

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE
CAMPUS DE SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO
AMBIENTAL

TIAGO DA GUIA OLIVEIRA

**SEGREGAÇÃO URBANA, DEPRECIÇÃO SOCIOAMBIENTAL E O ESTATUTO
DA CIDADE: CRITÉRIOS PARA ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE
VOTORANTIM**

Sorocaba
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE
CAMPUS DE SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO
AMBIENTAL

TIAGO DA GUIA OLIVEIRA

**SEGREGAÇÃO URBANA, DEPRECIAÇÃO SOCIOAMBIENTAL E O ESTATUTO
DA CIDADE: CRITÉRIOS PARA ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE
VOTORANTIM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental para obtenção do título de mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental

Orientação: Profa. Dra. Fernanda Sola
Co-orientação: Profa. Dra. Eliana Cardoso Leite

Sorocaba
2014

O483s Oliveira, Tiago da Guia.
Segregação urbana, depreciação socioambiental e o Estatuto da
Cidade: critérios para adequação do Plano Diretor de Votorantim. /
Tiago da Guia Oliveira. -- 2014.
141 f. : 28 cm.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos,
Campus Sorocaba, Sorocaba, 2014
Orientador: Fernanda Sola
Banca examinadora: Luiz Antonio de Paula Nunes, José Marques
Carriço, Fernanda Keila Marinho da Silva, Eliana Cardoso Leite
Bibliografia

1. Segregação urbana. 2. Planejamento urbano. 3. Direito
urbanístico. I. Título. II. Sorocaba-Universidade Federal de São
Carlos.

CDD 307.116

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do *Campus* de Sorocaba.

ERRATA

OLIVEIRA, Tiago da Guia. *Segregação Urbana, depreciação socioambiental e o Estatuto da Cidade: critérios para adequação do Plano Diretor de Votorantim*. 2014. 000 f. Dissertação Mestrado em Sustentabilidade na Gestão ambiental – Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, Sorocaba, 2014.

Folha	Linha	Onde se lê	Leia
-------	-------	------------	------

TIAGO DA GUIA OLIVEIRA

SEGREGAÇÃO URBANA, DEPRECIÇÃO SOCIOAMBIENTAL E O ESTATUTO DA CIDADE: CRITÉRIOS PARA ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE VOTORANTIM.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, para obtenção do título de mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental. Universidade Federal de São Carlos. Sorocaba, 18 de Agosto de 2014.

Orientador(a)

Dr. (a) Fernanda Sola
Instituição: Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Co-Orientador(a)

Dr. (a) Eliana Cardoso Leite
Instituição: Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Examinador(a)

Dr. (a) Luiz Antonio de Paula Nunes
Instituição: Universidade de Sorocaba (UNISO)

Examinador(a)

Dr.(a) José Marques Carriço
Instituição: Universidade Católica de Santos (UNISANTOS)

Examinador(a)

Dr.(a) Fernanda Keila Marinho da Silva
Instituição: Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a duas pessoas de profunda inspiração pessoal e para minha carreira profissional, primeiramente para minha avó Rosa, in memoriam, pois na sua humilde simplicidade me ensinou os valores da disciplina e a força que uma pessoa emana para combater as dificuldades. Na carreira profissional lembro e agradeço a importância do arquiteto Oscar Niemeyer, in memoriam, inspirador de muitos profissionais por sua ousadia nas curvas e fuga do óbvio.

AGRADECIMENTO

De modo especial agradeço a Deus que pela fé me proporciona. Citar nomes fica muito subjetivo e de alguma maneira esquecerei cada contribuição para a presente pesquisa, assim agradeço todos os familiares, amigos, colegas, professores e profissionais que contribuíram para a produção científica. Apenas ressalto a importância de todos meus professores, desde o aprendizado primário, passando pelos da graduação, da pós-graduação lato sensu e da pós-graduação strictu sensu, de maneira especial minha orientadora Profa. Dra. Fernanda Sola e minha Co-orientadora Profa. Dra. Eliana Cardoso Leite que foram solícitas em suas considerações no decorrer da pesquisa e conseguiram transformar um profissional recém-formado em um cientista iniciante que desenvolveu carisma pelo saber e procurará se aprimorar ao longo de seus estudos.

RESUMO

OLIVEIRA, Tiago da Guia. Segregação Urbana, depreciação socioambiental e o Estatuto da Cidade: critérios para adequação do Plano Diretor de Votorantim. Ano. 2014 f. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade na Gestão Ambiental) – Centro de Ciências e Tecnologias para Sustentabilidade, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, ano.

Desde a antiga Mesopotâmia quando se aflorou o processo de fixação do homem a terra e o estabelecimento das organizações de convivência naquele determinado espaço, as relações de poder e divisão do trabalho foram se culminando nos períodos históricos até o ápice da segregação social nas cidades modernas. No preâmbulo desse processo cabe destaque a ruptura das cidades europeias de uma economia de cultivo para o caráter mercantilista ao final da Idade Média, fato que transformou o conceito da terra como meio de subsistência para meio de mercadoria. Essa transição do conceito fundiário desencadeou disputas por território e relações de privilégios nos séculos seguintes, pois as terras pertencentes aos detentores de maior renda foram infraestruturadas, valorizadas e especulativas com aporte de Estado enquanto a mão-de-obra depreciada nas indústrias não conseguia residir nas centralidades e isolava-se nas periferias expandindo o espraiamento urbano de depreciação socioambiental.

Pensar em cidade sustentável, como se verá no transcorrer do estudo, é romper esse paradigma do planejamento urbano da cidade dos ricos composta de infraestrutura e cidade dos pobres periférica, havendo a necessidade de implantar mecanismos de uso e ocupação do solo que combatam essa segregação espacial da população em classes. As cidades brasileiras do séc. XXI mantêm o pragmatismo segregacionista histórico da urbanização do Brasil, sendo o gestor público responsável em intervir nessa patologia urbana, principalmente pela disponibilidade de instrumentos inibidores da segregação socioespacial urbana são postos a sua utilização por meio da Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

A pesquisa iniciou uma revisão bibliográfica a respeito da urbanização brasileira e seu processo segregacionista com o intuito de identificar os principais indicadores quando o assunto abordado é a segregação socioespacial. Nessa etapa identificou-se que os principais indicadores são: os vazios urbanos, os loteamentos irregulares e as favelas em áreas ambientais.

A partir desses indicadores buscou-se relacioná-los com os instrumentos do Estatuto da Cidade, assim a segunda etapa da pesquisa fomentou critérios que pautem um diagnóstico físico-sócio-ambiental para o reconhecimento do local que sofrerá intervenção pela introdução dos instrumentos de combate à segregação urbana. Os critérios foram definidos através de pesquisa bibliográfica em referenciais teóricos sobre segregação socioespacial urbana. Posteriormente os critérios foram organizados em tabelas, sendo que cada indicador possui critérios específicos para a produção do diagnóstico.

Após a produção das tabelas pautadas teoricamente, a pesquisa adotou a cidade de Votorantim como estudo de caso, a fim de aplicar a parte prática da pesquisa numa cidade de médio-porte e que está inserida na recém-criada Região Metropolitana de Sorocaba, sendo possível estabelecer um paralelo com a Metrópole de São Paulo.

Na etapa seguinte escolheram-se randomicamente três áreas de cada indicador de segregação para aplicação dos critérios. Com a aplicação dos critérios, pôde-se constatar as carências e qualidades das áreas e fomentou-se quais instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser discutidos nas audiências públicas para que o processo de segregação urbana seja reduzido.

Como resultados finais, a pesquisa apresentou quais instrumentos do Estatuto da Cidade melhor se enquadram em situações diferenciadas, sendo que essas propostas poderão pautar a retomada das discussões de revisão do Plano Diretor de Votorantim, a qual é fundamental para a substituição de um planejamento tecnocrático vigente no município por uma diretriz urbana gerida democraticamente e que apresente as reais condições urbanísticas da cidade.

Palavras-chave: Segregação socioespacial urbana. Estatuto da Cidade. Plano Diretor de Votorantim. Vazios urbanos. Loteamentos irregulares. Favelas em áreas ambientais.

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

From ancient Mesopotamia when it touched the process of setting man's land and the establishment of organizations of living in that particular space, power relations and division of labor were up culminating in the historical periods to the apex of social segregation in modern cities. In the preamble of this process lies highlight the breakdown of European cities in an economy growing mercantile character to the end of the Middle Ages, a fact that has transformed the concept of land as a means of livelihood for half of merchandise. This transition triggered concept of land disputes over territory and relations of privilege in the following centuries, as the lands belonging to holders of higher income were infrastructured, valued and speculative to investment of state while the hand labor in industries depreciated could not reside in centers and isolated her in the outskirts expanding sprawl of environmental depreciation.

Thinking about sustainable city, as will be seen in the course of the study, is to break this paradigm of urban planning composed of the wealthy city infrastructure and city of the peripheral poor, with the need to implement mechanisms and land use to combat this spatial segregation classes in the population. Brazilian cities of the century XXI segregationist pragmatism maintains the history of urbanization in Brazil, being the responsible public officer to intervene in this urban pathology, mainly by the availability of inhibitors of urban socio-spatial segregation instruments are put to use by means of Law N° 10.257/01, the Statute of City.

The research initiated a literature review about the Brazilian urbanization and its segregationist process in order to identify key indicators when the subject matter is the socio-spatial segregation. At this stage it was identified that the main indicators are: urban voids, irregular settlements and slums in environmental areas.

From these indicators we sought to relate them with the instruments of the City Statute, so the second stage of the research fostered costumer criteria that a physical-socio-environmental site reconnaissance to suffer that intervention by the introduction of instruments to combat diagnosis urban segregation. The criteria were defined through literature research in theoretical frameworks on urban socio-spatial segregation. Subsequently criteria were organized into tables, each of which has specific indicator for the production of diagnostic criteria.

After production of theoretically guided tables, the research adopted the city of Votorantim as a case study in order to apply the practical part of the research in a

medium-sized city and is within the newly created metropolitan area of Sorocaba, with possible draw a parallel with the metropolis of São Paulo.

Were chosen randomly three areas of each indicator of segregation to the criteria in the following step. With the application of the criteria, it was possible to pinpoint shortcomings and qualities of the areas which has been fostered and instruments of the City Statute can be discussed in public hearings so that the process of urban segregation is reduced.

As final results, the research showed that the best instruments of the City Statute fall into different situations, and these proposals will govern the resumption of discussions to revise the Master Plan Votorantim, which is crucial for replacing the current technocratic planning municipality in an urban guideline managed democratically and to present the actual housing conditions in the city.

Keywords: urban socio-spatial segregation. City Statute. Master Plan Votorantim. Urban voids. Irregular settlements. Slums in environmental areas.

LISTA DE FOTOS
LISTA DE FIGURAS
LISTA DE TABELAS
LISTA DE MAPAS
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

LISTA DE FOTOS

Foto 01 - Favela Paraisópolis e condomínio de luxo no Morumbi. Desigualdade social explícita em São Paulo.....	18
Foto 02 - Espraiamento urbano e as ocupações irregulares na Represa Billings (Grande São Paulo).....	31
Foto 03 - Espraiamento urbano e as ocupações irregulares na Represa Guarapiranga (Grande São Paulo).....	32
Foto 04 - Vazio Urbano vista da Av. Moacir O. Guitte.....	107
Foto 05 - Vazio Urbano com o imóvel do antigo colégio subutilizado.....	107
Foto 06 - Vazio Urbano em área valorizada, propícia a habitações sociais e na sequência do eixo comercial de Sorocaba.....	110
Foto 07 - Vazio Urbano em área pública propícia a habitações sociais.....	113
Foto 08 - Vazio Urbano em área pública na região do Vossoroça.....	113
Foto 09 - Loteamento irregular Green Valley, presença de infraestrutura, mas segregado da cidade.....	116
Foto 10 - Loteamento irregular Green Valley, consolidação do bairro.....	117
Foto 11 - Loteamento irregular no bairro Fornazari, alguns casos há invasão de APP.....	120
Foto 12 - Loteamento irregular no bairro Fornazari com infraestrutura básica.....	120
Foto 13 - Loteamento irregular próximo à Av. Pedro Augusto Rangel, ruas parcialmente pavimentadas e escoamento precário e escoamento pluvial.....	123
Foto 14 - Loteamento irregular, dificuldade de acesso com via estrita e sem retorno.....	123
Foto 15 - Favela em área pública na região do Parque Bela Vista. Risco de deslizamentos.....	127
Foto 16 - Favela em área pública abaixo do nível da rua.....	132
Foto 17 - Favela em área pública. Necessita de análise geológica e perícia estrutural, mas por observação nota-se o risco de deslizamento.....	132
Foto 18 - Favela em área pública. Moradias acompanham o perfil natural do terreno.....	132
Foto 19 - Favela na região do Jardim Serrano. Núcleo consolidado é passível de urbanização.....	136
Foto 20 - Favela na região do Jardim Serrano. Degradação ambiental e acúmulo de resíduos inertes.....	137

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Cálculo de Taxa de Ocupação.....	73
Figura 02 - Cálculo de Coeficiente de Aproveitamento.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade de acordo com sua natureza específica.....	53
Tabela 02 - Resultado da aplicação dos critérios no indicador vazio urbano.....	103
Tabela 03 - Resultado da aplicação dos critérios no indicador loteamento irregular.....	104
Tabela 04 - Resultado físico-sócio-territorial do indicador favelas em áreas ambientais.....	105
Tabela 05 - Resultado da aplicação da Tabela CONAMA resolução nº1 de 18 de março de 1994.....	106

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 - Habitações de Interesse Social construídas ou em obra na cidade de Sorocaba (2010-2014).....	29
Mapa 02 - Habitações de Interesse Social e demais ocupações residenciais em Votorantim.....	29
Mapa 03 - Expansão urbana da cidade de Votorantim.....	98
Mapa 04 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.....	99
Mapa 05 - Vazios Urbanos em Votorantim.....	100
Mapa 06 - Escolhas randômicas dos indicadores de segregação socioespacial urbana em Votorantim.....	102
Mapa 07 - Situação de segregação socioespacial incentivada pelo poder público com territórios populares na periferia de Votorantim.....	139
Mapa 08 - Situação de segregação socioespacial incentivada pelo poder público com territórios populares na periferia de Sorocaba.....	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA- Áreas de Proteção Ambiental
BNH – Banco Nacional da Habitação
CA – Coeficiente de Aproveitamento.
CF – Constituição Federal
CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente
CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC – Estatuto da Cidade
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EIA – Estudo de impacto de Vizinhança
IA – Índice de aproveitamento
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LA – Licenciamento Ambiental
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MC – Ministério das Cidades
PD – Plano Diretor
PDT – Plano Diretor Tecnocrático
PPA – Plano Plurianual
PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social
SNUC – Sistema Nacional de Unidade de Conservação
TI – Tecnologia da Informação
TO – Taxa de Ocupação
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 OBJETIVOS.....	14
2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS / FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS DE UMA URBANIZAÇÃO SEGREGACIONISTA.....	14
2.2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA CONCOMITANTE COM A INDUSTRIALIZAÇÃO: DEPRECIAÇÃO DO TRABALHO COMO INÍCIO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	17
2.3 CONCEITUANDO SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	23
2.4 CONDOMÍNIOS FECHADOS, HABITAÇÕES SOCIAIS PERIFÉRICAS, LOTEAMENTOS IRREGULARES E FAVELAS COMO FORMADORES DOS INDICADORES DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA.....	27
2.5 A LEI Nº 10.257/2001 NA CIDADE CAPITALISTA DO SÉCULO XXI.....	33
2.6 PENSAR SUSTENTABILIDADE NO ESTATUTO DA CIDADE.....	35
2.7 INTRODUÇÃO AOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM BUSCA DA SUSTENTABILIDADE.....	41
2.8 O PLANO DIRETOR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE.....	45
2.9 APRESENTANDO OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA: ZEIS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	52
2.10 PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC).....	56
2.11 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....	58
2.12 DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS.....	60
2.13 USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO.....	62
2.14 CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA.....	65
2.15 DIREITO DE SUPERFÍCIE.....	67
2.16 DIREITO DE PREEMPÇÃO.....	69
2.17 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	71

2.18 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS.....	75
2.19 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIAS.....	78
2.20 O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA.....	81
2.21 ZONEAMENTO AMBIENTAL.....	83
2.22 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	85
3 METODOLOGIA / MATERIAIS E MÉTODOS.....	86
4 RESULTADOS.....	87
4.1 VAZIOS URBANOS, LOTEAMENTOS CLANDESTINOS E AS FAVELAS EM ÁREAS AMBIENTAIS COMO INDICADORES DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA.....	88
4.2 CRITÉRIOS PARA SE APLICAR OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO COMBATE À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA.....	89
4.3 VOTORANTIM E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA.....	96
4.4 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS NOS INDICADORES DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA – ESTUDO IN LOCO.....	101
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	106
5.1 VAZIOS URBANOS DE VOTORANTIM E OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE.....	106
5.2 LOTEAMENTOS IRREGULARES DE VOTORANTIM E OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE.....	116
5.3 FAVELAS NAS ÁREAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS DE VOTORANTIM E OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE.....	125
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS / CONCLUSÕES.....	142
REFERÊNCIAS.....	145

1 INTRODUÇÃO

Desde a passagem brasileira de status agrário para o processo urbano-capitalista em meados do século XX, o Brasil se deparou com uma consequência negativa da urbanização desorganizada e vinculada à industrialização, as patologias urbanas da formação de favelas nas áreas ambientalmente frágeis e o espraiamento de loteamentos irregulares nas periferias, frutos da segregação socioespacial. O abrupto crescimento populacional causado pelo êxodo rural, a falta de planejamento das cidades e a valorização da terra como mercadoria proporcionaram a situação de exclusão social ainda presente no séc. XXI.

Com os debates constantes sobre sustentabilidade urbana, o gestor público é responsável em intervir na segregação socioespacial, visto que instrumentos na qualidade de reguladores do planejamento urbano e inibidores da exclusão social urbana são postos a sua utilização através da Lei nº 10.257/01 - o Estatuto da Cidade - que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais estabelecem diretrizes gerais de política urbana. O Estatuto da Cidade possui em suas diretrizes instrumentos de intervenção baseados no conceito de gestão democrática e um planejamento urbano que vise a sustentabilidade das cidades.

