o trajeto, o tempo e o espaço onde a simbiose física, econômica e social acontece. A cidade é um construto essencialmente mercantil e financiável, produto capitalizado, em constante transformação e valorização, em que o planejamento urbano se tornou meramente palco de negócios e onde o capital tudo transforma conforme o interesse de quem o controla. Nesta lógica, as ZEIS em Votuporanga são submetidas a um processo diário de banalização, em função do interesse especulativo, estabelecido pelas práticas constantes do mercado imobiliário.

As constantes alterações do perímetro urbano têm sido campo fértil para a reprodução das ZEIS em Votuporanga cuja operação no município tem ocorrido como fronteira de expansão do capital imobiliário. Especialmente em 2012, observou-se um processo em que, concomitantemente, ampliava-se o perímetro urbano e gravava-se a nova área como ZEIS, expressão clara que as ZEIS têm sido utilizadas como motor da expansão urbana.

Os estudos de caso aqui apresentados são evidências desta banalização de áreas gravadas como ZEIS e das recorrentes transformações e distorções às quais estas áreas têm sido submetidas sob a influência do capital imobiliário. A flexibilização de alguns padrões em áreas de interesse social é um chamariz para setores da iniciativa privada que tomam partido dessas permissividades para promover lucros ainda maiores.

Os processos que contribuíram para a forma através da qual o espaço intraurbano de Votuporanga se produziu e reproduziu foram também aqui analisados à luz das trocas populacionais com outros municípios e dos deslocamentos da população tanto das áreas rurais para a cidade, quanto dentro do espaço intraurbano, sendo instrumentos importantes para que se compreenda a conformação das ZEIS no município.

Foram processos importantes, como aqueles ligados às atividades de cunho rural e posteriormente agroindustrial, desenvolvidos no município respectivamente entre as décadas de 1930 até o final da década de 1960, que fizeram parte do embate que desencadeou o processo de (re) produção no espaço intraurbano de Votuporanga; porém, foi a alta mobilidade da classe trabalhadora operária que mais contribuiu para a configuração sócio espacial da cidade como é hoje.

A movimentação dos fluxos migratórios constantes, a chegada e partida de trabalhadores, a ascensão de contingentes populacionais pobres às faixas de renda mais altas orientaram e transformaram os bairros da periferia, dando forma e conteúdo à paisagem urbana que se intensificava a partir da década de 1970, especialmente na porção norte do espaço intraurbano de Votuporanga, que passa a acomodar as plantas industriais, que, naquele momento, também significava ter vantagens de localização, especialmente na formação dos territórios populares.

A indústria teve importante papel nesse processo de valorização das terras no espaço intraurbano dos municípios, tanto nas regiões metropolitanas, quanto no interior. Exemplo disso são os processos de formação das favelas em Diadema/SP, estudados por Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis, ao destacarem que a partir dos anos 1970, o mercado de terras se aquece em função da instalação de pequenas e médias indústrias, em dinâmica semelhante à que ocorre no município de Votuporanga.

Nos processos de gravação das ZEIS, especialmente nos últimos tempos, tem-se presenciado ações de mercantilização das habitações sociais produzidas nestas parcelas da cidade fruto da valorização imobiliária da região. No caso das AEIS, aqui analisadas para o caso referência de Diadema, estas também potencializaram um processo de valorização em que muitos proprietários de terrenos em AEIS tinham opiniões diferentes a respeito de sua valorização: acreditavam que a demarcação de AEIS inibia o uso industrial, mas era um “bom negócio” quando permitia a parceria com a Prefeitura para construção de HIS⁷⁷. Para o mesmo caso, de acordo com o resultado das análises da pesquisa realizada por Dualde (2009), o preço do solo urbanizado no interior das áreas especiais de

---

⁷⁷ A situação macroeconômica e a escassez de grandes glebas no tecido urbano de Diadema, também condicionaram a inibição da atividade industrial. Hereda, Klink, Nagae e Baltrusis (1997).

interesse social, tende a elevar-se em todo o território municipal e nas áreas com melhor localização e a ser mais elevado que aquele praticado pelo mercado formal.

No caso de Votuporanga, a questão da valorização galopante de imóveis passou a ser perceptível em todas as localizações do espaço intraurbano do município. O subsídio destinado à população de baixa renda acaba beneficiando especialmente a classe média, através da venda dos lotes. Esta é a lógica de mercado que, para Abramo (1999), regula o mercado de terras no Brasil.

Contudo, não se pode afirmar que tais trocas e deslocamentos, assim como as localizações dos territórios populares, foram os únicos responsáveis pela introdução da ZEIS pelo PDM-1996. Processos como aqueles desencadeados pela dinâmica imobiliária, e que se orientam em função da lógica do interesse capitalista, mostram sua especificidade no processo administrativo em diferentes e marcantes fases, de grande importância na conformação do atual zoneamento.

O PDI-1971 e a Lei n. 6.766/1979 foram marcos importantes na introdução das normas e procedimentos que serviram para organizar administrativamente os processos de implantação de loteamentos e da expansão urbana. Nesse período já se percebia na cidade a divisão física entre os trabalhadores rurais, diaristas e pobres, que se instalavam mais ao sul próximo da estrada de ferro e por toda a extensão dos córregos, e os bairros que acomodavam a classes de rendas mais elevadas.

No segundo momento, com o PDM-1996, foram introduzidos novos conceitos de zoneamento com um maior detalhamento dos princípios de intervenção no mercado imobiliário inerentes ao planejamento urbano como campo de conhecimento e atuação técnico-administrativa. Foi o início da regulamentação dos princípios que seriam a posteriori consagrados pelo Estatuto da Cidade. Nesse momento a cidade vivia os efeitos de um crescimento industrial vigoroso iniciado nas duas décadas anteriores e fisicamente ultrapassou a barreira da rodovia Euclides da Cunha SP-320 povoando e ocupando toda a faixa ao norte do perímetro antigo definido como limite ‘intransponível’ pelo PDI-1971.

O PDM-1996 fixou as bases de um relacionamento estruturante do mercado imobiliário com a introdução das Diretrizes da Expansão Urbana, já previstas pelo PDI-1971, e o Perímetro Urbano Planejado com mapas do sistema viário principal desejado e do zoneamento. São introduzidas as ZEIS com formas indicativas do desejo de composição do território segundo princípios urbanísticos e de compatibilidade de usos. Nesse momento, todos os núcleos irregulares estavam estabelecidos ao longo do território intraurbano de Votuporanga, contudo, nenhum foi gravado como ZEIS, mesmo aqueles que estavam fora das APPs.

Finalmente, o PDP-2007 introduziu os instrumentos do Estatuto da Cidade, mas deixou as regulamentações para serem feitas posteriormente e, ainda hoje, espera-se que isso ocorra. O Plano atuou de forma quase desastrosa no zoneamento por não detalhá-lo e permitir o zoneamento anterior provocando uma duplicidade de ordenamento do solo, ao deixar em uso as duas Leis de Zoneamento.

Nesse momento a cidade já era território de um forte crescimento do capital imobiliário e de suas lutas pelas fatias do mercado.

Grupos de investidores em franca competição se estabeleceram no município, ao mesmo tempo em que o Poder Executivo toma a questão habitacional como uma das principais questões a enfrentar, assumindo parcerias e estimulando o investimento nas faixas de menor renda, em diversas áreas da cidade, especialmente fora das ZEIS.

O PDP-2007 não contribui para a orientação das ZEIS em Votuporanga, pois, de forma aberta, deixa a demarcação destas zonas à mercê das necessidades futuras de implantação do instrumento. O zoneamento especial de interesse social é previsto no art. 106, Capítulo V, do referido Plano, porém sem delimitação ou demarcação específica.

Esta abertura que a Lei n. 106/2007 deixou para futuras gravações de ZEIS permitiu, anos mais tarde, sua disseminação e espraiamento pela periferia da cidade, dando oportunidade de inflacionar o espaço dos negócios imobiliários e ampliar a disponibilidade e o mercado de terras, uma vez que, em muitos casos, as ZEIS foram gravadas em áreas de nova inserção no perímetro urbano.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Votuporanga (PLHIS-2010) coloca que é imprescindível a definição de áreas demarcadas como ZEIS, inclusive diferenciando aquelas destinadas à HIS (Habitação de Interesse Social) e à HMP (Habitação de Mercado Popular), assim como devem ser regulamentados e colocados em prática os instrumentos contidos no Plano Diretor Participativo de 2007 como: IPTU Progressivo no Tempo, Edificação, Utilização e Parcelamento Compulsórios, Direito de Preempção. O PLHIS-2010 ainda complementa que tais ações devem ter como objetivo a redução da especulação imobiliária sobre a terra e a consequente diminuição de seu preço em médio e longo prazo.

O fato é que as ZEIS foram gravadas dois anos mais tarde, em 2012, mas não fortaleceram os investimentos para HIS nem HMP (salvo o exemplo do Conjunto Habitacional Monte Verde, descrito no final do Capítulo 3), nem tampouco contribuíram para a redução da especulação imobiliária e a consequente diminuição de seu preço nem no médio e nem no longo prazos. Ao contrário, as ZEIS passaram a incorporar uma valorização que permeia seu processo de implantação estruturada pelo processo de mercantilização. Com o passar do tempo, nem se percebe que ali originalmente era um lugar disponibilizado para o interesse social, pois o que se tem é uma paisagem que se mescla, combinando as representações dos valores das várias origens socioeconômicas dos indivíduos que nela habitam e daqueles que nelas tem interesse monetário de troca ou venda.

Destaca-se o fato de que não se teve aqui a intenção de questionar a política habitacional do município, mesmo porque há apoio do poder público municipal junto ao mercado de habitação popular que tem ocorrido por meio da solução de gargalos, como a aprovação de alguns empreendimentos. “O Espaço Intraurbano de Votuporanga é dividido entre ricos e pobres e a conformação das zonas

resultantes dos interesses imobiliários é bastante mista, com pobres, ricos e remediados espalhados por todas as zonas da cidade”. (Entrevistado 1, 2014).

Procurou-se aqui analisar a forma como as ZEIS foram e são processadas no município, mostrando suas distorções, conformação e agentes, ao observar “[...] o território como categoria de análise social e não apenas como um enunciado ou palco onde tudo se dá” (Santos 2007, contracapa)

Ainda que comprovada a valorização das ZEIS, tanto no seu valor venal quanto pelo seu valor de mercado, é notório que é a lógica capitalista que articula os processos expressos na forma de aplicação dos dispositivos legais e regulatórios sobre as formas de uso e ocupação do solo, como manifestação elitista, enunciada por Lefebvre (1983): “La ideología urbanística exagera la importancia de las acciones llamadas ‘concertadas’, cuya realización autoriza”⁷⁸. (LEFEBVRE, 1983, p. 161). Comprovam-se tais fatos no item dos estudos de caso, através de valores e imagens da paisagem que conformam as ZEIS no município.

Outra questão é a disponibilidade de oferta e reserva de terras urbanizadas e que se concentram ou passam a se concentrar nas mãos de restritos agentes onde áreas rurais passam a incorporar o perímetro urbano sendo submetidas a um processo direto de valorização.

Assim, reforçamos aqui que, desde 2012, as ZEIS passaram a se manifestar de forma periféricamente concentradas, quando, sob a orientação do Plano Diretor de 2007, foi aprovado em 2012 o anexo VIII da Lei do Plano, denominado de “Mapa das ZEIS”, incluindo uma considerável quantidade de ZEIS em toda a periferia da cidade, ampliando o perímetro urbano sobremaneira, corroborando que as ZEIS, em 2012, se fortaleceram como motor da expansão urbana.

O desenho final parece não ser muito diferente daquele previsto como expansão em 1996 (exceto quanto à incorporação do distrito de Simonsen ao perímetro urbano do Município em 2010) mas é possível perceber que a mão que ‘pintou as zonas’ sabia exatamente onde se localizavam as melhores oportunidades de negócios entre proprietários e empreendedores. É certo que a opção recaiu sobre a tipificação de grandes zonas de interesse social, pois o mercado provou que os lotes pequenos são os que têm maior aceitação⁷⁹ entre a população, encontrando melhor produtividade e atendendo perfeitamente tanto aos programas de financiamento oficiais quanto ao pequeno investidor familiar.

Assim, a Zona Especial de Interesse Social é uma garantia de que a maior liberalidade quanto ao tamanho dos lotes e usos permitidos poderá compor um loteamento com foco nos interesses e demandas do mercado, tornando-se um verdadeiro prêmio para o investidor, que poderá alterar o uso sem outorga onerosa (instrumento ainda sem regulamentação específica para o caso). “Este é sem dúvida o marco da entrada definitiva dos grupos empresariais do ramo imobiliário, fonte inequívoca

---

⁷⁸ Tradução livre: “A ideologia urbana exagera a importância de ações chamadas ‘concertadas’, cuja realização autoriza”.