A lei ressalta a procura pela cidade sustentável, portanto as cidades devem superar o molde de segregação em classes (cidades dos ricos e cidade dos pobres), pois esse processo é causador de forte depreciação social e consequente elevado impacto ao meio ambiente. A pesquisa trará que as discussões sobre sustentabilidade ocorrem há décadas e que desde a Conferência de Estocolmo em 1972 fomenta-se a introdução do desenvolvimento sustentável no planejamento político das nações que devem minimizar os conflitos relacionados aos aspectos ecológicos, econômicos, sociais, culturais e territoriais (SACHS, 2007; SACHS, 2012).

Tendo em vista que a capacidade de resiliência dos recursos naturais está em constante redução pela continuidade do progresso capitalista e exageradamente consumista exige-se mudanças nos hábitos de vida urgentemente para minimizar as pressões humanas desenvolvimentistas sobre o meio ambiente (THE NATURAL STEP CANADA, 2009). As mudanças habituais não se restringem a medidas pontuais, mas devem partir de uma mudança cultural e educacional na base de formação do ser humano, evidenciando a finitude do planeta e que os resíduos gerados pela entropia dos processos de produção

acarretarão na escassez dos recursos naturais e conseqüentemente a redução da expectativa de vida da raça humana (VEIGA, 2005 pp.121).

Ao atribuir sustentabilidade em consonância com desenvolvimento como faz Veiga (2005), ou seja, relacionar natureza, população e economia, o termo passou a ter maior atenção política quando dados de uma crise ambiental no planeta foram divulgados no séc. XX, especificamente, após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando a poluição de testes nucleares em áreas isoladas do globo geraram precipitações ácidas em países distantes dessas localidades. Esses dados permitiram aos cientistas perceberem a finitude dos recursos naturais, pois ao abalar as estruturas harmoniosas do meio ambiente em um ponto singular todo o resto entra em colapso, afinal a natureza é cíclico fechado que ao se romper gera desordem e geração de resíduos (ROMEIRO, 2012).

Entende-se que as cidades sustentáveis devem primar por saber conduzir eficazmente os recursos humanos e naturais. Através da adoção de tecnologias sustentáveis, substituição dos processos lineares por ciclos renováveis, rompimento das barreiras sociais da segregação urbana e planejamento econômico de respeito e integração com a natureza.

“[...] para avançar e alcançar metas de desenvolvimento sustentável, o desempenho ambiental das cidades deve melhorar não apenas em termos de qualidade ambiental dentro dos seus limites, mas também em termos de redução da transferência de custos ambientais para outras pessoas, outros ecossistemas ou para o futuro”.
(SATTERTHWAITE, 2004).

As discussões sobre sustentabilidade confirmaram as cidades brasileiras de terem seu desenvolvimento pautado por instrumentos que permitam maior planejamento da expansão, especulação e prevenção das terras urbanas, pois a partir da metade do século XX houve o êxodo rural em busca das “maravilhas” das cidades capitalistas nas décadas de 1960 a 1980 e configurou um desenvolvimento urbano caótico (SANTOS, 2005). A infraestrutura das cidades não comportou o imenso e rápido crescimento populacional, fazendo com que as famílias provindas do campo se instalassem irregularmente em espaços vazios e desprovidos dos serviços públicos. O fato se agravou com a crescente especulação imobiliária nas regiões de melhor infraestrutura, praticamente expulsando famílias de menor poder aquisitivo para as periferias, onde as áreas reféns dos interesses de específicos grupos da sociedade seguiram a lógica da propriedade como mercadoria pautada no lucro, ou seja, retira os pobres das áreas de maior valor para que os ricos as utilizem como mercadorias (HARVEY, 2005).

De maneira objetiva, tem-se que a cidade “boa”, dotada de infraestrutura, equipamentos públicos e de ambiente saudável ficou retida para a população de maior renda, já a cidade “ruim”, irregularmente autoconstruída, com déficit de saúde, escolaridade e saneamento se destinou aos pobres, excluídos nas periferias dos centros urbanos ou em favelas e desprovidos de qualquer assistência pública, prática que não condiz com os preceitos do desenvolvimento sustentável baseados na integração harmoniosa entre economia, sociedade e meio ambiente (LOTUFO, 2011).

“O processo de urbanização no mundo contemporâneo, expressão da acentuação dos papéis urbanos sob o industrialismo e de novas formas de produção e consumo da e na cidade, tem provocado o aprofundamento das contradições entre o ambiental e o social nos espaços urbanos” (SPÓSITO, 2003 p. 295).

O crescimento desordenado das cidades pós-revolução industrial gerou uma fragmentação urbana, ou como prefere Villaça (2001) ao citar o caso brasileiro atual, as cidades são compostas de segregação espacial em classes que gera desigualdades, enfraquecimento das relações sociais e violência urbana. Prieto (2006) complementa que a urbanização brasileira sem planejamento excluiu os mais pobres às periferias sem infraestrutura ou os induziu a ocupar irregularmente terrenos vazios, morros e áreas de interesse ambiental, constituindo favelas densamente povoadas.

Visto que a questão social está estreitamente relacionada com as questões ambientais estabelecendo uma interação recíproca, há a necessidade de se intervir nessa população urbana espacialmente excluída, pois a desigualdade urbana em áreas onde se vive bem e onde o equacionamento da qualidade de vida e moradia é praticamente inexistente evoluiu com a especulação imobiliária sem o cumprimento do mandamento Constitucional da função social da propriedade (MARICATO, 2013). A presença constante dos vazios urbanos – propriedades urbanas ociosas de caráter especulativo – faz com que a população de menor renda se estabeleça em áreas periféricas desqualificadas de infraestrutura e até mesmo sem opção de escolha ocupem e degradem áreas ambientalmente sensíveis com sub-habitações em favelas.

A primeira etapa da pesquisa será uma revisão bibliográfica a respeito da urbanização brasileira segregacionista e através da indução se apontarão principais indicadores quando o assunto abordado é a segregação socioespacial. A partir desses indicadores os instrumentos do Estatuto da Cidade serão discriminados para que a segunda etapa da pesquisa fomente critérios que pautem um diagnóstico onde a patologia urbana (indicador) amplifica a segregação socioespacial urbana. Os critérios serão definidos através de

pesquisa bibliográfica em referenciais teóricos sobre segregação urbana e organizados em tabelas, sendo que cada indicador possuirá critérios específicos para a produção do diagnóstico. Após a produção das tabelas pautadas teoricamente, a pesquisa adotará a cidade de Votorantim como estudo de caso, a fim de aplicar a parte prática da pesquisa numa cidade de médio-porte e que está inserida na recém-criada Região Metropolitana de Sorocaba, sendo possível estabelecer um paralelo com a Metrópole de São Paulo.

Na etapa seguinte se escolherá aleatoriamente três áreas de cada indicador de segregação para aplicação dos critérios para constatar as carências e qualidades das áreas e assim fomentar quais instrumentos do Estatuto da Cidade serão discutidos nas audiências públicas para que o processo de segregação urbana seja reduzido.

Como resultados finais, a pesquisa apresentará quais instrumentos do Estatuto da Cidade melhor se enquadram em situações diferenciadas, sendo que essas propostas poderão pautar a retomada das discussões de revisão do Plano Diretor de Votorantim, a qual é fundamental para a substituição de um planejamento tecnocrático vigente no município por uma diretriz urbana gerida democraticamente e que apresente as reais condições urbanísticas da cidade.

1.1 Objetivos

O objetivo geral do projeto é apresentar critérios para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nas discussões públicas de revisão do Plano Diretor de Votorantim, visto que a cidade tomada como estudo de caso apresenta um processo de segregação socioespacial urbana crescente. Como objetivos específicos pode-se elencar os seguintes:

- identificar os principais indicadores de segregação socioespacial urbana
- fomentar os principais instrumentos do Estatuto da Cidade que combatam o processo de segregação urbana
- apresentar discussão sobre sustentabilidade, seus conflitos e desafios e relacioná-los com os instrumentos do Estatuto da Cidade.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS/ FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Considerações iniciais de uma urbanização segregacionista

Os primeiros registros datados sobre a formação das cidades são os Zigurates, na antiga Mesopotâmia por volta de 3.500 anos A.C. A gênese da sedentarização e rompimento com o “homem nômade” se constituía num templo que funcionava como um imã, reunindo o grupo. A construção do local de cerimônias e o emprego do tijolo cozido como material construtivo foi a primeira experiência de um trabalho organizado social e politicamente (ROLNIK,1988). Essa fixação no local e a produção alimentícia de subsistência gerou a cidade como espaço de moradia e trabalho, mas sua real composição surgiu a partir da produção além da necessidade de consumo imediato, ou seja, o excedente. A cidade influenciava a produção agrícola com os processos de irrigação e aplicação de novas tecnologias. Para Benevolo (1999), a cidade se forma quando os serviços não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas por outras que são mantidas pelo excedente do produto.

A vivência coletiva passou a tomar forma e uma necessidade de organização gerencial era evidente. E dessa necessidade apareceu o poder urbano ou, autoridade político-administrativa encarregada da gestão da cidade. A primeira gestão de cidade se deu pela centralização do poder na realeza, onde o monarca controla seus súditos num espaço murado que contemplava o rei, sacerdotes, escribas e guerreiros em sua centralidade e comando, somado a artesãos, camponeses e escravos. Observar-se o início de uma organização paradoxal de privilégios e exploração, onde, a classe dominante transformava o excedente alimentar em poder militar e este em dominação política (ROLNIK, 1988).

Aglomerar pessoas permitiu trocas e colaborações recíprocas que potencializaram uma melhor produtividade. A cidade aglomerava pessoas num espaço e estabelecia o mercado, não se restringindo somente à divisão de trabalho entre cidade e campo, mas também na divisão de especialização de trabalho no interior da cidade, inicialmente apenas local, porém com a expansão das cidades as especializações do trabalho aumentaram. (MUMFORD, 2008). É preciso salientar que cidade do séc. XXI se evidencia como centro de produção e consumo, ou seja, o mercado é dominante em relação à cidade, porém essa estruturação se deve à concepção das cidades capitalistas ao final da Idade Média na Europa, onde, se estabeleceu a passagem de uma economia de subsistência para a mercantilização do excedente (ROLNIK, 1988).

É preciso lembrar que o contexto histórico pré- mercantilização (pós-invasão do Império Romano pelos Bárbaros) se dá nos feudos baseados no domínio do senhor feudal e numa produção que supria as necessidades básicas daquela comunidade. As técnicas eram simples e a ocupação do espaço era gradual, além do território se adaptar ao invés de

transformar a natureza local. A partir da crise feudal (pestes e falta de terras), recessão das guerras e retomada mercantil nas cidades crescimento das cidades, as exigências sobre o servo aumentaram com o intuito de expandir o excedente e converter mais riqueza ao senhor. Essa pressão e a possibilidade de trabalho fora do feudo fizeram com que o camponês, despossuído de terra, migrasse para a cidade mercantil por uma condição de liberdade e oportunidade. Já os mercadores ricos pelo comércio viam esses despossuídos como mão-de-obra barata geradora de lucro (BENEVOLO, 1999).

A transição retratada não se restringiu apenas economicamente, mas também na esfera da política urbana, quando as cidades modernas passam a ser regidas por nobres. Após a crise feudal, os interesses da classe mercantil e manufatureira se evidenciaram unificando regiões com uma mesma moeda, pois a ampliação e conexão econômica das cidades aumentavam a renda da nobreza. A propriedade urbana participou dessa mercantilização por se tornar mercadoria e provedora da reorganização do espaço das cidades, sendo que o território se dividiu em classes: a dos detentores de bens e proprietários dos meios de produção e outra composta por vendedores, trabalhadores e despossuídos (ROLNIK, 1988). Cabe destacar esse início organizacional da cidade dividida em classes e a terra tratada como mercadoria e não mais como local de cultivo para subsistência.

O processo de segregação espacial avançou com a expansão da sociedade mercantil, pois os ricos passaram a residir em bairros exclusivamente residenciais e homogêneos (da mesma classe social). Com o trabalho assalariado a divisão socioespacial é impulsionada pelo espaço do patrão separado do trabalhador, onde cada qual compraria sua terra como possível, conforme a quantidade de moedas (renda) e ação do mercado imobiliário. A chamada burguesia introduziu o conceito de privacidade e isolamento da moradia, assim a vida social saiu das ruas e se organizou no interior das residências numa espécie de homogeneização de famílias iguais. Para essa classe dominante o contato com bairros populares era risco de contaminação e deveria ser evitado, por isso justificava-se o confinamento no lar e a decadência da rua como espaço de socialização (ROLNIK, 1988).

Ao gênese das cidades e a evolução da segregação urbana elucidam o cenário inicial de conflitos sociais (posteriormente será demonstrado que acarretará em conflito socioambiental), sendo que o crescimento e a modificação da cidade exigiram a intervenção e investimento do poder público com a introdução do capitalismo como sistema econômico predominante (MUMFORD, 2008). No séc. XVII, o Estado passou a controlar as cidades através da organização dos espaços com planos de intervenções, investimentos em infraestrutura que circunda a classe dominante e exclusão dos

desprovidos de riqueza. O espaço urbano torna-se uma mercadoria valorizada ou não conforme os investimentos públicos e privados na região, que influenciaram (e ainda influenciam) na alteração do mercado imobiliário.

Os conflitos político-sociais que caracterizaram a cidade industrial do séc. XVII foram observados três séculos depois no processo de urbanização/industrialização do Brasil. Rolnik (1988) exemplifica os conflitos e a dicotomia presente nas cidades brasileiras, impulsionados pelos investimentos públicos para atender os interesses de uma minoria dominante:

“A diferença entre o preço do terreno dos Jardins de São Paulo, da Zona Sul do Rio de Janeiro, ou da Barra em Salvador face aos bairros periféricos da cidade é antes de mais nada o superequipamento de um e a falta de infraestrutura do outro”
(ROLNIK, 1988, pp.64).

A autora descreve com propriedade a especulação imobiliária presente no perímetro urbano por meio de terrenos particulares sem utilização e que aguardam a valorização por futuros investimentos públicos e/ou privados na região. Esses terrenos chamados pelos urbanistas de vazios urbanos geram uma extensão perimetral urbana cada vez maior, pois as cidades crescem em número de população e as moradias rumam às periferias. Essa atuação do mercado imobiliário é excludente e para o despossuído morar na cidade terá que se assumir como “não cidadão” e segregar-se em sub - habitações nas periferias ou áreas ilegais (MARICATO, 2013). Esse espaço segregado é tido como inimigo do mercado imobiliário por desvalorizar a região, também é inimigo da polícia, pois os espaços irregulares são dificilmente patrulháveis e por fim é inimigo da saúde pública, pois o espaço sem saneamento é proliferador de parasitas e doenças (ROLNIK, 1988).

A realidade brasileira segregacionista também é influenciada pelos baixos salários dos empregados e o lucro capitalista elevado, os quais criam uma barreira a mais para que os segregados possam adquirir uma casa próxima aos serviços públicos, ao emprego e dotada de infraestrutura. Para Harvey (2005) essa população é a força de trabalho explorada na cidade e obrigada a ocupar irregularmente com autoconstruções em áreas desinteressantes ao mercado imobiliário, em geral, áreas ambientalmente sensíveis que geram territórios exclusivamente populares e de conflitos socioambientais.

2.2 A urbanização brasileira concomitante com a industrialização - depreciação do trabalho como início da segregação socioespacial

O processo de crescimento e urbanização das cidades latino-americanas ocorrido na passagem do séc. XIX para o séc. XX ocorreu de maneira similar ao europeu do séc. XVII, ou seja, conflituosa por atender o interesse das elites, desorganizada ao não planejar sua expansão e absorção da demanda vinda do campo e excludente ao incentivar que a população de baixos salários e desprovida de recursos passe a ocupar áreas irregulares.

Foto 01 – Favela Paraisópolis e condomínio de luxo no Morumbi. Desigualdade social explícita em São Paulo



Fonte: <http://lsecities.net/media/objects/articles/worlds-set-apart/pt-br/>

Rolnik (1989) define a cidade como um ambiente antrópico que vive de modo heterogêneo e se reinventa constantemente, portanto é inapropriado pensar em uma cidade sem desigualdade social antes de compreender a necessidade de remodelação do sistema econômico vigente e da cultura da exploração em busca do lucro. Por isso, é fundamental pesquisar as relações classistas na cidade contemporânea e fomentar o combate à segregação urbana quando se almeja estabelecer cidades sustentáveis, pois como aborda Leite (2013), a cidade sustentável busca a criatividade tecnológica, compatibilização de infraestruturas, variação usos e usuários no território e redução dos conflitos socioambientais. As disparidades econômicas e territoriais transcendem o discurso político-ideológico para uma realidade onde a segregação é depreciativa em toda a cidade, tanto para ricos como para pobres, na medida em que a degradação de recursos naturais, aumento da violência, precariedade dos serviços públicos, poluição, expansão sobre região

rural e mobilidade calamitosa são prejudiciais para todos os habitantes, sejam eles moradores de Paraisópolis ou do Morumbi (LEITE, 2013).

Ressalta-se que o espraiamento periférico das cidades brasileiras, iniciou-se com o rompimento do status agrário quando a urbanização brasileira passou a ganhar força na metade do século XX, ou seja, a urbanização se encontrou atrelada ao processo de industrialização do país. Nesse processo, o governo transferia renda da agricultura para as indústrias, comércio e serviços, além de grandes investimentos na malha viária e no sistema de transportes influenciando no aspecto “rodoviarista individual” e na precariedade de habitações sociais que contribuíram para a insustentabilidade das cidades (CHAGAS, 2007).

Efeito imediato dessa transição agrária para industrial foi o êxodo rural, afinal a grande demanda por mão-de-obra nas indústrias gerava ambiciosas perspectivas ao homem do campo frente à industrialização nas cidades, processo que veio acompanhado da importação dos padrões de planejamento urbano dos ditos países desenvolvidos (visão holística de uso e ocupação do solo, centralização e racionalidade do Estado), porém os padrões foram aplicados em apenas uma parte da cidade, a cidade legal⁷ – onde são cumpridas as leis urbanísticas –, excluindo os pobres periféricos desse planejamento contribuindo para que as cidades brasileiras se submetessem a uma modernização incompleta e excludente (MARICATO, 2002).