⁷⁹ Durante consultas nas imobiliárias visitadas (2012 e 2013), pode-se perceber que os lotes menores são procurados em primeiro lugar. Os maiores, quando permitido, são adquiridos por diferentes proprietários e, posteriormente, desdobrados, recaindo nas metragens e áreas dos lotes menores, originalmente projetados.

de organização e defesa de um desenho e composição urbanos definitivamente comprometidos com a realidade dos capitais e interesses do setor”. (Entrevistado 1). O “Mapa das ZEIS” é, simplesmente, o marco do fortalecimento da elite imobiliária local. Além disso, as ZEIS e suas imediações têm uma atenção especial da municipalidade e são áreas com rápida e fácil implantação de infraestrutura pública.

O que se demonstrou conclusivamente interessante em todo o processo, é que de todas as tentativas de desenhar a futura expansão da cidade, iniciada em 1971, a única que logrou algum resultado foi a de 1996. Isso indica claramente que as formas de intervenção técnica do urbanista, pintando os mapas com as cores das zonas, poucos efeitos têm sobre a realidade que está por vir. Administrativamente é muito mais eficaz um mapa da expansão e estruturação do sistema viário principal com os indicativos da composição das chamadas “micro zonas” dos usos compatíveis e desejáveis para todo o território para além do perímetro urbano legal.

Das influências que condicionam a valorização das áreas gravadas como ZEIS tornando-a mais atraente para comercialização e uso, a mais destacável seria a questão da localização (além da necessidade do investidor). Estas localizações são na verdade áreas “orientadas” no sentido de se aumentar a oferta de terras, no caso de Votuporanga, a princípio direcionadas ao ‘especial interesse social’. Este processo, na verdade, é reflexo do processo capitalista de produção do espaço, que muitas vezes provoca distorções.

Para Santos (2009), os locais de interesse na cidade são variáveis e se alteram à medida que a história vai se fazendo, contudo, “a localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo” (SANTOS, 2007, p. 141). É certo que, nos casos que analisados, não são amparados, ou pelo menos não se fazem amparar por “[...] leis, que viabilizam a concretização das aspirações populares [...]”. (MELLO, 1929, p. 5).

Podemos concluir nossas análises reforçando que as ZEIS não contribuíram em Votuporanga para a conquista ou permanência de territórios populares, especialmente por serem instituídas em áreas de intensa pressão imobiliária da cidade, no tempo e nas formas já descritas. A ZEIS, originalmente criada para suprimir a especulação com o solo, agora tem se mostrado como um meio de processá-la, em favor do capital imobiliário.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro; FARIA, Teresa Cristina. (1998), Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. **Trabalho apresentado no XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Abep**, Caxambu, 1998.

ABRAMO, Pedro. A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, n. 3 (especial), p. 47-70, dez. 1999.

_____. Entrevistas sobre informes sobre as pesquisas. **Infosolo e Infomercado, Land Lines**, Cambridge-MA, v.19, n.1, 2007.

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ANGELO, Michely Ramos. **Les Développeurs**: Louis-Joseph Lebreton e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil. 2010. 232f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.

ARGAN, Giulio. Carlo. El espacio visivo de La ciudad. In: _____. **Historia del arte como historia de la ciudad**. Barcelona: Laia, 1983. p. 215-230.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Memória Pública**. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/a_acervo.php>. Acesso em: 15 ago. 2013.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Avaliação do Planejamento Municipal do Estado de São Paulo**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: FAPESP/USP/EESC, 1976.

BALTRUSIS, Nelson. As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007, v. 1, p. 324-362.

_____. **Rede nacional de avaliação e disseminação de experiências alternativas em habitação popular**. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/baltrusis_aeis_final.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2014.

_____. **Relatório final sobre o processo de urbanização de favelas em Diadema**. Realizado para a pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas. Coordenado pelas professoras Ermínia Maricato e Laura Bueno - FINEP - Labhab - FAUUSP - SP, 1999.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. AEIS em Diadema 10 anos: a propriedade cumprindo a sua função social. **VIII - Seminário de história da cidade e do urbanismo Niterói-RJ**, 2004. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/baltrusis_aeis_diadema.pdf>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Diadema. In: ROLNIK, Raquel. (Coord.) **Regulação urbanística e exclusão territorial**. Revista Polis, São Paulo: Polis, v. 32. p. 43-56, 1999.

_____. Estudo de Caso: Diadema. In: ROLNIK, Raquel. (Coord.) **Regulação urbanística e exclusão territorial**. **Revista Polis**, São Paulo, n.32, 1999.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 set. 2014.

_____. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS em Vazios Urbanos** Brasília: Ministério das Cidades Primeira impressão: dez. 2009.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 2 mai. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades**: Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. **Plano Diretor Participativo**: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Vozes da nova classe média**. 2013. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/vozesdaclassemedia>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

BUENO, Laura Machado de Mello. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. (Orgs.) **O município em ação**: Elaboração e aplicabilidade de Planos Diretores. São Paulo: Anna Blume, 2007.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CAMPOS NETO; Cândido M. PDDI, PMDI e lei de zoneamento: a questão imobiliária. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS NETO, Candido Malta (Orgs.). **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

CANO, Wilson. **O processo de interiorização da indústria paulista**. São Paulo: Fundação SEADE, 1988. v. 1-3.

_____. Padrões diferenciados das principais regiões cafeeiras. **Estudos Econômicos**, São Paulo, IPE/USP, n. 2, mai./ago., 1985.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1977.

CHAUÍ, Marilena. Não existe nova classe média. **Socialista Morena**. 12/08/2013. Disponível em: <<http://socialistamorena.cartacapital.com.br/marilena-chau-i-nao-existe-nova-classe-media/>>. Acesso em: 13 de set. 2013.

_____. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2004.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano**. Agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-53.

COSTA, Edward Coruripe. **Votuporanga através dos tempos**. São Paulo: Jornal dos Livros, 1955.

CUCATO, Janaina Andrea. **A cidade e as ZEIS**: Contradições de uma estrutura monetária financeirizada. São Carlos: IAU-USP/PPGAU, 2012.

_____. Vila Carvalho: **Da urbanização à regularização fundiária**. 2004. 243f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Centro Universitário de Votuporanga - UNIFEV. Votuporanga/SP. 2004.

CUCATO, Janaina Andrea; NEGRELOS, Eulalia Portela. Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga/SP - 1971: premissas e atuação profissional. **XIII SHCU - Seminário de História da Cidade e do Urbanismo** - Tempos e Escalas da Cidade e do Urbanismo. Brasília. 2014.

CUCATO, Janaina. Andrea; FAVA, Gustavo de Souza. **O Estatuto das Cidades**: Mudança no cenário da Urbanização. Zoneamento e estudo de Impacto de Vizinhaça: A Integração Necessária. PLURIS. 2010. Universidade do Minho-Faro. Portugal. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper209.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. (Org.). **Planos diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Polis, 2009. 158p.