Seguindo os preceitos de planejamento urbano do “primeiro mundo”, os investimentos públicos eram direcionados quase que exclusivamente às perspectivas de desenvolvimento das indústrias, de tal forma que o crescimento populacional careceu de demandas habitacionais sociais, infraestruturas e equipamentos urbanos. Com aporte governamental, os salários nas indústrias eram baixos, pois a obtenção de uma força de trabalho barata era uma condição para a industrialização brasileira (FERREIRA, 2005). A somatória dessa inexistência de política habitacional com a baixa remuneração fez com que os trabalhadores buscassem a solução de moradias nas autoconstruções em terrenos periféricos e desprovidos de infraestruturas ou em áreas ambientais próximas às centralidades, concebendo guetos segregacionistas em loteamentos clandestinos e favelas (MARICATO, 2013).

Nota-se nesse período de forte industrialização nas metrópoles a formação de uma elite social detentora de terras nas áreas providas de infraestruturas e o desprezo governamental pelo planejamento urbano equitativo que iniciou a patologia urbana da segregação socioespacial. O modelo de planejamento de São Paulo serve de referência

negativa para as demais cidades que no séc. XXI que estão em crescente processo de industrialização e população, afinal a expansão urbana paulistana pautou-se na exploração imobiliária, que configurou uma cidade produtora de renda para a classe dominante (CHAGAS, 2007). O papel do Estado no processo segregacionista seria fundamental para retrainar essa prática exploratória da população de menor renda, porém o governo se submetia aos interesses econômicos ao investir nas grandes indústrias e infraestruturas para a elite paulistana em detrimento da camada mais pobre e excluída nas periferias da cidade (SANTOS, 2005).

Nas décadas de 1970 a 1980, o Brasil passou a ser governado por militares que ao almejamem a potencialização econômica emergente do país, o “milagre econômico”, incentivaram ainda mais os investimentos em infraestruturas e na produção industrial para atrair capital externo e impulsionar o crescimento interno. O crescimento econômico foi atrelado a empréstimos internacionais que posteriormente causaram graves problemas socioeconômicos com a crescente dívida externa dos anos 90. Contudo as duas crises mundiais petrolíferas, a de 1973 e a de 1978, causaram uma retração das exportações brasileiras e o “milagre brasileiro” começou a ruir, tendo seu melancólico desfecho com a alta internacional dos juros que prejudicou as empresas nacionais endividadas com empréstimos estrangeiros e conseqüentemente a superacumulação de produtos (SCHIFFER, 2004).

A industrialização e urbanização da cidade brasileira pautada nos interesses do capitalismo neoliberal e integrada à desvalorização de mão-de-obra produtiva intensificou um desequilíbrio urbano catastrófico – a cidade dos ricos x a cidade dos pobres –, que a concentração de riqueza e das injustiças. (SANTOS, 2000, p. 14). Iniciado nas metrópoles, porém constatado nas cidades de grande e médio porte, as modificações econômicas dinamizadas pelo mercado do lucro, acarretaram em concentrados problemas sociais e ambientais referentes à segregação urbana, como por exemplo, a favelização, em especial quando as ocupações ocorrem em áreas ambientais, alterando a paisagem urbana, poluindo aquíferos e degradando a vegetação nativa (MARICATO, 2003).

A partir de 1980, a conexão entre a reestruturação econômica, a valorização de certas áreas em detrimento de outras e a desvalorização da mão-de-obra geraram a periferia empobrecida e desqualificada de infraestrutura, orientadas pelo mercado com o objetivo de impulsionar os lucros e reduzir despesas. Novamente enfatiza-se que o trabalhador de baixa qualificação e pouca remuneração, não consegue ter acesso a terra urbanizada e dotada de infraestrutura tanto pela depreciação do trabalho quanto pela valorização do

mercado imobiliário, sendo este obrigado a se conduzir às periferias da cidade, caracterizadas pelo baixo custo de vida e com menor qualidade de vida, insegurança e de precários atendimentos em educação, saúde, cultura e lazer (GOULART, 2010). Além das autoconstruções periféricas, há os casos extremos em que a precarização do trabalho impossibilita o trabalhador de residir em locais distantes pelos gastos exacerbados com transporte, portanto para que possa residir próximo ao posto de trabalho e aos serviços públicos a formação de favelas acaba se tornando a válvula de escape da exclusão periférica.

Com relação à localização ou distintos acessos no interior do espaço urbano pela diferentes classes sociais, Harvey (1978), Farret (1985) e Smolka (1987) defendem que se de um lado as classes de alta renda se apropriam do espaço, de outro as classes menos favorecidas ficam reféns do espaço, sendo desigual e diferenciado o acesso ao espaço urbano, determinado pela condição socioeconômica e não por escolha própria, processo que perpetua a segregação nas cidades capitalistas (VIEIRA, 2005).

A reestruturação produtiva, nas décadas de 1980 e 1990, pautada na dinâmica capitalista da lucratividade empresarial transformou as relações de trabalho, pois com a introdução das tecnologias nas indústrias o contingente humano se reduziu pela compactação dos processos produtivos e terceirização. O trabalhador deveria consentir com a má remuneração ou estaria desempregado, pois o progresso técnico-científico estava atrelado a fatores econômicos que visavam maior produção, em menores períodos de tempo e redução dos gastos (ELIAS, 1996). Dessa forma, as perdas de postos de trabalho, arrocho salarial e o favorecimento à concentração de renda ampliaram as desigualdades sociais e, inevitavelmente, o empobrecimento cada vez maior da população de baixa renda.

O aumento dos espaços empobrecidos, principalmente na década de 1990 (IBGE), registrou o aumento de favelas e cortiços concentrados principalmente nas áreas centralizadas, próximas aos postos de trabalho e infraestruturas ou em bairros precários próximos as centralidades, porém desprovidos de equipamentos públicos. Villaça (2011) relaciona segregação espacial com o tempo de deslocamento, evidenciando que a classe dominante manipula a produção do espaço urbano ao priorizar a otimização de seu tempo gasto em deslocamento, assim aqueles que percorrem maiores distâncias excluem-se em territórios dispersos e distantes do trabalho, escolas, hospitais e comércio; ou sujeitam-se a ocupar áreas ociosas e de caráter ambiental em situações insalubres (VILLAÇA, 2011).

Compreende-se que a população segregada das cidades brasileiras cresceram pela desvalorização ou perda do emprego e a impossibilidade de adquirir moradias nas áreas urbanizadas (CHAGAS, 2007), demonstração que as influências das elites junto aos atos políticos direcionados ao crescimento industrial do país e o crescimento da metodologia de especulação imobiliária influenciaram a exclusão da população pobre para as favelas e loteamentos clandestinos.

[...] qualquer investimento realizado implica maior valorização do espaço, em geral muito acima do que a parcela mais explorada da população pode pagar. Ela é então expulsa para as áreas menos valorizadas, as quais mais cedo ou mais tarde, também serão alcançadas pelas inversões capitalistas e daí nova expulsão. Assim, a cidade vai sempre expandindo, incorporando novas áreas e sempre segregando os seus moradores de acordo com a estratificação social” (SANTOS, 1990, pp.31).

Dentro desse método histórico da urbanização brasileira, em São Paulo o poder público teve participação direta nas disfunções sociais e ambientais provocadas pela exclusão dos pobres das áreas valorizadas, pois para impulsionar a instalação de indústrias e favorecer a demanda exigida pela elite capitalista, os investimentos públicos foram calcados no processo de reestruturação econômica a partir de 1980 e direcionados para áreas de interesses particulares, ignorando o aspectodemocrático e equitativo dos direitos (MARICATO, 2000).

De acordo com Eugene Odum (citado por FRANCO, 2001) nas cidades brasileiras podem ser identificadas algumas características provedoras de degradação ambiental e social. Primeiramente uma urbanização sem planejamento integrada com a industrialização e num segundo momento, as ocupações irregulares das famílias pobres que habitam áreas ambientalmente frágeis e constroem sua “própria” cidade. Além desses conflitos há a exploração predatória dos recursos naturais pelas indústrias e a omissão do poder público como fiscalizador do cumprimento das normas ambientais e sociais, fatos que impulsionaram a política insustentável do crescimento urbano brasileiro.

Em busca de um desenvolvimento urbano qualificado e redutor dos conflitos socioambientais, Jacobi (2008) retrata a importância da educação (campanhas educativas) como mecanismo de resolução dos conflitos, onde a educação atua, fundamentalmente, conectada com a questão da mudança cultural para um desenvolvimento econômico menos depreciativo social e ambientalmente. Esse rompimento do paradigma da depreciação socioambiental através da educação para a introdução da sustentabilidade na vivência humana também é abordado por Sachs (2007). Apesar de não ser o foco da pesquisa, traz-se a abordagem educacional e cultural nesse parágrafo (a ser enfatizado no

em tópico posterior) para que a utopia do equilíbrio entre economia, meio ambiente e sociedade não seja determinada de maneira simplista, mas que exija maiores reflexões a respeito do atual sistema econômico e o complexo fetiche consumista ¹, degradantes à natureza e às relações de cidadania (SANTOS, 2012).

2.3 Conceituando segregação socioespacial

Como explanado, a urbanização brasileira é resultado da composição de uma complexa rede de relações econômicas e sociais entre o neoliberalismo econômico, os interesses das classes detentoras de maior renda, a desvalorização da mão-de-obra e a periferização das camadas mais pobres da sociedade. Analisar o sistema urbano demanda considerações a respeito das estruturas físicas construídas (como vias, edifícios, indústrias, transportes e infraestrutura), as estruturas humanas e/ou sociais (como o trabalho, lazer, cultura, educação, saúde e segurança) e das estruturas naturais (como aquíferos, vegetação, topografia, clima e fauna). Para que o meio urbano almeje atingir a sustentabilidade – conceito a ser debatido posteriormente – é necessário uma interconexão das três estruturas referidas (físicas, humanas e naturais) a fim de que elas não se isolem, mas sim atuem de maneira harmoniosa, uma vez que questões sociais estão intrinsicamente conectadas às questões ambientais e físicas e assim sucessivamente (HARVEY, 2005).

Com a desvalorização do trabalho e a expulsão dos pobres para as periferias desprovidas de infraestrutura ou favelas em áreas ambientais, a estrutura social foi intensamente depreciada e conseqüentemente abalou as estruturas naturais com o crescente número de construções insalubres em áreas de preservação ambiental, ausência de áreas verdes nas cidades, maior impermeabilidade do solo e poluição dos recursos hídricos (LOTUFO, 2011). A consequência dessa ausência de planejamento urbano foi a amplificação do processo de segregação socioespacial, altamente excludente e gerador de conflitos socioambientais como: habitações autoconstruídas e insalubres, formação de favelas e loteamentos irregulares, violência urbana, devastação de áreas ambientalmente frágeis, poluição de aquíferos e solos (MARICATO, 2013; DAVIS, 2005).

1. Em seu livro Espaço do Cidadão, Milton Santos relaciona a formação territorial segregacionista e as relações sociais, onde o autor exprime a desvalorização do ser humano (cidadão) pelo modelo político-econômico clientelista, alienador e consumista.

A segregação espacial [...] pode, então, ser compreendida como resultado de um processo de diferenciação que se desenvolve ao extremo e que leva na cidade, ao rompimento da comunicação entre as pessoas, da circulação entre subespaços, do diálogo entre as diferenças, enfim, conduz à fragmentação do espaço urbano. (BELTRÃO SPOSITO, 1996, p.74).

Santos (2012) vai além da espacialidade na segregação trazendo uma reflexão a respeito da segregação social na abordagem economicista. A abordagem refere-se a realidade do sistema econômico capitalista e o impedimento de certos extratos sociais de almejar mercadorias acessadas por outros, ou seja, a segregação urbana age na dificuldade daqueles que vivem em casas improvisadas, com precárias condições de trabalho e baixa remuneração, impossibilitando-os de se tornarem consumidores ativos num sistema que aliena as pessoas para as compras e as valoriza pela posse de bens (Santos, 2012), que expande os conflitos e torna o espaço urbano ocupado em classes que divide a sociedade urbana.

Essas patologias urbanas produzidas a partir da inexistência de planejamento reproduziram uma segregação urbana mais intensificada, pois com a insegurança, violência e busca pelo isolamento em classes, a população rica passou a ocupar também as periferias das cidades através dos condomínios e loteamentos fechados, o que massifica os investimentos governamentais em infraestruturas para esses novos vetores de expansão urbana, medidas que oneram os cofres públicos e aumentam as disparidades das relações humanas (MARICATO, 2013).

Os condomínios fechados são entraves urbanos do ponto de vista técnico e o ápice da segregação urbana na temática social, pois as famílias ricas se aglutinam no interior de altos muros e segurança privada, impedindo a relação cidadã com as demais classes sociais (JACOBS, 2001). Mantendo-se o processo segregacionista no Brasil, o poder econômico de uma classe social continua a influenciar as relações sociais, ou seja, ao se deparar com o aumento da violência causado pelo processo de exclusão social, o rico isola-se no interior do condomínio, porém o efeito reverso é catastrófico ao acirrar as disputas entre classes sociais, aumentar a violência urbana e propagar uma sociedade baseada no medo das relações de cidadania (VILLAÇA, 1998).

Portanto, o distanciamento cada vez maior e mais exposto ao invés de diminuir o conflito entre as classes, os intensifica, gerando mais violência e mais insegurança. Tal sentimento generalizado principalmente nas metrópoles, mas que já se faz presente nas cidades médias, é utilizado pelas campanhas publicitárias que vendem

novas formas de moradia, que se dizem cada vez mais seguras e isoladas e, que, por sua vez, geram mais segregação (MAIA, 2010).

Apesar de a pesquisa referenciar por diversas vezes os conflitos sociais provocados pelos privilégios territoriais permitidos aos ricos com aporte do Estado ante as precariedades dos pobres, entende-se a influência do mercado imobiliário na propagação do conflito, afinal quanto mais violência, mais condomínios são construídos e mais propriedades periféricas são infraestruturadas e valorizadas (MAIA, 2010). Não é o foco de discussão da pesquisa, mas abre-se o parêntese para a fomentação do assunto em outras oportunidades, afinal culpar a classe de maior renda pela segregação sem associar a atuação imobiliária especulativa é um pensamento simplista. Importante ressaltar que enquanto a classe alta “foge” para o interior dos muros altos e eletrificados dos condomínios, a classe pobre se afugenta nas periferias urbanas ou nas favelas desprovidas de infraestrutura, o que agrava o impacto social e amplifica as patologias urbanas que resultam na segregação social e espacial (RIBEIRO, 2009).

Ao tratar segregação urbana, surge um termo emergente das cidades capitalistas: a segregação socioespacial. Pautada no crescimento das desigualdades, a segregação socioespacial caracteriza-se por induzir a ilegalidade nas cidades, não por desrespeito à lei, mas como fruto de uma urbanização excludente e segregadora (MARICATO). De maneira sucinta pode-se resumir segregação socioespacial como a divisão de diferentes classes sociais em setores específicos na malha urbana, onde o isolamento, a repulsa ou dificuldade de relação entre as distintas classes se afloram.

É como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeças, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece seu lugar e se sente estrangeiro nos demais. É este movimento de separação de classes e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação. [...]. É como se a cidade fosse demarcada por cercas, fronteiras imaginárias, que definem o lugar de cada coisa e de cada morador. (ROLNIK, 1995, p.40 e 41)

Na questão política, essa “apartheid urbana²” é produto e produtora de conflitos sociais e ambientais, por isso que Maricato (2000) defende a gestão democrática³ das cidades para que o debate apresente a real situação conflituosa e se possa projetar uma cidade cidadã composta por direitos e deveres, ou como ressalta Sola (2006),

2.O termo Apartheid Urbana faz alusão ao sistema imposto na África do Sul, porém na realidade brasileira, a urbanização não separa explicitamente brancos e negros, mas sim pobres e ricos.

3. Ao se tratar gestão democrática, a principal questão a se pensar é a oportunidade real de participação, onde subsídios e ensinos serão oferecidos à população para que haja aprendizado e então o debate e não apenas a abertura das postas das audiências públicas em horários comerciais apenas para cumprir a lei. A urbanista Raquel Rolnik é enfática em seu blog ao dizer que a democratização da gestão da cidade se dará pela ampliação da esfera decisória dos projetos políticos e do controle social de sua implementação.

deve-se apresentar um urbanismo que conte com a participação dos cidadãos e habitantes da cidade na diretriz, controle e avaliação de políticas públicas básicas, deixando a composição da cidade capitalista “ortodoxa” composta por desigualdades sociais, segregação espacial e degradação ambiental.

Sem bases gestoras democráticas, os investimentos públicos em locais específicos do séc. XX definiram uma prática comercial consistente nas cidades brasileiras do séc. XXI: a especulação imobiliária. O processo da especulação consiste no forte investimento público e privado em áreas singulares no perímetro urbano, elevando o preço da terra e consequente criação de polos exclusivos para a elite, como ressalta Maricato (2002) ao dizer que “as obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso a terra para moradia”. O proprietário do lote ou gleba não o utiliza ou vende sua propriedade para esperar mais investimentos lindeiros e consequente elevação do preço imobiliário (IBAM, 2001). A presença desses vazios urbanos onera os cofres públicos e a população como um todo, pois o imposto recolhido é menor, a área vazia se apropria dos investimentos realizados e ainda não cumpre sua função social, pois a concentração de vazios urbanos e a valorização da região impedem que a camada de baixa renda adquira ou resida nesse território, ampliando a exclusão e o espraiamento periférico (MARICATO, 2013).

Para a população pobre excluída restam os aglomerados urbanos desqualificados como os loteamentos clandestinos ou as favelas, normalmente concebidas em terrenos públicos vazios ou nas áreas verdes. Maricato (2002) alerta que a lei de mercado que se estabeleceu no século XX permitiu ignorar a lei protetora de Áreas de Preservação Permanente⁴, afinal essas áreas são desvalorizadas ou inviáveis para o mercado admitindo-se o direito à invasão, porém sem estabelecer o direito à cidade aos segregados.

A partir do momento em que a terra deixa de ser um bem natural e se tornar um bem privado e mercadoria de troca, desde o final da Idade Média, o provimento fundiário virou determinante na segregação urbana, sendo o valor da propriedade o motor da exclusão em classes, de forma a aglomerar os capazes de pagar por uma terra mais cara e em outras localidades se aglutinam os que não podem pagar (VILLAÇA, 2001). O processo segregacionista é cíclico, pois quando a infraestrutura é levada àquela área anteriormente desqualificada, o mercado imobiliário passa a agir em seu bel-prazer, valorizando a região

4. As áreas de Preservação Permanente se caracterizam como espaços territoriais ocupados ou não por vegetação, localizados nas margens de represas, rios e cursos d'água, próximos a lagos, nascentes e morros” (SILVA, 2008)

e refazendo o processo de exclusão dos pobres.

Essa falta de proteção contra a especulação aumenta o número de moradores nas favelas e a ocupação de áreas ambientalmente frágeis causando um abalo socioambiental (BONDUKI, 2012). Na mesma cidade há nichos sociais de alta renda e dotados de infraestrutura urbana distantes das realidades dos núcleos pobres em aglomerados desqualificados, ou seja, é uma analogia com o primeiro e o terceiro mundo convivendo na mesma cidade, de forma que uma cultura se baseia no consumo e bem-estar, enquanto a outra procura a sobrevivência sobre as necessidades (SANTOS, 2012). O resultado dessas divisões é o crescimento desproporcional e disperso das cidades brasileiras, fragmentando-as em guetos sociais (HAMPF, 2004), pois além do aumento de favelas outras formas de segregação estão presentes no urbanismo contemporâneo como: os condomínios fechados, os shoppings e os centros empresariais, que confinam grupos em circunstâncias controladas, desqualificando a cidadania urbana e resulta na ampliação das disparidades sociais (ROLNIK, 1989).

2.4 Condomínios fechados, habitações sociais periféricas, loteamentos irregulares e favelas como formadores dos indicadores de segregação socioespacial urbana

Os loteamentos ou condomínios fechados são tidos como um entrave urbano para que a classe social de maior renda possa se isolar dos problemas sociais causados pela própria segregação socioespacial. Essas “vedações sociais” são fisicamente isoladas por muros, espaços vazios e detalhes arquitetônicos; direcionados a atividades interioranas, distantes da vida coletiva das ruas; acessos controlados por seguranças privados e passíveis de serem implantados em qualquer localização pelo fato de não interagirem com seu entorno (CALDEIRA, 2000). Porém a estratificação social produzida/causada pelo isolamento, ao invés de reduzir os conflitos entre as classes, intensifica-os acarretando em mais violência e insegurança.

Jacobi (2008) retrata o exemplo paulistano da migração da população de alta renda dos grandes centros para os condomínios periféricos em busca de melhor qualidade de vida e por medo da violência, o que intensificou o espraiamento urbano da metrópole. O crescimento periférico é insustentável, pois ocorre em áreas inadequadas à ocupação, põe em risco o equilíbrio ecológico local, expande infraestrutura onde não haveria necessidade e proporciona maior poluição do ar ao ampliar os deslocamentos veiculares pelas e entre cidades (JACOBI, 2008).

A formação de condomínios e loteamentos fechados alteram as características viárias, paisagísticas, arquitetônicas e sociais das cidades, disseminando a periferização por meio desse processo de auto-segregação que modifica o natural crescimento das cidades. De certa forma, entende-se como uma socialização privada, onde uma determinada classe social terá o privilégio de contar com espaços únicos e privados de lazer, trabalho e moradia, enquanto os demais se “digladiam” por oportunidades e busca de terras infraestruturadas.

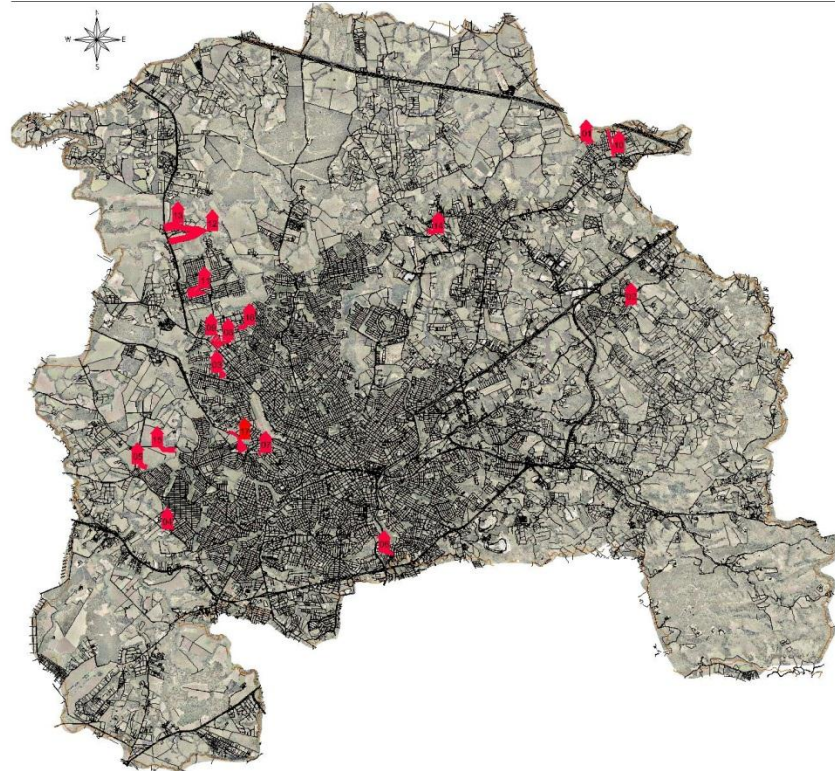
Os condomínios fechados correspondem à versão ideal desse “novo conceito de moradia”. Supõe-se que condomínios fechados sejam mundos separados. Seus anúncios propõem um “estilo de vida total”, superior ao da cidade, mesmo quando são construídos dentro dela (Caldeira, 2003, p.265).

Porém, novamente o poder público atua para a propagação da prática segregacionista, seja por permitir a formação de guetos classistas na forma de condomínios ou na construção de habitações sociais nas periferias (MARICATO, 2003; 2013).

Impulsionada por ações Estatais nas décadas de 1970 e 1980, a política habitacional brasileira obteve forte investimento para a criação de conjuntos habitacionais de interesse social pelo governo militar, porém os conjuntos foram pautados nos interesses privados e as estimativas não foram atendidas, não resolvendo os problemas habitacionais e influenciando na periferização e segregação espacial, na medida em que os conjuntos habitacionais populares foram construídos nas periferias das cidades, com acesso e infraestrutura limitados (MAIA, 2010). Essa espécie de urbanização corporativa atendia exclusivamente os interesses das grandes empresas sem levar em consideração as falácias sociais produzidas pela exclusão dos pobres das centralidades urbanas.

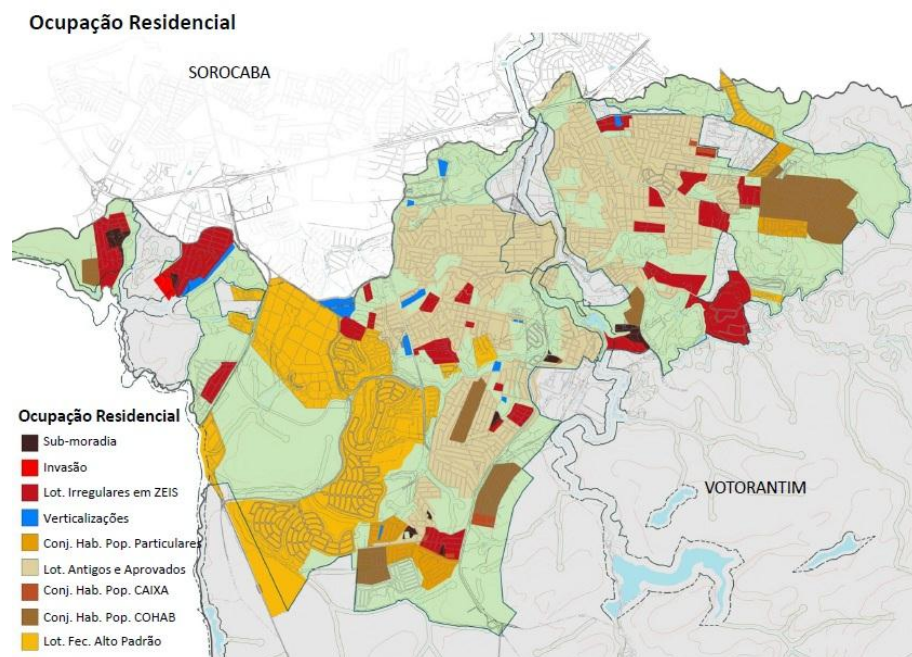
Passados mais de 30 anos, a prática de produzir habitações para os pobres nas periferias permanece nas decisões dos gestores públicos, inclusive nas cidades de grande e médio porte como visto os casos de Sorocaba e Votorantim no interior do Estado de São Paulo. A primeira possui quase 700 mil habitantes e foi recém instituída como Metrópole, sendo possível traçar um paralelo com a segregação socioespacial caótica de São Paulo. Já Votorantim se conurba com Sorocaba e engloba o contexto metropolitano, configurando o status de cidade de médio porte em processo de segregação socioespacial.

Mapa 01 – Habitações de Interesse Social construídas ou em obra na cidade de Sorocaba (2010-2014).



Fonte: Secretaria da Habitação e Regularização Fundiária da Prefeitura de Sorocaba, 2014.

Mapa 02 – Habitações de Interesse Social e demais ocupações residenciais em Votorantim.



Fonte: www.votorantim.sp.gov.br

Os exemplos de Sorocaba e Votorantim ilustram que o mesmo processo de segregação ocorrido nas metrópoles durante a urbanização brasileira permanece no (des)planejamento urbano das cidades de grande e médio porte, onde o papel do Estado, mais uma vez, é decisivo para a manutenção da patologia urbana, de forma a exaurir os recursos públicos passíveis de investimentos em equipamentos ou gastos sociais para que investimentos econômicos privados sejam valorizados (SANTOS, 1993).

Outra patologia urbana dentro do processo de segregação é a formação de loteamentos irregulares nas periferias, os quais são expandidos pela presença dos vazios urbanos nas regiões valorizadas e dotadas de infraestrutura, pois com a precarização do trabalho e a especulação imobiliária os pobres não possuem o direito à cidade⁵ e são obrigados a autoconstruir suas moradias em locais distantes, sem infraestrutura ou regularidade urbanística e título de propriedade. Já os que buscam permanecer próximos aos serviços públicos e infraestrutura sujeitam-se a ocupar terrenos vazios ou áreas desvalorizadas pelo mercado como: encostas, morros e margens de córregos, aumentando a formação de favelas (MARICATO, 2003).

Algumas pesquisas trazem que as primeiras favelas no Brasil se instalaram na cidade do Rio de Janeiro no século XIX, após a Guerra de Canudos (1896-1897) quando os soldados retornaram e o Governo permitiu que eles ocupassem as encostas do morro de Santo Antônio com barracos de madeira, similares aos utilizados nos alojamentos improvisados na batalha nordestina, especificamente no Morro da Favella, cujo nome foi incorporado posteriormente para designar as sub – habitações (BLANCO JR., 1998). Valladares (2000) elucida o tema, ao dizer que o caso da Guerra de Canudos é tido como a gênese da favela brasileira por causa da repercussão histórica e o poder midiático do fato, porém já em 1898 se observava barracões em construção em áreas ocupadas sem autorização (VALLADARES, 2000).

Em São Paulo, as favelas iniciam-se a partir da década de 1940 (TANAKA,1993) com a crise habitacional (escassez de materiais da construção civil e onda de despejo provocada pelo congelamento dos aluguéis) e a negativa dos inquilinos despejados em deixar as áreas centrais para residirem na periferia (BUENO 2000), passando os excluídos a ocupar terreno vazios e margens de córregos com construções precárias de madeira e outros materiais improvisados (BONDUKI,1998).

5. Diversos urbanistas, entre eles Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Flávio Villaça, trazem o direito à cidade como uma questão de oportunidade de acesso, seja a oportunidade de uma moradia digna, ao transporte, ao emprego, à educação e à saúde.

A formação de favelas nessas duas metrópoles brasileiras se iniciou pela falta de planejamento e políticas públicas adequadas que impedissem essa segregação involuntária, ou seja, por falta de opção ou contra sua vontade, o indivíduo se alojou nesse contexto urbano desigual. Na cidade do Rio de Janeiro, o processo de favelização se intensificou com as desapropriações para a construção de grandes vias, em virtude das infraestruturas necessárias para acomodar a vinda das indústrias, além da aplicação dos planos de higienização (VALLADARES, 2000).

São Paulo é um exemplo crítico de cidade brasileira que cresceu desordenadamente e nas bases de um planejamento exclusivo para regiões específicas de interesses ímpares, sendo esse o legado segregacionista das cidades metropolitanas do séc. XX introduzido nas cidades de grande e médio porte no século XXI. O exemplo dessa conflituosa característica metropolitana é o elevado índice de ocupações às margens das Represas Billings e Guarapiranga durante a década de 1980, apesar de o local ser protegido por legislação Federal, Estadual e Municipal (MARICATO, 1997).

Foto 02 – Espriamento urbano e as ocupações irregulares na Represa Billings (Grande São Paulo)



Fonte: Google Earth 2013.

Foto 03 – Espriamento urbano e as ocupações irregulares na Represa Guarapiranga (Grande São Paulo)



Fonte: Google Earth 2013.

O vislumbamento cada vez maior com os ganhos monetários das especulações imobiliárias reorganizaram o espaço das cidades, valorizando áreas centrais e munidas de infraestruturas e deslocando os pobres para sub – habitações em regiões mais periféricas do perímetro urbano que incentivam um crescimento horizontal desordenado. Crescimento que exige gastos públicos maiores para direcionar infraestrutura às periferias, além da degradação ambiental ocorrente de muitas ocupações ilegais em áreas protegidas.

As áreas de preservação permanente devem ser atentadas por representarem: “espaços territoriais ocupados ou não por vegetação, localizados nas margens de represas, rios e cursos d’água, próximos a lagos, nascentes e morros” (SILVA, 2008). O objetivo principal das APPs é preservar os recursos hídricos, biodiversidade, prevenir erosões e proteger o solo. A segregação urbana que impulsiona os mais pobres a ocupar tais áreas irregularmente gera uma ausência de áreas verdes nas cidades, impermeabilidade do solo, geração de ilhas de calor e, principalmente, poluição dos recursos hídricos (LOTUFO, 2011). Maricato (2002) destaca que a ocupação de córregos por sub- habitações podem acarretar em graves problemas de saúde pela disseminação de doenças como a leptospirose, afinal o constante despejo de esgoto e lixo *in natura* são transportados para o interior das favelas na época de enchentes.

O IBGE considera favelas apenas os aglomerados com mais de 50 sub-habitações (moradias insalubres), o que resulta em subestimação da quantidade de favelas nos municípios e gera conflitos de dados entre os diferentes entes da Federação. Para

elucidação do conceito a ser trabalhado na pesquisa se traz a referência do Código de obras do Rio de Janeiro de 1937, onde seu artigo 349 cita a favela como: conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as normas legislativas (VALLADARES, 2000). A citada lei define pontos importantes para conceituar favela, porém cabe diferenciar a ocupação irregular favela da ocupação irregular loteamento, apesar da ilegalidade de ambos o loteamento clandestino possui o contrato de compra e venda que comprova a sua aquisição e garantia de algum direito. Já na favela há a completa ilegalidade de relação do morador com a terra (MARICATO, 2003).

2.5 A Lei nº 10.257/2001 na cidade capitalista do século XXI

A partir das depreciações socioambientais da urbanização brasileira, as cidades necessitavam de mecanismos reguladores para o seu desenvolvimento, pois com o ápice do desordenamento urbano no séc. XX, o êxodo rural em busca das “maravilhas” nas cidades, porém as infraestruturas não comportaram o vasto crescimento populacional. A crescente especulação imobiliária nas regiões de melhor infraestrutura ajudou a expulsar as famílias de menor renda para as periferias, ficando essas áreas reféns dos interesses de específicos grupos da sociedade. A lógica da propriedade era resumida como mercadoria pautada no lucro, onde o conceito era a retirada dos empobrecidos das regiões mais valorizadas para que os ricos as utilizassem como mercadorias (MARICATO, 2013).

[...] quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto. (ROLNIK.1988, p.52).

De maneira objetiva, tem-se uma cidade “boa” dotada de infraestrutura, equipamentos urbanos e de ambiente saudável retida para a população de maior renda e uma cidade “ruim” irregularmente autoconstruída, com déficit de saúde, escolaridade e saneamento destinado aos pobres, excluídos nas periferias dos centros urbanos ou favelizados em áreas ociosas ou ambientalmente frágeis. (LOTUFO, 2011).

Boa parte da população brasileira vive precariamente (sendo que entre 25% a 50% é pobre ou muito pobre) subempregada e com relativos serviços de saúde, educação e moradia (BUENO, 2000). Maricato (2013) concluí que essa situação precária de irregularidade é resultado da mescla de um processo de urbanização aliado a industrialização baseado em baixos salários e da histórica herança da especulação fundiária alimentada pelos investimentos públicos regressivos e direcionados em áreas

específicas com os interesses à valorização do mercado imobiliário. (MARICATO, 2013).

O Estatuto da Cidade pode ser um norteador para as atividades e o planejamento do espaço urbano na cidade capitalista do século XXI para o combate às práticas segregacionistas, pois capacita o gestor público com instrumentos, que ao serem utilizados corretamente para o bem coletivo são capazes de romper o paradigma segregacionista das cidades brasileiras, objetivando a integração de classes sociais, redução da violência, partilha equitativa dos serviços urbanos, manutenção dos potenciais ambientais e participação democrática no gerenciamento das cidades (MARICATO, 2003).