DENALDI, Rosana. **Favelas no grande ABC**: crescimento e balanço das intervenções. Santo André: UniABC, 2000.

DUALDE, Ricardo. **A utilização da renda fundiária no financiamento das cidades brasileiras**. 2009. 183f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2009.

FELDMAN, Sarah. **Instituições de urbanismo no Brasil**: espaços de intermediação entre pensamento e prática. Anais do VII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Salvador: PPGAU-UFBA, 2002. v. 1.

_____. **O Arranjo SERFHAU**: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de consultoria consultiva. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - Anpur. Salvador. 23 a 27 de maio de 2005. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3452/3382>>. Acesso em: 19 de abr. 2014.

_____. O Urbanismo que exige a vida moderna. **Anais do XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Vitória: UFES, 2010.

_____. **Planejamento e Zoneamento São Paulo**: 1974-1972. São Paulo: Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

FERNANDES, Edésio. **Curso de Hermenêutica Jurídica**, realizado pela Escola Judicial do Tribunal de Minas Gerais, no período de 15 de maio a 12 de junho de 2003.

_____. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1998.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Evolução do Direito Urbanístico Brasileiro**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.) **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey. 2003

FERREIRA, Mauro. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU**: o processo de construção e implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado de Franca. 2007. 218f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos. 2007a.

_____. Por trás do planejamento integrado: O GPI em Franca. **XII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional**. Belém, 2007b.

FRIDMAN, Fania. **Donos do Rio em nome do rei**: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. Brasília: FJP / Ministério das Cidades, 2008.

FUNDAÇÃO SEADE. **Anuário Estatístico do Estado de São Paulo** - 1981, 1982, 1983, 1984, 1985. São Paulo.

GOMES, Maria Terezinha Serafim. O debate sobre a reestruturação produtiva no Brasil. **RA'EGA**, n. 21 p. 51-77, 2011.

GONÇALVES, Maria Flora. **As engrenagens da locomotiva: ensaio sobre a formação urbana paulista**. 1998. 339f. Dissertação (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. 1998.

GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Unesp/ANPUR, 2003.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: USP, 1993.

HARADA, Kiyoshi. Valor venal: prevalência do conceito legal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1784, 20 maio 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11272>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annblume, 2005.

_____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

HEREDA, Jorge F. et al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Polis, 1997. v. 29. p. 11-32.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Características da população e dos domicílios Resultados do universo. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_pdf.shtm>. Acesso em: 5 mar. 2014.

_____. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

_____. **Censos demográficos 1940-2000**. Rio de Janeiro: IBGE, s/d.

_____. **Censos demográficos**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **IX Recenseamento Geral do Brasil-1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. v. 1, t. 3.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD**. 1985.

_____. **Pesquisa Nacional por amostras de Domicílios**. Síntese de Indicadores 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas 1956/1961. MINDLIN LAFER, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMAS, José M. Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2011.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006

_____. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. **La Revolucion Urbana**. Madrid. Alianza Editorial, 1983.

_____. **Le Marxisme**. 20. ed. Paris: Press Universitaires de France, 1983.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Maria Cristina da Silva; LAMPARELLI, Celso Monteiro. A Politização do Urbanismo no Brasil: A Vertente Católica. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, v.9, p. 675-687, 2001.

LEME, Maria Cristina. **O planejamento em São Paulo 1930-1969**. São Paulo: FAU/USP, 1982.

LEONELLI, Giselda Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do sec. XX a 1979. 2010. 294f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Carlos. 2010

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. Tradução: Cely Arena. São Paulo: USP, 2001.

LIMA, Renata Priori. **Limites da Legislação e o (des)controle da expansão urbana**: São Carlos (1857-1977). São Carlos: EdUFSCar, 2007.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MANCUSO, Franco. **Las Experiencias del Zoning**. Barcelona, Gustavo Gili, 1980.

MARCUSE, Peter. From critical urban theory to the right to the city. **City**, v.13, n.2, p. 185-197, 2009.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. (Org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-omega, 1979. v. 1.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. **Revista VeraCidade**, Ano IV, n. 4, mar., 2009.

_____. Habitação e a políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações. In: **Seminário Nacional Preparatório para o Habitat II**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, mai., 1995.

_____. **Indústria da Construção e política habitacional**. 1984. 209f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo. 1984.

MARX, Karl. **Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política**. Buenos Aires, Siglo XXI, 2001.

_____. **O Capital**. Crítica da economia política. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. v. 3.

_____. Para a crítica da Economia Política (Introdução). Tradução: José Arthur Giannotti e Edgar Malagodi (do original alemão Zur Kritik der Politischen Oekonomie, publicado em Marx - Engel Werke. vol. XIII, Dietz Verlag, Berlim, 1972). In. _____. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultura, 1974. v. XXXV. p. 107-138.

MATOS, Odilon Nogueira de. **Café e ferrovias**: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira. Campinas: Pontes: 1990.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo. EDUSP/FUPAM, 2010. p. 169-244.

MELLO, Diogo Lordello; MODESTO, Hélio. Mentalidade do Planejamento no Brasil. In: IBAM. **Leituras de Planejamento e Urbanismo**. Rio de Janeiro: IBAM, 1965, p. 47-61.

MELLO, Luis de Anhaia; “O Governo das Cidades”, **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 44, janeiro, p. 3-10, 1929.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (Orgs.). **Estado e Capital Imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. 256 p.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Hucitec-Polis, 1984.

MOURAD, Laila Nazem. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. 2000. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2000.

_____. Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MUNFORD, Lewis. Planejamento regional: Uma nova tarefa. In: _____. **A cultura das cidades**. Belo Horizonte: Itatiaia. 1938. p. 387-415.

NEGRELOS, Eulalia Portela. **Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992**. Projeto e Participação Popular. 1998. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo. 1998.

_____. **Técnica e estratégia política**. Grandes projetos urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo. 2005.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Unicamp, 1996.

NERI, Marcelo Côrtes. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2008.

OLIVEIRA, Francisco et al. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista o onotorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. O Estado e o Urbano. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, p. 36-54, 1982.

OLIVEIRA, Sebastiao Almeida. **Subsídios para história de Tanabi**. São Paulo: Grafik-Assessoria e Consultoria Editorial, 1977.

OSÓRIO, L. M. Parcelamento, urbanização e regulamentação do solo no Rio Grande do Sul: aplicação da Lei 6766/79, modificada pela Lei n. 9785/99, e provimento more legal da corregedoria geral de justiça do Rio Grande do Sul. In: FERNANDES, Edésio; BETÂNIA, Alfonsin (Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey Lincoln Institut, 2003. P97-113.

PASTERNAK, Susana. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. **Cadernos MetrÓpole**, n.9, p. 81-117, 1º sem. 2003.