A Lei nº 10.257 de 2001 estabelece-se como regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais contemplam diretrizes gerais de política urbana e princípios da função social da propriedade e da cidade. Entendida como fator primordial para as análises do Estatuto da Cidade, a função social da propriedade incorpora a transição patrimonialista do território privado para o coletivo do direito público (BASSUL, 2004). Mattos (2003) ressalta que há um caminho evolutivo do conceito de propriedade, passando da coletividade à individualidade no período da Roma Antiga, preambulando pelos feudos e na Revolução Francesa até chegar ao Estado socialista e ao Estado democrático de direito. A introdução da propriedade com funções sociais redireciona-a para as origens primitivas voltadas ao interesse coletivo, ou seja, através desse conceito de coletividade, o Estatuto da Cidade, implicitamente, visa suprimir as práticas de segregação socioespacial no território urbano por meio de seus instrumentos de política urbana e atuação nas disparidades fundiárias.

O conjunto de mecanismos que compõem o estatuto objetiva a formação das cidades sustentáveis, definidas no inciso I, artigo 2º, capítulo I, in verbis:

“Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.

Capítulo I – Diretrizes Gerais

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito a terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”
(ROLNIK; SAULE JR, 2001).

Ao sintetizar o conceito de cidades sustentáveis como faz o Estatuto da Cidade, permite-se um espaço de diálogo para compreensão do que realmente se busca introduzir nas cidades brasileiras através dessa lei.

2.6 Pensar sustentabilidade no Estatuto da Cidade

Palavra de difícil significado, sustentabilidade não é passível de simples interpretações ou utilização indiscriminada como ocorre no séc. XXI. Na verdade, pensar sustentabilidade gera muitas reflexões e opiniões diversificadas entre os pesquisadores da temática.

Um embasamento que permeia parte dos estudos sobre sustentabilidade é que ela poderá se tornar menos obscura quando se encontrar a harmonia entre três tópicos básicos: o meio ambiente, a economia e a sociedade, conceito fomentado por especialistas há décadas para se buscar um desenvolvimento sustentável das nações (SACHS, 2007).

Ao pensar sustentabilidade no desenvolvimento socioeconômico, a relação com o meio ambiente passou a ter maior atenção política principalmente quando foram divulgados dados de uma crise ambiental no planeta (NASCIMENTO, 2012). Essa preocupação se inicia na metade do século XX, após o fim da Segunda Guerra Mundial, por causa da poluição gerada por testes nucleares e as precipitações ácidas ocorridas em países distantes dessas localidades. Esses dados alertaram cientistas para a finitude dos recursos naturais e o limite do planeta, afinal a natureza é um ciclo fechado que ao se romper gera transformações nos padrões ambientais (THE NATURAL STEP CANADA, 2009).

A preocupação com o desenvolvimento sustentável gerou a publicação de importantes literaturas, além do aumento de grupos ambientalistas e a organização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972. A pioneira Conferência de Estocolmo dividiu embates e conflitos de interesses entre dois segmentos: os países ricos (desenvolvidos - Norte) e os países pobres (subdesenvolvidos - Sul). Para os países ricos a degradação ambiental afetava a qualidade de vida, portanto haveria a necessidade de se reduzir o desenvolvimento econômico. Porém os países pobres em busca do desenvolvimento ficaram receosos quanto às sanções que poderiam ser feitas às suas exportações e causar o cessar desenvolvimentista.

Nascimento (2012) esclarece que o enfoque se deu em duas frentes de debates: os ricos na defesa do meio ambiente e os pobres no combate a pobreza.

A partir dessas discussões se concebeu um documento denominado Only One Earth, que relata os problemas ambientais provindos do excesso ou da falta de desenvolvimento, ou seja, os países desenvolvidos com elevados índices de degradação ambiental e consumo excessivo agem em conjunto com os países pobres de elevado crescimento demográfico, desemprego e baixos salários para a depreciação socioambiental (ROMEIRO, 2012). A conclusão que se estabeleceu é que os países desenvolvidos deveriam reduzir a industrialização e os países subdesenvolvidos combateriam as elevadas taxas de natalidade e desigualdade social.

Em 1987, quinze anos após a Conferência de Estocolmo, foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) em virtude dos fracos resultados obtidos em busca da sustentabilidade. Sob a gerência da ex- primeira ministra norueguesa Gro Harlen Brundtland, se postulou um importante documento conhecido por Relatório Brundtland (ou de nome original Our common future), que propagou o conceito genérico e simplificado de desenvolvimento sustentável: “é o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (ROMEIRO, 2012).

O documento formulado fez referência a importantes aspectos que possibilitaram estabelecer maior embasamento na definição de sustentabilidade para o Estatuto da Cidade, sendo o de maior destaque a noção de justiça social. A busca pela sustentabilidade deve ter uma vertente de combate às desigualdades sociais e propiciar o acesso de todos aos bens necessários para uma vida digna (ABRAMOVAY, 2012). Esse conceito é explícito na formulação do Estatuto da Cidade, principalmente no que tange o combate das segregações urbanas, imposição da função social da propriedade e garantia de um meio ambiente que permita o bem estar de todos.

A pobreza é uma das principais causas e um dos efeitos dos problemas ambientais do mundo. Portanto, é inútil tentar abordar esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional (BRUNDTLAND, 1987, p4).

Nascimento (2012), ao analisar o documento produzido pela CMMAD, explana que o *Our common future* estabelece uma abordagem adversa às desigualdades provocadas pelo liberalismo econômico. Essas desigualdades refutam a hipótese do “U invertido” de Kuznets⁸, que afirma primeiro ser necessário ter um crescimento econômico, degradação

ambiental e desigualdades para depois haver o “efeito cascata” da distribuição de renda daqueles que se desenvolveram para os demais (VEIGA, 2008).

A dimensão econômica para um desenvolvimento sustentável gerou muitas discussões, ao longo do tempo, como o otimismo tecnológico do economista neoclássico Robert M. Solow (2000) em que o meio ambiente relativamente limita o sistema econômico, porém essas restrições seriam superadas pelo progresso tecnológico e científico. Esse método neoclássico é conhecido por economia ambiental, onde a escassez de recursos naturais poderia se resolver com a elevação dos valores de preços, estabelecendo a relação microeconômica de oferta e demanda, determinando a procura por novas fontes e consequentemente inovações tecnológicas menos poluentes (MATTOS, 2011).

Em contra partida, outra vertente de pensamento mostra a sustentabilidade pela economia cíclica, conhecida por economia ecológica e pautada em novos estilos de vida, produção e consumo. Nesse caso, o sistema econômico é tido como um subsistema do meio ambiente, o qual estabelece fortes restrições ao crescimento econômico (VEIGA, 2008). Daly (1996) afirma que os resíduos gerados pelas extrações, transformações e consumo dos recursos naturais em algum momento atingirão a capacidade de carga do planeta. O economista defende a condição estacionária, ou seja, a economia melhoraria sua relação com a natureza ao trocar energia fóssil por energia limpa, sendo que em países desenvolvidos seria restringida a busca incontrolável pelo lucro e consumo predatório (ROMEIRO, 2012).

Frente essas duas propostas econômicas, a otimista tecnológica e a pessimista entrópica, Veiga (2005) faz referência à busca pelo “caminho do meio”. É necessário fugir dos extremos e conciliar um novo conceito que se pautar na evolução tecnológica para energias limpas em detrimento da energia fóssil, respeito aos limites dos recursos naturais, menos resíduos descartados pelos processos de produção e consumo e mudanças políticas e culturais para que se introduza o conceito sustentável no pensamento de cada pessoa inserida nesse planeta finito.

A dimensão ambiental se conecta fortemente aos aspectos econômicos por estabelecer materiais aos modelos de produção e consumo, transformando-se em fator limitante e condutor das políticas econômicas (VEIGA, 2008). Dessa forma, o conceito de economia ecológica é representado, ao estabelecer que a economia seja um subsistema do meio ambiente, sendo as produções e o consumo capazes de garantir a capacidade de resiliência (autorreparação) dos ecossistemas (NASCIMENTO, 2012). Ao se traçar um paralelo com o Estatuto da Cidade, nota-se em sua essência fragmentos do pensamento da

economia ecológica, onde alguns instrumentos possuem caráter exclusivo de preservação ambiental (zoneamento ambiental, estudo de impacto ambiental, unidades de conservação, desapropriação) e outros agem de maneira secundária para atingir o propósito da restauração ambiental degradada (regularização fundiária, direito de preempção, transferência do direito de construir).

Já a dimensão social, compõe o tripé do desenvolvimento sustentável ao inserir aspectos sociais nas diretrizes sustentáveis, estabelecendo uma importância equitativa junto às outras duas dimensões. A justiça social atua primordialmente para um meio ambiente saudável e uma economia estável, fazendo-se compreender a ecoeficiência comentada por Nascimento (2012).

A sustentabilidade de uma sociedade se estabelecerá quando cada cidadão ter o mínimo necessário para uma vida digna, saudável e de oportunidades. Isso significa que o planejamento político-social deve objetivar a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (ACSELRAD, 1999).

Alguns pesquisadores como Leff (2001) e Harvey (2005) fomentam sobre a depreciação socioambiental do neoliberalismo econômico e os efeitos do capitalismo sobre a formação dos espaços nas cidades, principalmente ao conectarem o empobrecimento de uma camada social e a degradação ambiental com a busca incessante do lucro crescente e a segregação socioespacial. A visão de um sistema econômico regendo as demais não se alinha com as bases teóricas apresentadas sobre sustentabilidade, dessa forma o termo utilizado por AcseLRAD (1999) como erradicação da pobreza, exige uma revisão do complexo sistema econômico vigente, mas não pensando em socialismo soviético, mas o citado por Veiga (2008), a busca pelo caminho do meio.

Na meta de se reduzir as desigualdades sociais, o Estatuto da Cidade enfatiza muitos instrumentos urbanísticos na inibição da segregação urbana, visto que esse processo segregacionista é a linha contrária à sustentabilidade, pois a formação de “guetos sociais” nas cidades ignora a lógica sustentável harmônica entre sociedade, natureza e economia (PRIETO, 2006).

Pensar em modificações de aspectos econômicos, principalmente de produção e consumo, e não se referenciar em transições de ideologias políticas e culturais esbarra-se num equívoco consideravelmente importante para se almejar a cidade sustentável. O conflito de interesses haverá constantemente, portanto é uma ingenuidade acreditar que simplesmente o diálogo sem intervenção política resolverá as questões ambientais e de equidade social. Ignacy Sachs (2012) retoma a questão da “mão visível”, onde o poder do

Estado intervém para o bem-estar dos atuais e dos futuros habitantes do planeta. A “mão” seria composta por cinco dedos direcionais para a sustentabilidade representando (a) um novo contrato social (consumo, jornada de trabalho, lazer, liberdade), (b) planejamento democrático, (c) segurança alimentar, (d) segurança energética e (e) cooperação internacional.

A politização do desenvolvimento sustentável será fundamental para que as metas sejam realmente alcançadas. Num breve paralelo, percebe-se que a lei nº 10.257/01 é um método de se estabelecer essa “mão visível” do Estado agindo ao interesse coletivo, principalmente pelo Estatuto da Cidade impor a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade na formulação do Plano Diretor. Assim o conceito de Sachs (2012) pode ser atrelado à lei citada quando se refere a um planejamento democrático, pois como afirma Leff (2001) a autogestão comunitária dos recursos, criatividade tecnológica, respeito aos valores culturais e diversidade étnica criam vias para uma gestão participativa dos recursos e, conseqüentemente, um desenvolvimento sustentável (LEFF, 2001). E é nessa essência teórica que o Estatuto da Cidade atua no combate a segregação socioespacial urbana.

A gestão comunitária dos recursos nada mais é que toda a população seja privilegiada com exploração dos recursos naturais, tendo o recurso fundiário como o foco de atuação da lei. É a partir da mercantilização da terra que ela passa a influenciar ativamente a composição do território (ROLNIK 1989), onde uma elite se beneficia da utilização e/ou retenção especulativa fundiária e o restante da cidade arca com o ônus.

No Brasil, a política como dimensão da sustentabilidade exigirá uma reflexão sobre suas bases coloniais, compreendendo que a relação de clientelismo após 1888 com a abolição da escravatura tornou-se prática constante na política nacional (MARICATO, 2013). A troca de favores para se obter algo, lícito ou ilícito, é a prova empírica que a política brasileira não adota linhas cabíveis para se compreender um desenvolvimento sustentável, afinal a prática clientelista caracteriza-se por conflitos sociais individualistas, observando-se que a gestão democrática da cidade não é implantada (FERNANDES, 2008). Dessa forma, a aplicação das leis está subordinada às relações de poder, de tal forma que a questão da desqualificação fundiária perpetua ao longo dos séculos. Por exemplo, o latifúndio norte-americano deixou de existir no séc. XVIII, porém no Brasil essa política fundiária segue, a princípio irremediavelmente, no séc. XXI pela burocracia judiciária, correlações de forças locais e precariedade dos cadastros e

registros de propriedade, além dos obstáculos para a implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e aplicação da função social da propriedade (MARICATO, 2003).

Outra questão que merece destaque nas discussões sobre sustentabilidade é a cultura. Para se projetar mudanças de comportamentos e valores coletivos deverá se estabelecer uma mudança cultural nas bases educacionais da população (SANTOS, 2012). A sustentabilidade deverá estar calcada na mudança de estilo de vida e reduzidos padrões de consumo, passando da ideologia neoliberalista do consumo exacerbado para a compreensão de como consumir o necessário, ou seja, é a fuga do “ter” para o ser” ou como destaca Nascimento (2012), a noção de felicidade passa do consumir para o usufruir.

[...] sustentabilidade, em sua essência, não deve ter apenas ‘três folhas’, mas cinco. Tendo como linha transversal a ética solidária com os excluídos de hoje para que não haja excluídos amanhã (NASCIMENTO, 2012).

A mudança cultural está conectada às demais esferas apresentadas – social, ambiental, econômica e político-territorial –, porém quando se fala em cultura pode-se estabelecer um elo com a educação ambiental, pois com a disseminação da cultura do consumo pelo neoliberalismo, somente as bases educacionais podem trazer ao indivíduo uma mudança de pensar e agir. De acordo com Pádua e Sá (2002), a educação deve ser abrangente e integradora, onde as questões ambientais se inseririam em todas as situações educativas e vividas pelos cidadãos em seu cotidiano. Sobre esse pensamento da educação integradora e os pilares da sustentabilidade, o cidadão deve compreender a importância de seus atos para o conjunto dos seres vivos, além do ideal sustentável ser construtivista – de dentro para fora –, assim a educação permitirá o entendimento da importância da preservação dos recursos naturais.

A cidade pós- industrial exige a participação do setor civil. Uma ação visando desenvolver a energia do trabalho alienado, as habilidades subutilizadas da juventude e a experiência dos mais velhos para lidar com os problemas ignorados por um setor público deficiente e um setor privado orientado pelo lucro, irá resultar na substituição da pobreza, da dependência e alienação por equidade, iniciativa e participação. (ROGERS, 2001, p.p 151)

Na questão cultural, o Brasil sofre com deficiências de ação coletiva organizada. A cidadania participativa é restringida pela ação dos poderes públicos e pelo fraco associativismo que dificultam a implementação de instrumentos jurídicos que permitam a gestão democrática das cidades (FERNANDAES, 2008). Essa ausência de ampla organização da sociedade faz com que os interesses corporativos prevaleçam, havendo

poucos movimentos organizacionais capazes de dar eficácia aos instrumentos de participação popular (CARVALHO, 2002).

O abismo entre a prática e a teoria das administrações públicas, assim como a imensa desigualdade socioeconômica, faz com que o Plano diretor seja uma ilusão e pouco interfira na vida dos mais pobres (VILLAÇA, 2005). É preciso redefinir o planejamento urbano “de baixo para cima”, porém não se muda uma cultura instantaneamente, é preciso atuação intensa da educação ambiental, intensificação da abertura popular à participação e disseminação para a população dos conceitos presentes nos pilares componentes da sustentabilidade (JACOBI, 2008).

Nota-se que a sustentabilidade não é algo concreto e de definição explícita, ela consiste numa conjuntura de ideias constantes que evoluem ao longo dos estudos. Mais que isso, ela marca um paradoxo conflituoso no meio ambiente, entre a preservação que não represente risco ao lucro e a existência de uma classe social segregada, excluída da sociedade do consumo, vivendo com baixos salários e em subhabitações (GOULART, 2010). Frentes de debates se formam e enriquecem as bases fundamentais da “palavra de difícil significado”, porém algumas diretrizes aparecem constantemente como: os limites dos recursos naturais, a ação humana (direta ou indiretamente) para as perspectivas futuras, equidade social, mudança de hábitos, equilíbrio ambiental e economia estável.

Estabelecido o arcabouço do pensamento sustentável, tem-se que o poder público terá um papel fundamental na formulação de propostas que amenizem as discrepâncias sociais nas cidades brasileiras. Novamente uma abordagem importante será o Estatuto da Cidade que busca inverter a apropriação fundiária especulativa decorrente de investimentos públicos pagos pelos impostos de todos (ROLNIK; SAULE JR, 2001), situação que gera exclusão social e espacial.

2.7 Introdução aos instrumentos do Estatuto da Cidade em busca da sustentabilidade

A história das cidades permite uma reflexão sobre a evolução das sociedades, de forma a se entender que o momento atual é de se romper o paradigma da busca incessante pelo lucro capitalista e a produção indiscriminada de resíduos (HARVEY, 2001).

[...] o que parece se destacar é uma forte visão convergente de que as sociedades industriais estão entrando em uma nova fase de sua evolução. E que essa transição

será tão significativa quanto aquela que tirou as sociedades europeias da ordem social agrária e levou-as à ordem social industrial (VEIGA, 2008).

A visão otimista de Veiga (2005) exprime a evolução natural pela qual as sociedades passam, porém dados alarmantes sobre a degradação dos recursos naturais e desigualdades sociais faz com que se planeje e execute medidas cautelares imediatas, acelerando essa evolução natural para que a sociedade altere seus hábitos de consumo, consciência ambiental e respeito mútuo, antes que as catástrofes transformem bruscamente o contexto global e a evolução não ocorra ou talvez cause a extinção humana. Na defesa da ideia de mudanças urgentes, Sachs (2012) explora o conceito de planeta finito e, portanto indica uma ruptura imediata com o ideal de crescimento ilimitado da produção material, propondo profundas mudanças culturais na sociedade, direcionadas pela “mão visível” do poder público quanto às intervenções necessárias em busca da cidade sustentável.