PASTERNAK, Susana; BALTRUSIS, Nelson. **Um olhar sobre a habitação em São Paulo**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmsp_olhar.pdf>. Acesso em: 4 out. 2013.

PEICHOTO, Evanir Regina Moro. **Do sonho pioneiro à incorporação capitalista**: reflexões sobre a trajetória do café no Município de Votuporanga: 1940 a 1980. Belo Horizonte, 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

PINHO, Evangelina B. Legislação urbana e regularização da habitação de interesse social. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.) **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey. 2003. p. 245-254.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Nosso trabalho**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

PONTES, José Carlos. **Votuporanga, as raízes e a saga de um povo**: fatos e pessoas que fizeram a cidade com verbetes de A a Z. São José do Rio Preto: Real, 2001.

PROCHNIK, Wit-Olaf. Formação de Planejadores. In: IBAM. **Leituras de Planejamento e Urbanismo**, Rio de Janeiro, p. 39-44, 1965.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Evolução Urbana do Brasil (1550/1720)**. São Paulo: Edusp, 1968.

REVISTA COMEMORATIVA DO JUBILEU DE PRATA DE VOTUPORANGA. Votuporanga: Prefeitura Municipal de Votuporanga, 1962.

REZENDE, Vera. (Org.). **Urbanismo na Era Vargas**: a transformação das cidades brasileiras. Niterói: UFF/Interlex-to, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

RODRIGUES, Fabíola. **Diagnóstico socioeconômico-demográfico**: Subsídio ao Plano Diretor de Votuporanga. 2006a.

_____. População e desenvolvimento urbano-industrial no noroeste paulista: elementos para a análise da dinâmica sócio espacial recente. **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Caxambu/MG, de 20 - 24 de setembro de 2004.

_____. **Por onde vão as “Brisas Suaves” do Sertão Paulista?**: população e estruturação urbana na constituição da cidade (im)possível: Votuporanga, um estudo de caso. Campinas: Núcleo de Estudos

---

As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP – Contradições no zoneamento de Interesse Social (ZEIS), 1996-2012

de População-Nepo/Unicamp, 2006b. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/textos_nepo/textos_nepo_51.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. Instrumentos Urbanísticos - Concepção e Gestão. **Oculum**, Campinas, v.1, 2000.

ROLNIK, Raquel; CIMBALISTA, Renato. Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um Modelo em Construção. **Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social**, PUCCAMP, 2000.

_____. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Polis, 1997. v. 29.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANT'ANA, Jayça Lima. **Planejamento Urbano e Planos Diretores de Votuporanga**: atores, arenas e processos na construção de um modelo de gestão participativa. 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Pontifícia Universidade Católica. Campinas. 2007.

SANT'ANA, Jayça Lima; FAVA, Gustavo de Souza; BUENO, Laura Machado de Mello. Planejamento, gestão e participação: a política urbana e as disputas pelo território. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XIV, n. 331 (8), 2010.

SANTORO, Paula Freire, COBRA, Patrícia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v.12, n.24, p. 417-440, jul./dez, 2010.

SANTOS, Everton Ricardo; VOLPI, Edmilson. **Votuporanga**: A Modernização do Cadastro Técnico Municipal. COBRAC - Florianópolis. 2008.

SANTOS, Milton Cidade e Região nos países subdesenvolvidos. In: _____. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. p. 129-149.

_____. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. **A urbanização desigual**. Petrópolis: Vozes, 1980.

_____. **A urbanização no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Espaço e Método**. 5. ed. São Paulo: USP, 2012.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **O Espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: USP, 2007.

_____. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: USP, 2009.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SÃO PAULO. **Decreto-Lei n. 14.334**, de 30 de novembro de 1944. Diário Oficial do estado de São Paulo. Ano 55.6, n. 101 de 15 de maio de 1945.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2014.

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Banco de dados**. 2010. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/banco-de-dados/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. n.13, Abril/2014. **A Evolução dos Indicadores Sociais Paulistas em 20 anos (1993-2012)**. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/no-13-abril2014-sedes-dos-grandes-grupos-economicos-relevancia-para-as-metropoles-brasileiras/>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

SILVA, Sergio. **A expansão cafeeira e a origem das indústrias no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1985.

SINGER, Paul Israel. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife)**. São Paulo: Nacional/USP, 1968.

_____. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. v. 1.

_____. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOUZA, Claudia Virgínia C. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato. (Orgs). **Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Anna Blume, 2007.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Histórica econômica da cidade de São Paulo**. São Paulo: Globo, 2004.

TARTAGLIA, José Carlos; OLIVEIRA, Osvaldo Luiz de (Org.). **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: UNESP, 1988.

TELLES, Vera da Silva. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **Estudos Avançados**, v.21, n.61, p. 173-191, 2007.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización capitalista**. México: Edicol, 1979.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **A cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

VILLAÇA, Flavio. **As Ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

_____. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2001.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo. EDUSP/FUPAM, 2010. p. 169-244.

_____. **Uso do solo urbano**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1978.

VOTUPORANGA. **PDI** - Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga - Diagnóstico. Prefeitura do Município de Votuporanga, 1971. v. 1, 2, 3, 4.

VOTUPORANGA. **PDV** - Plano Diretor Participativo de Votuporanga. Prefeitura do Município de Votuporanga, 2006.

VOTUPORANGA. **PLHIS** - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Votuporanga. Prefeitura do Município de Votuporanga, 2010.

WAIZBORT, Leopold. As aventuras de Georg Simmel. São Paulo: 34, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A - Mapas

APÊNDICE I - Mapa 2.4 - Junção dos mapas 04 (zoneamento de uso e divisão territorial de áreas integradas) e 06 (Proposta de áreas para fins paisagísticos) - PDI-71. (Capítulo 2 - Item 2.2)

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP - Elaboração própria.

APÊNDICE II - Planta 2.1 - Planta Geral do Patrimônio Velho - Votuporanga/SP - Ano 1938. (Capítulo 2 - Item 2.2, subitem 2.2.1).

Fonte: C.R.I.A de Monte Aprazível/SP - Antigo Cartório de Juri e Anexos da Comarca de Monte Aprazível/SP

APÊNDICE III - Mapa 2.5 - Mapa de localização das ZEP - Zona Especial de Preservação (1996), ZEIS - Zona Especial de Interesse Social (1996) e das Favelas. (**Capítulo 2- Item 2.3**)

Fonte: Mapa de zoneamento 1996 e banco de dados da Prefeitura Municipal de Votuporanga. Dados da extinta SEMPLA e PLHIS/2010

APÊNDICE IV - Figura 2.12 - Localização dos vazios urbano em 2006 em ZEIS 1996. (Capítulo 2-Item 2.5)

Fonte: Imagem de satélite - 2006 - Destaque da autora para a localização dos vazios (ZEIS /1996)

APÊNDICE V - Mapa 3.11 - Expansão do perímetro urbano -1959 a 2012 (Capítulo 3, item 3.3.1). **(Capítulo 3, item 3.3, subitem 3.3.1).**

Fonte: Mapa da Prefeitura de Votuporanga, abril de 2013; dados do setor de cartografia e banco de dados da PMV. s/escala e leis de alteração do perímetro.