Nessa perspectiva é que os instrumentos do Estatuto da Cidade atribuem maior equidade social, assim como redução das pressões das cidades sobre os recursos naturais e a participação coletiva nas decisões urbanísticas, de modo a contemplar o bem estar de todos em um ambiente saudável (PRIETO, 2006). Uma cidade sustentável requer que população e meio ambiente coexistam em harmonia, para tal as cidades devem superar o molde de segregação em classes (cidades dos ricos e cidade dos pobres), além de permitir às pessoas condições dignas de vida, com a possibilidade de exercer plenamente a cidadania, ampliar os direitos fundamentais dos cidadãos, incentivar a gestão democrática e participativa da cidade, e por um meio ambiente equilibrado que garanta o bem estar de todos (ROLNIK e SAULE JR, 2001).

A busca por uma urbanização sustentável objetivará a revisão de seus procedimentos de desenvolvimento urbano, pois o modelo atual leva a empecilhos danosos nas relações da população com o meio ambiente, principalmente pela segregação socioespacial urbana e a favelização constante de áreas ambientais (MARICATO, 2003). Nesse caso, a visão holística deve ser fundamental para que toda a atividade humana componha-se com a natureza, afinal qualquer abalo da vida cíclica da natureza intervém na totalidade das questões socioambientais (ROMEIRO, 2012).

De acordo com o Ministério das Cidades, o Estatuto da Cidade é um meio e oportunidade para que os cidadãos construam e reconstruam espaços urbanos humanizados, integrados ao ecossistema, respeitando a identidade e diversidade cultural da cidade (BRASIL, 2004). A lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) estabelece diretrizes

gerais ao desenvolvimento urbano, sendo elencadas em seu artigo 2º do capítulo I algumas diretrizes superficiais, porém vetoriais às discussões, cabendo destaque as seguintes:

Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2.001.

Capítulo I – Diretrizes Gerais

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito a terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

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

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Assim fica garantida a participação da população nas decisões urbanas de interesse público, onde a participação popular deverá ser importante na formulação do Plano Diretor, através das audiências públicas e discussão do governo municipal e a população para a implantação de empreendimentos públicos ou privados que gerem atividades de efeitos negativos ao meio ambiente local (IBAM, 2001). Nas diretrizes gerais também se tem a preocupação com o crescimento desordenado degradante dos recursos naturais e o espraiamento urbano segregacionista.

Sachs (2012) disserta sobre o planejamento para se prever futuros alternativos, de forma a identificar metas sociais e propor novos padrões de consumo para se romper as presentes desigualdades sociais. Nessas bases teóricas é que se organiza o planejamento das cidades através do Zoneamento Urbano, das leis de parcelamento e uso e ocupação do solo, do Plano Diretor e leis complementares e do Planejamento Ambiental (instrumentalizado pelo zoneamento ambiental) que valorizam e conservam as bases naturais do território, ou seja, as relações ecossistêmicas (PRIETO, 2006).

Outras diretrizes gerais trazem a questão do cumprimento da função social da propriedade urbana para se potencializar o uso e ocupação do solo, incorporando a dimensão de seus efeitos no processo imobiliário e estabelecendo ocupações planejadas em diferentes partes da cidade (PRIETO, 2006). A Constituição Federal de 1988 é clara

nessa especificidade em seu artigo 5º incisos XXII e XXIII, onde o não atendimento a função social da propriedade pelo proprietário, não lhe é facultado o direito de possuí-la.

Pautada nas diretrizes da Carta Magna, a administração pública municipal pode exigir do proprietário do imóvel o aproveitamento do solo em benefício coletivo atendendo os interesses sociais, pois de acordo com Meirelles (1993), o direito da propriedade se transformou de propriedade-direito à propriedade-função. Entenda-se função social associada também com as questões ambientais, impedindo o uso e ocupação do solo urbano de forma degradante e poluente, pois o lote que polui não cumpre essa função social e o proprietário pode perder o direito da propriedade (PRIETO, 2006).

Importante destacar que há diretrizes gerais que reafirmam a obrigatoriedade do poder público em atuar no interesse coletivo, garantindo que todos os habitantes tenham acesso aos serviços e equipamentos públicos, evitando a concentração de investimentos em determinadas áreas enquanto em outras, normalmente ocupadas por população pobre, recai o ônus do abandono da administração (IBAM, 2001).

Conseqüentemente a recuperação dos investimentos será importante, visto que alguns proprietários retêm áreas especulativamente beneficiadas pelas infraestruturas, onerando a administração pública.

Por fim uma importante diretriz trata justamente das intervenções públicas nas favelas, pois o poder municipal deverá estabelecer normas de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação nas áreas ocupadas irregularmente, além de estabelecer normas ambientais adequadas (IBAM, 2001). Através dessa diretriz os moradores de favelas e loteamentos irregulares poderão receber investimentos de urbanização, revitalização e regularização fundiária, a fim de suprimir o modelo de segregação socioespacial, introduzindo essa população no seio das discussões de planejamento urbano.

2.8 O Plano Diretor e a Gestão democrática da cidade

Evidenciadas as intenções do Estatuto da Cidade por meio das Diretrizes Gerais do Capítulo I, a instrumentalização e ações se darão no Capítulo II da lei, porém convém dissertar primeiramente os Capítulos III e IV para se compreender a formulação do Plano Diretor Municipal e a gestão democrática da cidade, pois a maior parte dos instrumentos de intervenção urbana deverá estar prevista no Plano Diretor e conseqüentemente discutida pela população, logo, é de extrema relevância para o embasamento teórico, a

fim de se interpretar os mecanismos de intervenção urbana a serem propostos para se combater o processo de segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

Santos (2012) enfatiza a implantação de um planejamento estratégico, com diagnóstico preciso das realidades locais para que se torne a diretriz do gestor público nas discussões urbanas, de forma a se evitar informações desconstruídas e estruturalmente ineficazes, portanto, os moradores locais – que vivenciam a cidade diariamente – devem-se tornar membros ativos do processo de planejamento das cidades e ter o direito à expressão nas discussões (SANTOS, 2012).

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade orientam para a compreensão de que a cidade deve ser observada como um conjunto, rompendo o paradigma setorial do planejamento urbano tecnocrático do séc. XX (IBAM, 2001). Além disso, enfatiza-se que o planejamento deverá se estabelecer por meio da participação permanente dos diversos grupos sociais, os *stakeholders*, da cidade. Para o Ministério das Cidades (2004), democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento em realizações compartilhadas entre os cidadãos e assumidas por eles; e assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados no processo de conceber e implementar um Plano diretor.

Uma mudança cultural não ocorre repentinamente, mas é fruto de práticas sucessivas para o trunfo, assim o Estatuto da Cidade deverá iniciar um novo processo no pensamento do planejamento urbano, refutando a tradição jurídica e de planejamento urbano brasileiro que historicamente se caracteriza como elitista e indiferente com a participação popular (FERNANDES, 2008). O que se busca com a gestão democrática é uma organização autônoma da sociedade, onde a educação será primordial para que a população seja instruída a ser ativa numa democracia participativa e não mais refém de uma representatividade de interesses corporativos, partidários e econômicos (CARVALHO, 2002).

O planejamento territorial se caracteriza como a melhor forma de ocupar o sítio de um município ou região, prevendo-se os locais onde as atividades se localizarão e todos os usos no espaço geográfico. Através do planejamento territorial, pode-se ter a cidade em benefício para todos; garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal e democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de maneira democrática e sustentável (IBAM, 2001).

Na própria Constituição Federal de 1988 é estabelecido que o Plano Diretor seja o instrumento básico da política de desenvolvimento, expansão urbana e gestão da cidade

(IBAM, 2001). O Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do Plano Diretor, simplificadamente estabelecida pela CF/88 para municípios com mais de 20 mil habitantes. Dessa forma, essa obrigatoriedade integra também os municípios de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas de especiais interesses turísticos ou inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Plano Diretor é o instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento local, integrando fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais. Esse instrumento deve reger a política de desenvolvimento e expansão urbana, se integrando ao Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de ser elaborado com participação dos diferentes setores da sociedade local e revisto periodicamente (IBAM, 2001). De acordo com Moreira (2008), o principal objetivo do Plano Diretor é conceber cidades com maior qualidade urbana de modo a evitar a formação de assentamentos irregulares e informais. Ainda o Ministério das Cidades (2004) complementa trazendo que o foco do P.D. se estabelecerá no cumprimento da função social da propriedade, garantindo acesso a terra urbanizada e regularizada e reconhecendo a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Nessas bases teóricas, o Plano Diretor deixa de ser um mero instrumento de controle de uso do solo para se transformar num instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável às cidades brasileiras. Para isso, por exemplo, é necessário que se preveja espaços infraestruturados para projetos de novas moradias sociais que atendam a demanda da população de baixa renda, além de instrumentos que inibam o processo segregacionista social e espacialmente. Tais itens são importantes para que haja crescimento urbano equilibrado e se evite ocupações irregulares nas cidades (BRASIL, 2004).

Diversos municípios brasileiros já possuíam Plano Diretor antes da aprovação do Estatuto da Cidade, porém tiveram que adequá-los às exigências da nova lei, principalmente nas especificidades das práticas sociais quotidianas e participação permanente da população no processo de planejamento (IBAM, 2001). A Lei nº 10.257/01 estabeleceu certas obrigatoriedades na concepção dos Planos Diretores, sendo uma delas a delimitação das áreas urbanas onde se poderão aplicar os instrumentos previstos no capítulo II do Estatuto da Cidade, como: parcelamento, edificação ou utilização compulsório, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, direito

de preempção, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e a desapropriação. Além disso, deve-se estabelecer o uso adequado da propriedade e a responsável utilização dos recursos naturais, garantindo a preservação do ambiente urbano. (IBAM, 2001). Ressaltam Rolnik (2003), Moreira (2008) e o Ministério das Cidades (2004), que o Plano Diretor deve ser o novo modelo de gestão urbana, abstraindo a qualidade tecnocrática e evidenciando as forças sociais (stakeholders) da cidade e seus interesses coletivos, reduzindo as desigualdades sociais.

O Plano Diretor deve interagir com as dinâmicas dos mercados econômicos. Nesse sentido é que se pode dizer que o Plano Diretor contribuirá para reduzir as desigualdades sociais – porque redistribui os riscos e os benefícios da urbanização (BRASIL, 2004). Isso ocorrerá quando houver um real planejamento estratégico que se pautar nas realidades locais e com discussões democráticas e não somente ações descontroladas e ineficazes (SANTOS, 2012).

A partir da vigência do Estatuto da Cidade, os municípios passam a se beneficiar de interessantes ferramentas para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável urbano, onde tais ferramentas estão vinculadas ao Plano Diretor que ao ser elaborado sobre as novas diretrizes obtém-se, gradativamente, a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano. O Plano Diretor deve evidenciar metas a se alcançar, determina estratégias e instrumentos que levem ao objetivo estabelecido e oferta os instrumentos necessários para que os objetivos sejam cumpridos (BRASIL, 2004).

Uma breve leitura de alguns Planos Diretores de cidades de médio e grande porte – Sorocaba, Votorantim, Salto de Pirapora, Boituva e Itu – percebe-se que os mesmos estão com uma aplicação restrita e muitas vezes focados em equivocadas intervenções devido seu aspecto exclusivamente técnico e burocrático. De acordo com Moreira (2008), três razões podem explicar esse fenômeno: primeiro porque os planos demoram vários anos no seu processo de elaboração e ao serem aprovados no legislativo estão ultrapassados devido à dinâmica das cidades. O segundo ponto é o caráter exacerbadamente normativo, concebendo um instrumento político enquanto o crescimento da cidade independe do mesmo e as práticas imediatistas dominam as decisões do Poder Público. Outro fator que impede a qualidade dos Planos Diretores é a modesta preocupação com o desenvolvimento econômico regional. Deve-se ter uma visão holística das questões econômicas, visto que os processos econômicos estão direcionando a ordem urbana, transcendendo a temática local, por isso uma abordagem regional e global de sua eficácia haverá de existir (ROLNIK, 2003).

Estabelecendo a participação do Plano Diretor no combate ao processo de segregação urbana, o cumprimento da função social da propriedade deverá ser almejada e embasada nos três direitos fundamentais do cidadão apresentados por Maricato (2013): a participação na elaboração e fiscalização do PD, morar por meio de adequado ordenamento territorial e meio ambiente saudável e o acesso coletivo de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos.

Nas cidades pós-revolução industrial há a recusa da função social da cidade, exaltam-se a composição de bairros privilegiados (bons hospitais, melhores escolas, água, esgoto, asfalto, arborização, iluminação, paisagismo, lazer) em detrimento dos periféricamente excluídos, onde se alavancam os conflitos sociais, as moradias precárias, ocupações irregulares, epidemias e degradação ambiental (ROLNIK, 1988). É nessa questão que os Planos Diretores têm falhado, pois é fundamental que eles encurtem a distância entre o estudo e implementação das ações, demonstrando melhor compreensão de seus significados com a prática das propostas. Assim a temática participativa será positiva no processo de mudanças sociais, introduzindo a coletividade no ato de planejar a cidade (SANTOS, 2012).

Ao estudar o caso específico do Plano Diretor de Votorantim, observa-se um abismo entre a realidade e a perspectiva estabelecida nas diretrizes. A participação da população não teve forte adesão ou influência nas decisões em sua aprovação no ano de 2006. Esses métodos de concepção puramente técnicos, normalmente produzidos por escritório contratado, concebem os “(des)planejadores” Planos Diretores Tecnocráticos (BASSUL, 2004).

Os Planos Diretores Tecnocráticos, de produção em escritórios especializados, são extremamente incoerentes por não tratarem a realidade municipal, pois não há integração, educação (ensino) e consulta popular aos moradores da cidade, sendo que ninguém pode conhecer melhor a sua “casa” do que aquele que a “habita” (MOREIRA, 2008). Fator agravante dos PDT é a compra do mesmo por parte do município, apenas para se adequar a obrigatoriedade do Estatuto da Cidade, além de muitos objetivarem os interesses particulares de certos grupos em detrimento a coletividade, ignorando as práticas de igualdades e inclusão social urbana.

Este tipo de planejamento regulatório – baseado em regras funcionais como as do zoneamento e fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública – segrega, voluntaria ou involuntariamente, grandes massas populacionais, em favelas, cortiços e loteamentos

periféricos, excluídas do acesso a bens, serviços e equipamentos essenciais. (MARICATO, 2000).

Obviamente que a formulação de um Plano Diretor necessita de critérios profissionais para que se interprete a lei e condicione o planejamento da cidade sob o aspecto da tecnologia, porém a aglutinação de conceitos populares é fundamental para discussões pautadas na vivência empírica dos moradores, sendo importante evitar o pensamento tecnocrático no Plano Diretor e incentivar o planejamento democrático da cidade. Raquel Rolnik complementa a questão:

“O Plano Diretor deixa de ter uma concepção tecnocrática baseada na ideia de um modelo ideal de cidade e passa a ser pensado como uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos” (ROLNIK, 2003).

Entretanto, Villaça (1999) acrescenta ainda que os planos tradicionais costumam abranger não apenas os aspectos físico-territoriais, mas também aspectos econômicos, sociais, etc. Para o autor, isso era mais uma estratégia das classes dominantes para desmoralizar o plano diretor, que por tentar explicar tudo acabava não funcionando em nada. Esse pensamento, entretanto, é polêmico. Outros autores insistem na ideia de que o Plano Diretor não seja limitado aos aspectos físico-territoriais, para que as possibilidades de intervenção na realidade socioambiental não se prejudiquem (ver, por exemplo, SOUZA, 2003).

De certa forma, há um consenso no fato de que os planos não eram (ou não são) seguidos pelos gestores das cidades. Villaça (1999) atribui isso à incapacidade das classes dominantes, após certo período, de implantar suas “soluções” para as cidades. Dessa forma, os PD serviam como falsas respostas, explícitas, enquanto que os investimentos e as obras públicas seguiam outra direção, implícita, esta sim alinhada com os interesses das classes detentoras de maior renda e poder. (SABOYA, 2008)

A manutenção de um caráter tecnocrático limita as potencialidades dos P.D se tornarem efetivos e eficazes na qualificação da gestão territorial urbana. Muitas vezes, planos diretores contribuem para o aprofundamento do modelo urbanístico insustentável de cidades excludentes seja espacial ou socialmente. Exemplos dessa contribuição negativa se reproduziram nos municípios brasileiros sob a forma de zoneamentos urbanos que demarcavam áreas privilegiadas das cidades para mercados de alta renda e grandes empreendimentos particulares fechados – condomínios, shoppings e centros de negócios - , enquanto nas áreas inadequadas do ponto de vista ambiental, urbanístico e fundiário,

teve-se à ampliação horizontal das periferias autoconstruídas e irregulares. (SCHAVSBERG, 2013)

No encerramento dessa discussão, Moreira (2008) refere-se a três características que um Plano Diretor deve possuir: primeiro um aspecto técnico-científico com referenciais metodológicos de coleta, tratamentos e interpretação de dados; segundo aspecto é político-institucional ao estabelecer um elo forte entre poder público e população na gestão democrática da cidade e por fim o aspecto econômico-financeiro que abranja os recursos orçamentários (PPA, LOA e LDO).

Na questão da coletividade das decisões no Plano Diretor, o capítulo IV do Estatuto da Cidade trata da gestão democrática da cidade, enfatizando que a participação popular é extremamente importante, cabendo um papel de destaque no Planejamento Urbano, pois as cidades são núcleos de alta complexidade, com interações constantes entre os *stakeholders* com uma versatilidade dinâmica e diferentes conflitos (ROLNIK, 1988).

Alguns costumam ver a cidade dividida em duas: a formal e a informal. Na primeira, moram, trabalham, circulam e se divertem os privilegiados grupos que têm acessos aos sofisticados investimentos públicos. A outra, denominada informal, está ocupada por população pobre que também trabalha, circula e se diverte na cidade, porém, mora em favelas ou em loteamentos irregulares que cresceram sem a ação efetiva dos poder público na dotação necessária dos serviços e equipamentos urbanos básicos (IBAM, 2001).