APÊNDICE VI - Mapa 3.19 - Mapa de Localização do caso referência e dos estudos de caso (**Capítulo 3, item 3.5, subitem 3.5.1**).

Fonte: Autora/2014- Elaborado a partir do mapa das ZEIS dados da PMV- visita de campo e análise dos casos

APÊNDICE VII - Figura 3.35 - Composição da Imagem de satélite adquirida pela PMV - cedida para autora em Nov/2014 e Zoneamento Mapa das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, Anexo VIII-Alteração 26/10/2012, Lei Complementar 106/2007 e Lei Complementar 216/2012. **(Capítulo 3, item 3.5, subitem 3.5.5.1).**

Fonte: PMV, Março/2012 e Nov./2014.

Apêndice B - Legislações e Análise documental

LEGISLAÇÃO / DOCUMENTOS ANALISADOS

MINUTAS DE CONVENÇÃO DE CONDOMÍNIO

Minuta da Convenção do Condomínio Gardem Ville I

Minuta da Convenção do Condomínio Gardem Ville II

MEMORIAL DESCRITIVO E JUSTIFICATIVA DE LOTEAMENTOS

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Park Residencial Colinas

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Jardim dos Ipês

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Vila Residencial Bortoloti

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Vila Residencial Ramalho Matta

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Vila Residencial Orlando Nogueira Cardoso

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Vila Residencial Morini II

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Gardem Ville I

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Gardem Ville II

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Vila Imperial

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Jardim Portal dos Lagos

Memorial descritivo e justificativa do loteamento Jardim das Carobeiras

Notificação de lançamento de Imposto predial e territorial Urbano relacionados aos Casos analisados.

LEIS-DECRETOS FEDERAIS, ESTADUAIS E OUTROS

Lei 6766/1979 - Lei de Parcelamento do Solo-Lei Federal 19 de dezembro de 1979. (Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências).

Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade. (Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências)

Lei n. 9.785 de 29/01/1999 (Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

Lei Estadual n. 7.664 de 13/12/ 1991 - (Dispõe sobre alterações no Quadro Territorial Administrativo do Estado)

Lei n. 5.285 de 18/02/ 1959. (Dispõe sobre o Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado, para o quinquênio 1959-1963 e dá outras providências)

Lei 145 de 05/12/1952 - (Dispõe sobre abertura de crédito especial no valor de CR\$150.000,00 pagamento serviços levantamento topográfico e cadastral da cidade

Decreto nacional nº 311 de 02/03/1938 - (Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências.

Decreto Lei n 58 de 10/12/1937 - (Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações)

Decreto Lei Federal 14.334 de 30/11/1944 - (através de um interventor, dispõe sobre o quadro territorial- administrativo e divisão territorial)

Decreto Lei Federal n. 271 de 28/02/1697 - (Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências)

Decreto Municipal da Prefeitura do Recife, Prefeitura. Lei Municipal nº 14.511 de 1983

LEIS-DECRETOS MUNICIPAIS

Lei1233/1971 - Plano De Desenvolvimento Integrado - PDI-1971 de 09 de junho de 1971

Lei 2829/1996 - Plano Diretor Municipal - PDM-1996 de 10 de janeiro de 1996

Lei 2830/1996 - Lei de Zoneamento – Parcelamento, Uso e ocupação do Solo- de 10 de janeiro de 1996

Lei 106/2007 - Plano Diretor Participativo -PDP-2007- de 08 de novembro de 2007

Leis 216 /2012

Lei complementar nº. 216/2012, de 15/08/2012, e sua justificativa - (Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº. 106 de 08 de novembro de 2007).

Lei complementar nº. 218/2012, de 05/12/2012 (Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº. 106 de 08 de novembro de 2007).

Lei n. 27 de 30/10/1950 - (Dispõe sobre o código de obras do Município de Votuporanga)

Lei n. 28 de 04/11/50 - (Dispõe sobre o Código de Posturas do Município de Votuporanga)

Lei n. 1534 de 23/03/1976 (Abre crédito especial no valor de CR\$. 28.000,00 Equipamento para instalação do Departamento de Serviços Urbanos)

Lei n. 1.817 de 12/05/1981 - (Autoriza a Prefeitura Municipal de Votuporanga a celebrar convênio com a secretaria de obras e do meio ambiente do estado de São Paulo, visando a construção de viaduto sobre a rod. Euclides da Cunha, na Ligação com a Av. Brasil).

Lei n.1185 de 11/10/1970 - (Dispõe sobre a criação do Plano de Ampliação e incentivo Industrial de Votuporanga)

Lei n. 4144 de 18/10/2006 - (Dispõe sobre Denominação de Avenida República do Líbano)

Lei n. 3776 de 07/12/2004 - (Dispõe sobre denominação de prolongamento da Avenida Antonio Augusto Paes - prolongamento da Av. Antonio Augusto Paes, trecho compreendido entre o Pontilhão da Rod. Euclides da Cunha até a ponte do Córrego Marinheirinho).

Lei n. 812 de 12/11/1966 - (Autoriza ao PE doar imóvel do Patrimônio Municipal ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC)).

Lei n. 393 de 29/11/1960 (Cria o Departamento de Água e esgotos e dá outras providências - criação da SAEV)

Lei nº 1057 de 05/12/1968 (estabelece a organização do Sistema Administrativo Municipal de Votuporanga dando outras providências. Cria a SAEV - criação da SAEV - primeira lei que cita o nome da SAEV, antes era departamento).

Lei nº 1064 de 18/12/1968 - (Dispõe sobre o Sistema de Classificação dos cargos da Prefeitura, estrutura o Quadro do pessoal e o Plano de pagamento).

Lei nº 1911 de 03/12/1982 (Dispõe sobre a criação do Departamento de Assistência Agrícola)

Lei nº 1963 de 10/09/1984 (Cria o Departamento de Assistência Judiciária no Sistema Administrativo Municipal, e dá outras providências.)