O paradoxo relatado pelo IBAM (2001) consiste no desafio a ser combatido pela gestão democrática, pois o entendimento profundo dos reais conflitos urbanos se dará quando a população que vive na cidade for educada e instigada a participar do planejamento urbano, onde os conflitos urbanos a serem combatidos se afloram devido pouca disponibilidade de áreas infraestruturadas, expansão urbana desenfreada, especulação imobiliária, assim como a ocupação irregular de lotes e as favelas (MARICATO, 2013). A participação pública, divulgação de dados, capacitação da população e dos técnicos são fundamentais para que essas patologias urbanas sejam entendidas pela população e gestores públicos e passem a ser focadas nas audiências públicas.

O município por ser responsável de gerir a vida na cidade deverá se apropriar da gestão democrática para mediar os conflitos urbanos, principalmente reunindo, debatendo e orientando todos os agentes envolvidos para que o interesse coletivo prevaleça (IBAM, 2001). Os interesses opostos sempre existirão, cabe ao gestor público incentivar a

participação dos *steakeholders*, incorporando a coparticipação na administração pública desses atores envolvidos na vida cotidiana da cidade com o objetivo de se conceber uma complementariedade entre democracia participativa e representativa (BOBBIO, 1986).

A discussão sobre gestão democrática e Planos diretores intensificou-se com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a constituição do Ministério das Cidades em 2003, mas ainda o que se observa é uma disparidade entre o discurso “democrático” político e a prática de atuação dos planos ou como ressalta Villaça (2005), a desigualdade econômica e segregação urbana transformam o Plano Diretor numa ilusão e que de maneira irrisória interfira nas populações pobres. Assim, um planejamento deve ser embasado, discutido e remodelado às bases de um diagnóstico físico-sócio-territorial da cidade, levando em considerações as especificidades locais de cada bairro, de forma participativa, integradora e pautado de baixo para cima (VILLAÇA, 2005).

2.9 Apresentando os Instrumentos de política urbana: ZEIS e a função social da propriedade

Destacadas a importância do Plano Diretor e da Gestão Democrática para os debates sobre o ordenamento das cidades contemporâneas, se compreende a necessidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para o planejamento urbano em busca de uma cidade sustentável e democrática. Portanto, definidas as diretrizes que repousam esses instrumentos – tratados anteriormente –, serão apresentados os principais elementos de intervenção da Lei nº 10.257/01 no combate ao processo segregacionista das cidades brasileiras, precisamente identificados no capítulo II e divididos em doze seções.

A primeira seção, de maneira geral, trata dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os identificando de acordo com a sua natureza (Tabela 01), seja ela tributária, jurídica, administrativa ou política (PRIETO, 2006). Observa-se que a Lei dedica a maior parte de seu conteúdo aos instrumentos de promoção da política urbana, para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, introduzindo uma política urbana de planejamento amplo e incorporando planos de ordenamento territoriais integrados (planejamento urbano, orçamentário, setorial, ambiental, econômico e social). Os mecanismos tributários são os que envolvem impostos, incentivos fiscais ou contribuições, utilizados para induzir atividades que o gestor público entenda como importantes para as discussões públicas de planejamento urbano. Já os jurídicos e políticos são os de intervenções urbanas diretas, pois permitem: intervenção direta no uso

da propriedade, regularização fundiária, legitimidade da posse do terreno, concepção de cidade equitativa na distribuição de benefícios públicos e privados, direito à moradia, além da gestão democrática da cidade. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Tabela 01 – Instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade de acordo com sua natureza específica.

Tabela dos Instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)	
<p>Planos</p> <p>a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;</p> <p>c) planejamento municipal: em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> - plano diretor - disciplina ou leis de parcelamento, uso e ocupação do solo - zoneamento ambiental - plano plurianual - diretrizes orçamentárias - orçamento anual - gestão orçamentária participativa - planos, programas e projetos setoriais - planos de desenvolvimento econômico e social. 	<p>Institutos</p> <p>1 - institutos tributários e financeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; <p>2 - institutos jurídicos e políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
<p>Estudos</p> <p>a) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e;</p> <p>b) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).</p>	

Fonte: PRIETO, E. C. O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente: artigo para o IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: São Paulo, 2006.

O arcabouço apresentado permite uma reflexão dos instrumentos disponíveis ao gestor público e classificação daqueles que serão fundamentais na reformulação da política urbana municipal, principalmente no que tange o combate à segregação socioespacial urbana. Na implantação de políticas de inclusão social, a previsão e delimitação de Zonas Especiais de Interesses Social (ZEIS) compreende num valoroso mecanismo de regularização de áreas irregularmente ocupadas ou, até mesmo, método de construção de habitações de interesse social nos vazios urbanos (BRASIL, 2009). Afinal, no panorama das cidades do séc. XXI observa-se padrões bem diferenciados de ocupação do território, onde de um lado há a cidade legal com adequada infraestrutura, legalizada pela titulação

da terra e pela regularidade dos parâmetros urbanísticos praticados. Do outro lado, os assentamentos precários, favelas e loteamentos ilegais, desprovidos de titulação, infraestrutura e equipamentos urbanos básicos, além dos parâmetros urbanísticos obedecerem uma lógica independente como única alternativa de moradia para a população de baixa renda (MARICATO, 2013).

[...] essa ilegalidade não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim da falta de opções (MARICATO, 2003, p.80).

A demarcação de ZEIS no Plano Diretor possibilitará que o gestor público estabeleça diretrizes urbanísticas especiais em áreas ocupadas irregularmente, contribuindo para a revitalização do território desordenado, permissão de vias estreitas na composição de um sistema viário em declividades acima do permitido na legislação municipal e até mesmo reconhecer o direito de propriedade através da regularização fundiária das áreas ambientalmente frágeis invadidas (BASSUL, 2004).

No conceito de cidade sustentável, as ZEIS serão importantes na reintegração dos excluídos socialmente à cidade planejada, valendo-se muito do aspecto da titulação ao permitir que se reconheça o indivíduo como proprietário do lote e transcenda o “muro invisível” que segrega a cidade legal dotada de infraestrutura da cidade ilegal, excluída e isolada dos serviços públicos (MARICATO, 2010). Ao trazer em seu escopo o mecanismo das ZEIS, o Estatuto da Cidade visa incorporar o espaço urbano da cidade clandestina com a cidade legal (BRASIL, 2004). Porém o reconhecimento de uma área como ZEIS tende a diminuir o preço da terra naquele local, pois sua atratividade para o mercado formal também diminui. Por isso, a aplicação do instrumento sofre grande pressão contrária por parte do mercado imobiliário e dos proprietários de imóveis (FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

As ZEIS serão fundamentais, não só para inserir os segregados na cidade legal, mas também por prevenir que em determinada área haja especulação imobiliária e conseqüentemente a expulsão de grupos com menor renda. Uma ZEIS pode impedir o remembramento de lotes urbanizados na área delimitada pelo Plano Diretor, ficando vedados à compra vários lotes vizinhos e transformação em um único lote para a construção de grandes empreendimentos. Nessa também poderá se instituir a obrigatoriedade do uso do solo para residências unifamiliares com o intuito de atender a demanda oprimida pelo mercado imobiliário, a população de baixa renda (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) podem ser caracterizadas de acordo com seu uso e ocupação e se enquadrar como:

- Lotes particulares ou públicos ocupados irregularmente por população de baixa renda, onde se tenha interesse de urbanizar ou regularizar juridicamente a posse da terra.
- Vazios urbanos (lotes não edificadas, parcelados ou utilizados) onde se objetive a construção de habitações de interesse social para se reduzir o déficit habitacional e formação de favelas (SAULE JUNIOR; ROLNIK, 2001).

A presença de grandes vazios urbanos em regiões potencialmente infraestruturadas ainda faz parte da realidade das cidades brasileiras. Essas áreas que geram ônus a população em geral e para o poder público, pois a especulação imobiliária privilegia apenas o proprietário do terreno, já os demais (restante da cidade) arcam com os custos da urbanização. Cabe destaque que as ZEIS representam um dos mecanismos que podem coibir essa prática individualista e danosa à introdução das perspectivas de cidades sustentáveis (FERNANDES, 2010), pois ao se delimitar uma área ociosa dotada de infraestrutura e equipamentos públicos como de interesse social, poder-se-á reservá-la para a construção de habitações populares, atendendo a demanda habitacional e se prevenindo contra o espraiamento periférico da cidade, ou seja, ao reduzir o déficit habitacional e combater a especulação imobiliária, o gestor público minimizará a fuga dos pobres da cidade legal para regiões desqualificadas urbanisticamente e inibirá as práticas de segregação socioespacial (MARICATO, 2013).

O processo especulativo não atende as diretrizes da Constituição Federal quanto à função social da propriedade, lembrando que os instrumentos de garantia de acesso a terra e a moradia são bases fundamentais do Estatuto da Cidade, porém sua inclusão é uma rede complexa de atuação ao buscar viabilizar a integração coletiva do território urbano. A real democracia social não se resume em implantar loteamentos e moradias para cumprir a função social da cidade. A cidade sustentável também necessita produzir comércio, indústrias, serviços, equipamentos públicos e áreas de lazer, cultura e esporte e principalmente criar condições para que toda a população tenha acesso a eles (REALI; ALLI, 2010).

O significativo prejuízo é constatado nos casos em que os vazios permanecem no centro do perímetro urbano infraestruturado, enquanto ao redor da cidade são criados condomínios e loteamentos dispersos normalmente em área não urbanizada, ficando a cargo do poder público municipal implantar equipamentos e infraestrutura adequada para atender essa demanda habitacional espraiada (MARICATO, 2003). O combate a essa

prática de retenção de terrenos ociosos em locais compostos por de serviços urbanos e a expansão desnecessária do perímetro urbano será a meta dos três primeiros instrumentos do Estatuto da Cidade: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (IBAM, 2001).

Os instrumentos do Estatuto da Cidade, ao serem discutidos publicamente com a população e utilizados pelos gestores públicos em benefício à coletividade contribuirão para melhores condições de saúde pública, principalmente na regularização e revitalização de espaços insalubres das favelas e loteamentos clandestinos (BASSUL, 2004). A preservação dos recursos naturais também será contemplada, afinal a intervenção nos espaços segregados e a inibição dos mesmos reduzirá o processo de despejo de esgoto sanitário em aquíferos pelas sub-habitações, desmatamento de vegetação nativa e queima resíduos sólidos pela não contemplação de coleta de lixo municipal. Não menos importante, os mecanismos que compõem a lei nº 10.257/01 buscarão a implantação de uma cidade igualitária nas disponibilidades de serviços públicos, direcionando para métodos em que todos usufruam dos bônus de um planejamento urbano democrático, coletivo e incluyente (SAULE JUNIOR; ROLNIK, 2001).

2.10 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC)

No transcorrer do artigo 5º se determina a concepção de uma lei municipal específica para ordenar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano. A lei deve identificar prazo e condições para a implementação da obrigação, além de haver sua previsão no Plano Diretor e delimitação de áreas que possam ser aplicadas o mecanismo. Já o parágrafo primeiro considera como subutilizado o imóvel que esteja com seu aproveitamento inferior ao estabelecido pelo Plano Diretor. Essa subutilização pode ser aplicada em glebas passíveis de parcelamento para aumentar o acesso à propriedade urbana para fins de moradia, quanto para lotes construídos (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Em suma, o primeiro instrumento resume-se na obrigação da função social da propriedade urbana, priorizando a otimização dos investimentos públicos. A aplicação do instrumento consiste em penalizar o proprietário do imóvel urbano pelo uso inadequado e/ou especulativo da terra. Essa medida será importante para que se priorizem as

construções habitacionais nas áreas providas de infraestrutura e equipamentos públicos e, conseqüentemente, reprimam o espraiamento do perímetro urbano e as ocupações irregulares das áreas ambientalmente frágeis pelos excluídos socialmente (MARICATO, 2003). Haverá também a possibilidade de ampliar a oferta de imóveis ao aproveitar as construções abandonadas, em especial as localizadas nas regiões centrais das cidades, a fim de propor a revitalização do centro urbano por meio do uso habitacional (IBAM, 2001).

Utiliza-se o instrumento do PEUC em três frentes diferentes: o combate à exclusão social e crescimento da urbanização sem infraestrutura, o aumento da oferta imobiliária bem localizada para a população de baixa renda, além de qualificar os centros urbanos, atribuindo uso residencial aos edifícios abandonados. As três frentes relacionam intrinsecamente para a atribuição de cidades sustentáveis, pois visam a compactação da população em áreas propícias ao crescimento, ou como enfatiza Leite (2012), as cidades sustentáveis precisam tomar medidas que otimizem as infraestruturas e permitam um crescimento planejado de sua periferia.

2.11 IPTU progressivo no tempo

A respeito da seção II – Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o preenchimento das lacunas deixadas por esse primeiro instrumento serão elucidadas pelas próximas duas seções, pois não basta apenas determinar em lei que se cumpra a função social da propriedade, deve haver artifícios que induzam e até mesmo punam os negadores dessa proposta.

Antes de se estender ao conceito do funcionamento do mecanismo apresentado, é importante saber o que é o IPTU e suas atribuições na esfera municipal, para que o instrumento a ser apresentado não se sintetize no ato de punir, mas sim que haja a compreensão do motivo porque está sendo aplicado.

O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) está previsto no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, composto pela relação entre terrenos e construções da zona urbana e o tributo municipal a ser cobrado, portanto o fato gerador do imposto é a propriedade predial ou territorial urbana, obtendo-se então um tributo sobre o patrimônio.

O Código Tributário Nacional dispõe sobre o conceito de zona urbana:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse

de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

O IPTU progressivo no tempo pode ser qualificado como consequência do ato inapropriado do proprietário do imóvel urbano, ou seja, após determinação por lei específica dos prazos para o uso, edificação ou utilização da terra, não havendo resposta positiva do proprietário, o Estatuto da Cidade prevê uma punição aos não cumpridores da função social da propriedade (BASSUL, 2004). Como exemplo, aplica-se a medida progressiva em glebas ociosas presentes em áreas infraestruturadas para se prevenir o desnecessário espraiamento da cidade, prejudicial aos serviços públicos e ao meio ambiente (MARICATO, 2010).

O conceito do instrumento apresentado é a punição aos proprietários de terrenos ociosos ou mal aproveitados com o tributo de valor crescente, afinal como visto anteriormente, o vazio urbano gera um grande prejuízo à população e aos cofres públicos (IBAM, 2001). Porém, o IPTU progressivo no tempo só poderá ser aplicado caso o proprietário não atenda a notificação de parcelamento, edificação ou utilização de sua terra, além da obrigatoriedade da demarcação em lei municipal específica dessas áreas que poderão ser aplicados o instrumento do IPTU Progressivo no Tempo (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

“O objetivo é estimular a utilização socialmente justa e adequada desses imóveis ou sua venda. Neste caso, os novos proprietários se responsabilizarão pela adequação pretendida” (IBAM, 2001).

O texto da lei traz claramente que a notificação ou a majoração da alíquota do tributo, apesar de constar no nome do proprietário, vincula-se à propriedade, independente de compra ou venda da mesma. Assim como explanado nos parágrafos do art. 7º, da seção II, a aplicação do IPTU progressivo no tempo será por meio da majoração da alíquota do

imposto pelo prazo de cinco anos consecutivos, observando que seu limite máximo é de 15% do valor venal do imóvel (BASSUL, 2004).

A cartilha do IBAM (2001) abre um parêntese interessante ao chamar a atenção para a importância de um sistema de cobrança eficiente, visto que é fundamental a organização e atualização do cadastro imobiliário. Com a inovação das tecnologias da informação (TI) na administração pública, as prefeituras estão evoluindo nesse quesito, pois quanto melhor for o sistema de cadastro e fiscalização, melhor será o controle do gestor da cidade sobre as receitas geradas, em especial nesse caso, o imposto predial territorial urbano (IPTU). Leite (2012) ressalta a importância das TICs no planejamento urbano e na sustentabilidade das cidades, na medida em que se aprimora o sistema de trânsito e transporte, além do cadastro imobiliário, geoprocessamento e maiores arrecadações pela atualização das plantas genéricas do IPTU.

O cerne da discussão referente à implantação desse instrumento do Estatuto da Cidade está na análise e avaliação sobre a cidade que se pretende adotar o IPTU progressivo no tempo, pois são os debates nas audiências públicas e os diagnósticos técnicos que deverão apresentar se há problemas de ocupação fragmentada, espraiamento e especulação de vazios urbanos, além da capacidade da administração pública aplicar o dispositivo com justiça e eficácia (IBAM, 2001).

2.12 Desapropriação com pagamento em títulos

Após o proprietário ser devidamente notificado de sua obrigação perante lei de parcelamento, edificação ou utilização da propriedade urbana e o mesmo não cumprir no prazo determinado, aplicar-se-á o IPTU progressivo no tempo também previsto em lei específica. Transcorridos cinco anos de cobrança elevada da alíquota do tributo e o proprietário não se pronunciar perante o cumprimento da obrigação, o poder público municipal poderá utilizar o instrumento da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública para que a área ociosa obtenha sua destinação socialmente adequada (IBAM, 2001).

A desapropriação do imóvel se dará pelo pagamento em título da dívida pública que terão aprovação prévia do Senado Federal, com o prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BASSUL, 2004).

“O valor real da indenização deve (i) refletir o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza e (ii) não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.” (VIEIRA CENEVIVA, 2001)

Ao contrário das desapropriações de utilidade pública e interesse social, as indenizações nas desapropriações para reforma urbana não serão com base no valor de mercado, mas sim no valor real, correspondente à base de cálculo do IPTU, com valores reduzidos decorrente dos investimentos públicos na área do imóvel, não considerando as expectativas de ganhos, lucros ou juros compensatórios. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Após a desapropriação, o imóvel será vinculado ao poder público, sendo esse obrigado pelo art. 52 a cumprir no prazo de cinco anos a destinação adequada do imóvel. Caso não se cumpra a função social da propriedade, o prefeito e outros agentes públicos envolvidos incorrem de improbidade administrativa. A improbidade administrativa pode ser classificada como ato contrário às atividades do servidor público de manter a honestidade e decência. Porém, a improbidade administrativa não se enquadra como crime em sua acepção legal, mas o culpado por esse ato pode ter seus direitos políticos suspensos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento do erário. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

As áreas que trilharem esses procedimentos legais e forem atribuídas ao poder público municipal, poderão se integrar nas políticas de transformação das cidades, através da construção de unidades habitacionais, projetos de espaços públicos de cultura, lazer ou preservação ambiental, assim como atividades econômicas voltadas à geração de renda e emprego para a população de menor poder aquisitivo (IBAM, 2001).