Lei nº 2178 de 21/10/1987 (Dispõe sobre a criação do Departamento Municipal de Saúde)

Lei n.1.035 de 04/10/68 (Contratação de financiamento para Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e dá outras providências)

Lei n. 3038 de 19 /05/1998 (Dispõe sobre destinação de uso e dá outras providências)

Lei n. 3377 de 29/12/2000 (Dispõe sobre a reserva de Taxa de permeabilidade nas edificações residenciais, comerciais ou mistas).

Decreto nº. 9 124 de 01 de outubro de 2014 - (Dispõe sobre aprovação do Projeto de Regularização de parcelamento de imóvel pertencente à Prefeitura Municipal e dá outras providências)

Decreto de Aprovação do Loteamento Jardim Residencial Vilar nº 7744 de 07/04/08.

Decreto de Aprovação do Loteamento Bortolote nº8276 de 18/11/2010 e Decreto de revogação nº8341/2010.

Decreto de Aprovação do Loteamento Vila Francesa-nº8103 de 20/01/2010.

Decreto de Aprovação do Loteamento Residencial Francisco Marim Cruz - Ag. Gabinete

Decreto de Aprovação do Loteamento Jardim Portal do Sol- .n º 7265 de 13/03/06

Revigorado pelo Decreto n º 7871 de 16/12/08

Decreto de Aprovação do Loteamento Parque Cidade jardim nº 8903 de 21/11/2013 e

Decreto nº. 8435, de 26/11 2011 (revigorado)

Decreto de Aprovação do Loteamento Monte Alto- Nº 8166, de 23/04/2010

Decreto de Aprovação do Loteamento Residencial Monte Verde nº 8144/2010

Decreto de Aprovação do Loteamento Jardim das Carobeiras n. 8222 de 29/07 2010

Decreto de Aprovação do Loteamento Vila Imperial nº. 8188/2010 e Decreto de revogação nº-8775/2013

Decreto de Aprovação do Loteamento Vila São Lucas- nº8181/2010

Decreto de Aprovação do Loteamento Jardim Portal dos Lagos nº 7456 de 20/12/2006

Decreto de Aprovação do Loteamento Park Residencial Colinas nº 6858 de 12/01/2004

Declaração de Utilidade Pública (Desapropriação) e Decreto 2474/2004.

Decreto de Aprovação do Loteamento Vila São Lucas- nº 8181 de 19/05/2010 e

Revigoração n. 8574 de 13/07/2012

Decreto de Aprovação do Loteamento Jardim dos Ipês nº 7099 de 15/07/2005 e Decreto 7360 de 26/07/2006

Decreto de Aprovação do Loteamento do Bairro Pozzobon (14º. e JD Santa Maria) - n. 1923 de 29/12/78)

Decreto de Aprovação do Loteamento Jardim Brisa Suave (COHAB) - nº 2276 de 12/08/81

Decreto de Aprovação do Loteamento Jardim PROPOVO - n. 6000 de 21/03/2000)

Decreto de Aprovação do Loteamento Parque das Nações II - nº 3433 de 25/02/88

Revigorado pelo Decreto n. º 4202 de 07/03/91

Decreto de Aprovação do Loteamento Parque das Nações I - nº 3432 de 25/02/1988

Decreto de Aprovação do Loteamento Conjunto Habitacional CHRIS - Atual Conjunto Habitacional João Albarello - nº 4534 de 03/09/92.

Leis que alteram o PDI-1971:

Lei nº 1247 de 30 de agosto de 1971 - (Dá nova redação ao artigo 415, da Lei nº. 1 233, de 09/06/71)

Lei nº 1553 de 08 de setembro de 1976 - (Dispõe sobre alterações na Lei do Plano Diretor do Município)

Lei nº1562 de 20 setembro de 1976 - (Dispõe sobre alteração do artigo 291, da lei nº 1233, de 09/06/71.)

Lei nº1591 de 30 de dezembro de 1976- (Dispõe sobre alteração da alínea “b” do art. 3º, da Lei nº 1553, de 08/09/1976)

Lei nº1621 de 26 de setembro de 1977-(Dispõe sobre acréscimo de inciso ao artigo 394, da lei municipal nº 1233, de 09/06/71)

Lei nº1663 de 23 de maio de 1978- (Dispõe sobre alteração dos incisos IV, dos artigos 153 e 172, da lei nº 1233, de 9/6/71)

Lei nº1685 de 13 de outubro de 1978- (Fixa novos limites para a área urbana do Município e dá outras providências.)

Lei nº1698 de 27 de novembro de 1978. (Dispõe sobre alterações na Lei do Plano Diretor Físico do Município)

Lei nº1728 de 24 de abril de 1979. (Fixa novos limites para a área urbana no Município, e dá outras providências)

Lei nº1778 de 16 de junho de 1980. (Dispõe sobre alteração dos incisos IV, dos Artigos 153 e 172, da Lei nº 1233, de 09/06/71, e dá outras providências)

Lei nº 1779 de 02 de julho de 1980. (Acrescenta § 4º, ao Artigo 147, da Lei nº 1233/71)

Lei nº1823 de 26 de maio de 1981. (Acrescenta incisos IV, ao Artigo 242, da Lei nº 1 233/71)

Lei nº 2078 de 01 de julho de 1986. (Fixa novos limites para a área urbana no Município, e dá outras providências)

Lei nº2270 de 27 de outubro de 1988. (Dispõe sobre a não aplicação do artigo 234 da Lei nº 1.233 de 09 de junho de 1971 as situações que especifica)

Lei nº2355 de 17 de outubro de 1989 (Perímetro).(Fixa novos limites para a área urbana no Município, e dá outras providências.)

Lei nº 2400 de 09 de maio de 1990. (Dispõe sobre acréscimo de parágrafo ao artigo 174 da Lei nº 1233 de 09 de junho de 1971 e dá outras providências)

Lei nº 2419 de 24 de julho de 1990. (Dispõe sobre acréscimo de parágrafos aos Artigos 172 e 174 da Lei Nº 1 233, de 09 de junho de 1971 e dá outras providências)

Lei nº 2602 de 11 de março de 1993. (Perimetro).(Fixa novos limites para a área urbana do Município, e dá outras providências)

Lei nº 2619 de 28 de junho de 1993. (Dispõe sobre alteração do Artigo 337 da Lei nº 1 233)

Lei nº 2633 de 30 de agosto de 1993 (Dá nova redação ao Artigo 234 e Parágrafos da lei 1 233, de 09.06.1971)

Lei nº 2650 de 30/11/1993 (Dispõe sobre alteração das Leis nº 1799 e 1233 e dá outras providências)

Lei Complementar nº 56 de 02 de outubro de 2002. (Institui o Programa Municipal “VIVER MELHOR” do Projeto Votuporanga em Ação, dando nova sistemática ao emplantamento das edificações urbanas e dá outras providências (...) Art. 21 Revogam-se os artigos 295 a 309 da Lei 1233, de 9 de junho de 1971 e as demais disposições em contrário.

Lei n. 649 de 11/03/1949 - (Autoriza o Poder Executivo a dar nova redação ao artigo 22, do Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre as escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados)

Matrículas do Loteamento Jardim Portal dos Lagos – (referente aos lotes que correspondem ao Conjunto Habitacional)

Matrículas: nº 42.768; 42.769; 42.770; 42.771; 42.772; 42.773; 42.774; 42.775; 42.776; 42.777; 42.778; 42.779; 42.790; 42.791; 42.792; 42.793; 42.794; 42.795; 42.796; 42.797; 42.798; 42.799; 42.800; 42.801; 42.802; 42.803; 42.804; 42.805; 42.806; 42.807; 42.808; 42.809; 42.810; 42.811; 42.812; 42.813; 42.814; 42.815; 42.816; 42.817; 42.818; 42.819; 42.820; 42.821; 42.822; 42.823; 42.824; 42.852; 42.826; 42.827; 42.828; 42.829; 42.830; 42.831; 42.832; 42.833; 42.834; 42.835; 42.836; 42.837; 42.838; 42.839; 42.840; 42.841; 42.842; 42.843; 42.844; 42.845; 42.846; 42.847; 42.848; 42.849; 42.850; 42.851; 42.852; 42.853; 42.854; 42.855; 42.856; 42.857; 42.858; 42.859; 42.860; 42.861; 42.862; 42.863; 42.864; 42.865; 42.866 e 42.867.

PLANTAS GENÉRICAS DE VALORES DO MUNICÍPIO DEVOTUPORANGA/SP

Planta Genérica de Valores - ano 2004

Planta Genérica de Valores - ano 2005

Planta Genérica de Valores - ano 2007

Planta Genérica de Valores - ano 2009

Planta Genérica de Valores - ano 2011

MAPAS

Para evitar ambiguidades e repetições, observamos que os mapas utilizados para elaboração do trabalho, estão dispostos e relacionados nos anexos.

LEIS DE PERIMETRO URBANO

Lei 325 de 1959; Lei 1123 de 1969; Lei 1625 de 1977; Lei 1685 de 1978; Lei 2078 de 1986; Lei 2355 de 1989; Lei 2602 de 1993; Lei 3535 de 2002; Lei 3638 de 2003; Lei 4106 de 2006; Lei 4481 de 2008; Lei 4740 de 2010; Lei 4924 de 2010; Lei 5122 de 2012 (Maio); Lei 5208 de 2012 (Dezembro).

Apêndice C - Locais Visitados e Consultados

ORGÃOS E DEPARTAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS

Acervo Técnico da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo-FAU-USP

Arquivo Público de São José do Rio Preto/SP

Arquivo Público do Estado de São Paulo.

Câmara Municipal de Vereadores de Votuporanga

Cartório de Registro de Imóveis - Jaboticabal/SP - (Por telefone)

Cartório de Registro de Imóveis - São José do Rio Preto/SP

Cartório de Registro de Imóveis - Tanabi/SP

Cartório de Registro de Imóveis- Monte Aprazível/SP

DER - Departamento de Estradas e Rodagem-Diretoria Regional de São José do Rio Preto/SP

DER - Departamento de Estradas e Rodagem-Votuporanga/SP

IBGE - Agência Votuporanga

Museu Municipal de Votuporanga “Edward Coruripe Costa”

Prefeitura Municipal de Votuporanga/SP:

- Gabinete Civil
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
- Secretaria Municipal de Cultura
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
- Departamento de Habitação
- Setor de Cadastro Físico
- Secretaria Municipal de Finanças-
- Setor de IPTU

Câmara Municipal de Vereadores de Votuporanga

CONSTRUTORAS

Construtora e Incorporadora A (Konstru)

Construtora e Incorporadora B (Poloeste)

Construtora e Incorporadora C (Portal do Lago)

Construtora e Incorporadora D (Demop. E Scamati & Seller)

Construtora e Incorporadora E (MC Construtora)

ESCRITÓRIOS DE ARQUITETURA E URBANISMO E NEGOCIAÇÃO E IMÓVEIS

Empreendimentos Imobiliários Portal Dos Lagos

Escritório “Residencial Bortoloti”

IP - Integração Projetos

UniProjetos

IMOBILIÁRIAS E ESCRITÓRIO DE VENDA DE IMÓVEIS DE INCORPORADORAS

Empreendimento Imobiliário Portal dos Lagos de Votuporanga Ltda

Imobilar Assessoria Imobiliária

Imobiliária Chino Imóveis

Konstru Empreendimentos Imobiliários

Madrid Imóveis Ltda

Park Residencial Colinas

Residencial Bortoloti

ANEXOS

ANEXO 1 - Mapa 1.23 - Sistema viário - proposto para o município de Votuporanga - Mapa 03-PDI/1971 original (**Capítulo 1, Item 1.3.2, subitem 1.3.2.1**)

Fonte: GPI e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP

ANEXO II - Mapa 1.24 - Zoneamento de Uso e Divisão Territorial em áreas Integradas proposto para o município de Votuporanga – Mapa 04 -PDI/1971 original (**Capítulo 1, Item 1.3.2, subitem 1.3.2.1**)

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponibilizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP-

ANEXO III - Mapa 2.2 - Zoneamento Industrial - Mapa 05 - PDI 1971 (Capítulo 2, Item 2.2)

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO - Consultoria e Planejamento Ltda S/C - Disponibilizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP

ANEXO IV- Mapa 2.3 - Proposta e Prognoses - Mapa 2 - PDI-71 - (Capítulo 2, Item 2.2)

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP

ANEXO V- Mapa 2.17 - Mapa Original do Plano Diretor Municipal de 1996 - Lei nº 2830/1996 (Capítulo 2, item 2.4, subitem 2.4.4)

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores de Votuporanga

ANEXO IX - Mapa 3.9 - Proposta de atendimento prioritário- Mapa 07 -PDI-1971 - (**Capítulo 3, item 3.3**)

Fonte: GPI - Grupo de Planejamento Integrado e POLO-Consultoria e Planejamento Ltda S/C- Disponível na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo - FAU-USP.

ANEXO X - Planta 3.1 - Geral da cidade de Votuporanga-1993-Destaque para os perímetros atual e proposto (**Capítulo 3, item 3.3 subitem 3.3.1**).
Fonte: Prefeitura Municipal de Votuporanga

ANEXO XI - Mapa 3.10 - Expansão viária- PDM/1996 - Trabalho da autora (**Capítulo 3, item 3.3 subitem 3.3.1**)

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores de Votuporanga