2.13 Usucapião especial de imóvel urbano

Nas três seções do Estatuto da Cidade anteriormente apresentadas (do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos) tratam incisivamente no combate à especulação imobiliária e a retenção de vazios urbanos infraestruturados. As próximas seções serão compostas por instrumentos que também inibem a segregação urbana, porém permitem ao gestor público ações, cada vez mais específicas, de regulação e planejamento urbano, como o caso da usucapião especial de imóvel urbano.

O censo 2010 no Brasil demonstra que cerca de 30% da população urbana vive em bairros degradados ou assentamentos precários, ou seja, não possuem a titulação segura da moradia. Isso em números reais, considerando a população brasileira de 196.655.000 habitantes (IBGE, 2010), são mais de 55 milhões de pessoas sem a garantia de pertencimento de sua terra. Ao se projetar esses dados na perspectiva de que 86% (IBGE, 2010) da população brasileira vivem na região urbana, o prognóstico é preocupante perante o número de pessoas que lhes é negada a vinculação jurídica com a propriedade (BUENO, 2000). Esse fato traduz o resultado de um estímulo intenso à urbanização ocorrida de maneira desordenada e injusta durante as décadas de 1920 a 1980, onde se exclui o direito à moradia do pobre que é obrigado a ocupar terrenos e construções vazias, além das áreas ambientais, causando intensas degradações dos recursos naturais (MARICATO, 2013).

Devido a essa periferia com assentamentos irregulares e ocupada pela população de baixa renda, o Estatuto da Cidade permite como instrumento de intervenção nos territórios segregados a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, regulamentando o artigo 183 da Constituição Federal, afinal essa situação de ilegalidade é discriminatoriamente injusta com a população pobre das cidades. (BARBIN, 2012).

A Usucapião Especial de Imóvel Urbano poderá ser aplicada quando o ocupante de uma área particular de até 250 metros quadrados comprovar sua utilização para moradia durante cinco anos ininterruptos e sem oposição do proprietário. Para se caracterizar legal o instrumento, o interessado não pode possuir outro imóvel urbano ou rural. Admitindo-se o enquadramento nesses quesitos, haverá um processo judicial de usucapião ou procedimento extrajudicial específico, instituído pela Lei nº 11.977/09, que tornará o usuário como proprietário do imóvel. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

O Estatuto da Cidade trouxe uma inovação para o âmbito urbano com a usucapião coletiva, pois antes da Constituição Federal de 1988 permitia-se a usucapião em área rural, onde não era possível identificar os terrenos ocupados. A usucapião coletiva tem como propósito a regularização fundiária das favelas, cortiços e loteamentos clandestinos, reconhecendo o direito de propriedade dos habitantes desses aglomerados urbanos, desde que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (IBAM, 2001).

De fato, nas favelas, muitas vezes é inevitável identificar e separar o terreno em lotes, o que impossibilitaria tecnicamente a propositura de ações individuais. A usucapião coletiva exige apenas que seja demarcado o perímetro externo do

conjunto da ocupação, possibilitando o reconhecimento do direito de propriedade do conjunto de moradores que vivem nesse núcleo urbano (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

A usucapião coletiva incorpora o caráter de minimização das desigualdades sociais e visa à promoção da justiça desses núcleos populacionais historicamente renegados, atendendo a meta da lei 10.257/01 em se promover a função social da propriedade e da cidade, conduzindo os antigamente segregados a melhores condições habitacionais, ambientais e infraestruturais (ROLNIK; SAULE JR., 2001).

2.14 Concessão de uso especial para fins de moradia

Atendo-se o direito à propriedade aos excluídos e desprovidos de terra, em especial os que ocupam áreas antigamente ociosas, a Seção VI – Da concessão de uso especial para fins de moradia, compõe o conjunto de mecanismos de inserção social, porém essa seção foi vetada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, nos termos do veto nº 730. (ROLNIK, et.al. 2002).

O parágrafo primeiro, do artigo 183, da Constituição Federal de 1988, reconhece a concessão de uso especial para fins de moradia, pois como a usucapião age nas propriedades particulares, esse artifício Constitucional regularizaria as terras públicas ocupadas informalmente por cidadãos de baixa renda. Com o veto presidencial no Estatuto da Cidade a regulamentação desse instrumento se deu pela Medida Provisória nº 2.220/01, que permite o direito à concessão de uso especial para fins de moradia individual ou coletiva das áreas públicas urbanas, sejam elas Municipais, Estaduais ou Federais e de até 250 m². (ROLNIK, et.al. 2002).

Os instrumentos apresentados representam a maior objetividade do Estatuto da Cidade que é o cumprimento da função social da propriedade e a busca pela cidade sustentável. Para que se atinjam os objetivos pretendidos a Lei nº 10.257/01 induz o combate às práticas especulativas da propriedade urbana, as quais segregam socialmente as relações urbanas, permitem o espraiamento da cidade e oneram a população e o poder público seja econômica, social ou ambientalmente (MARICATO, 2013). Além disso, os últimos dois mecanismos (usucapião especial de imóvel urbano e concessão de uso especial para fins de moradia) atuam diretamente nessa população excluída, caracterizando atos de justiça social ao permitir a regularização de áreas ocupadas ilegalmente. A próxima seção mantém a qualidade de instituir a função social da cidade, mas também concede ao

proprietário da terra ociosa e especulativa seu direito de atuar na propriedade de outra maneira, além da utilização, parcelamento ou edificação compulsórios.

2.15 Direito de superfície

O instrumento citado permite que o proprietário da terra urbana conceda para outro particular onerosamente ou de forma gratuita, o direito de utilizar o espaço (solo, subsolo ou espaço aéreo), em regras estabelecidas em contrato, estabelecendo obrigações e deveres entre si, e escritura pública registrada em cartório de imóveis, por tempo determinado ou não (BASSUL, 2004).

O direito de superfície atua de maneira inovadora, pois separa a propriedade do terreno do direito de usá-lo, onde o imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado poderá atender a notificação de utilização compulsória determinada pelo poder público municipal ao constituir um contrato com outro particular interessado em possuir o domínio útil do terreno, porém mantendo-o como sua propriedade (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

“É um instrumento interessante para regularização fundiária de ocupações de interesse social de imóveis públicos.” (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

A inovação do direito de superfície permite que, por meio de contrato, o poder público mantenha a posse do terreno público, porém conceda ao morador o direito de construir, garantindo seu direito a moradia, ao mesmo tempo em que impede que o imóvel tenha a destinação inapropriada àquela do interesse público.

O adquirente do direito de superfície se responsabiliza em dar adequação urbanística ao terreno, no caso de haver notificação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, mas também adquire o direito de uso das edificações e benfeitorias realizadas na propriedade. Porém, ao término do contrato, as benfeitorias serão repassadas ao proprietário, não cabendo indenização, a não ser que esteja inserida no contrato alguma cláusula indenizatória que obriga o proprietário a indenizar quem utilizou a superfície. (IBAM, 2001).

Importante saber que ao usufruir da superfície do terreno, o proprietário estará sujeito a pagar todos os tributos e encargos provindos da área específica, a não ser que mais uma vez haja uma cláusula no contrato negando essa determinação e ficando a cargo dos

particulares estabelecerem as regras que serão respeitadas durante a vigência do contrato (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Entende-se que o direito de superfície oferece ao proprietário da terra urbana uma alternativa para a obrigatoriedade da função social da propriedade, de maneira que se cumpra a determinação imposta pelo poder público e não haja punições tributárias ou a desapropriação. Esse mecanismo consiste em mais um método de incentivar a utilização dos vazios urbanos e assim como os outros apresentados, visa combater o espraiamento do perímetro urbano e conseqüentemente a composição periférica por pessoas de baixa renda, excluídas da cidade dotada de infraestrutura (PRIETO, 2006).

2.16 Direito de preempção

O seguinte instrumento previsto no Estatuto da Cidade permanece nas mesmas condições de atuação até aqui apresentadas, ou seja, compreende outro método de atuação do poder público municipal para se constituir a função social da cidade e principalmente, como destaca Maricato (2003), para se inibir a convivência conflituosa da cidade legal infraestruturada e a periferia desqualificada.

O direito de preempção garante ao poder público municipal a preferência de compra em imóveis que estejam sendo alienados, os quais pertençam a áreas de interesse público determinadas em lei municipal específica e baseada no Plano Diretor. Sendo assim, o proprietário ao se propor a vender o imóvel (que esteja na área delimitada por lei específica), primeiro terá que comunicar o poder público municipal se há interesse de aquisição nas condições ofertadas por terceiros. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

O art. 26 caracteriza o objetivo do direito de preempção ao delinear sobre a necessidade do município em adquirir áreas para: regularização fundiária, habitações de interesse social, reserva fundiária, ordenamento de expansão urbana, equipamentos urbanos, espaços de lazer e áreas verdes, interesse de preservação ambiental ou proteção de patrimônio histórico, cultural ou paisagístico (PRIETO, 2006). Ressaltando que para ser aplicado, o mecanismo deve estar previsto no Plano Diretor e sancionado por lei municipal específica que delimitará as áreas passíveis de intervenção e indicará o uso que será qualificado em cada localidade. Nessa lei específica também ficará determinado o prazo de vigência do direito de preempção, sendo o prazo máximo de cinco anos, passível de renovação por mais um ano (IBAM, 2001).

A utilização do instrumento deve ser minuciosamente estudada, pois o poder público precisa respeitar as disponibilidades de recursos para a aquisição de imóveis e a alienação deve ocorrer somente se o imóvel estiver com o preço compatível com o mercado. Não respeitando essas regras, o prefeito e agentes públicos envolvidos poderão responder por improbidade administrativa.

A medida reguladora dos atos públicos é importante para que interesses particulares não sobreponham a qualidade dos serviços públicos, em simples palavras, consiste na privação de atos de corrupção nos casos em que áreas poderiam ser adquiridas com valores absurdamente acima das estipuladas pelo mercado imobiliário a fim de privilegiar uma classe de proprietários de terras (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Não vale apenas destaque a aquisição de áreas para construções de habitações ou equipamentos públicos, mas também o instrumento apresentado mune implicitamente o gestor público de um mecanismo de regulação do espaço urbano, de tal forma que ao possuir áreas estratégicas o poder público poderá controlar a expansão urbana, preservar áreas de interesse ambiental e delimitar o crescimento desenfreado das cidades que se faz presente no séc. XXI (IBAM, 2001).

2.17 Outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir é um mecanismo que possibilita ao poder público municipal melhor controle das densidades urbanas, além de incentivar a geração de recursos para investimentos em regiões pobres e combate a especulação imobiliária. (IBAM, 2001).

O instrumento citado compreende-se como um indutor do desenvolvimento urbano, com possibilidade de incentivo de adensamento em áreas específicas da cidade, induzindo melhor aproveitamento da infraestrutura pública implantada. A outorga onerosa, implicitamente, age na recuperação dos recursos da valorização imobiliária proporcionada por investimentos públicos, onde a possibilidade de construção acima dos limites estabelecidos permite ganhos ao empreendedor e ao poder público, na medida em que o gestor leva às discussões públicas a possibilidade de melhor adensamento e incentivo construtivo em áreas infraestruturadas e que possuam capacidade de suporte para o aumento da demanda (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

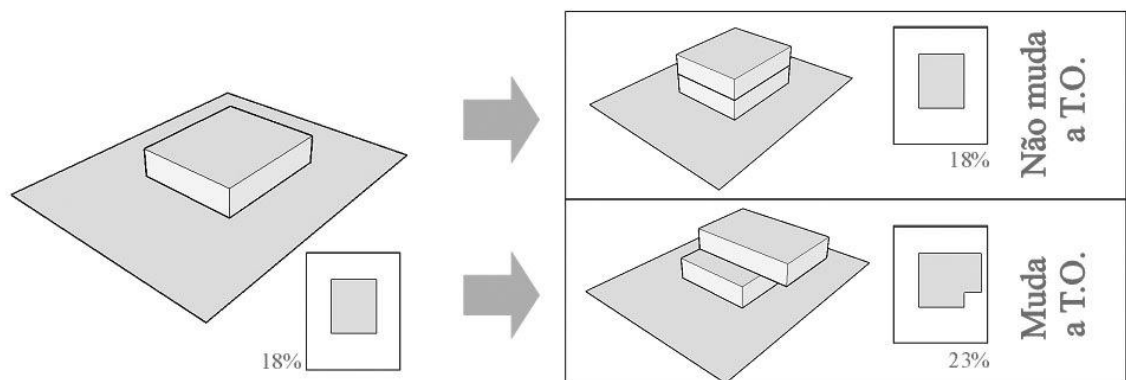
A outorga onerosa do direito de construir permite que o município, por meio de áreas delimitadas no Plano Diretor, possibilite o proprietário construir acima do coeficiente de

aproveitamento aprovado no próprio PD, porém essa diferença será de forma onerosa, ou seja, será pago ao poder público o valor do direito concedido de forma proporcional à valoração do terreno (BASSUL, 2004).

A implantação desse instrumento associa-se com a definição no Plano Diretor do coeficiente de aproveitamento (CA) e taxa de ocupação (TO) do território, sejam esses uniformes para todo o perímetro urbano ou índices distintos para regiões específicas do município. Os limites de construção acima dos coeficientes previstos considerarão a capacidade de suporte da infraestrutura existente e a densidade que se deseja alcançar em cada região (IBAM, 2001).

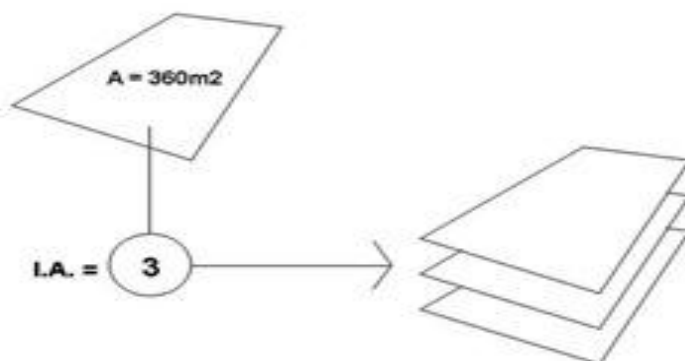
Abrindo um parêntese, é preciso compreender o significado e relação entre taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento. A TO (Figura 01) estabelece-se pela relação da área de projeção da construção e a área do terreno. Por exemplo, se há um terreno de 100 m² e a projeção da edificação é de 60m², portanto a taxa de ocupação será de 60%, independente de quantos pavimentos foram construídos. Já o CA (Figura 02) é um fator que multiplicado pela área do terreno remeterá na área total a ser implantada no lote, ou seja, quantos pavimentos poderão ser erguidos. Utilizar-se-á o mesmo exemplo dos 100 m² de terreno, porém 50 m² de construção e os outros 10m² a projeção de uma cobertura numa área estabelecida pelo Plano Diretor que o CA será de 2. Nesse caso, o terreno pode chegar a 200 m² de construção, então a construção poderá ter até 4 pavimentos de 50 m² cada.

Figura 01 – Taxa de Ocupação (TO)



Fonte: www.urbanidades.arq.br200711zoneamento-e-planos-diretores

Figura 02 – Coeficiente de Aproveitamento (CA) ou Índice de Aproveitamento (IA).



Fonte: www.urbanidades.arq.br200711zoneamento-e-planos-diretores

Assim como os demais instrumentos do Estatuto da Cidade, a outorga onerosa do direito de construir não se caracteriza por autoaplicável, mas necessitará de lei municipal específica que estabelecerá a fórmula para calcular a cobrança da diferença construtiva acima do coeficiente, além de caracterizar os casos permissíveis de isenção de pagamento e a contrapartida do beneficiário (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010). Porém enfatiza-se a descrição precisa e detalhada de todos os instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor, justamente para que a amplitude entre Plano Diretor e dependência de lei complementar seja reduzida (ROLNIK e SAULE JR., 2001).

No percurso em busca da cidade sustentável, a outorga onerosa poderá se tornar um meio importante de se estabelecer uma cidade de maior equidade territorial, pois permite ao poder público a regulação do mercado de terras, ou seja, norteia que certos imóveis tenham melhor aproveitamento econômico que outros, o que prioriza o adensamento de áreas infraestruturadas e caracteriza-se como mais um método de inibição do espraiamento urbano (PRIETO, 2006).

“Sabe-se que, havendo grandes diferenciações no potencial construtivo dos imóveis e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial, há a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras.” (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Dizer que irá privilegiar determinadas regiões em detrimento de outras inicialmente parece uma atitude segregacionista, mas se pensar que numa região de baixa qualidade habitacional ou comercial o mecanismo incentiva maior densidade em áreas dotadas de infraestrutura adequada e inibe grandes concentrações nas localidades desprovidas das

mesmas (IBAM, 2001). Ao adensar regiões de baixo suporte de carga o poder público deverá ampliar seus serviços e investir recursos que poderiam ser destinados a outras prioridades. Além disso, numa região central o incentivo ao comércio é elevado e por muitas vezes cria-se espaços de penumbra à noite e aos finais de semana, fato que Jacobs (2001) trata como motivado pela predominância de um uso sobre os demais. A outorga onerosa poderá ser utilizada como incentivadora de habitações nos grandes centros (até mesmo habitações sociais se o instrumento for utilizado em parceria com outros como: ZEIS, PEUC, IPTU progressivo no tempo ou direito de superfície), visto que os mesmos sofreram êxodo ao longo do séc. XX e início do séc. XXI (principalmente para os condomínios e loteamentos fechados periféricos) e não possuem uma variabilidade de usos fundamental para se gerar segurança e integração social (BRASIL, 2008).

Por fim cabe ressaltar que os recursos provindos das onerações ao poder público poderão ser investidos em habitações sociais, regularização fundiária, reserva de terras, equipamentos públicos ou proteção de áreas verdes e patrimônios históricos (PRIETO, 2006). A outorga onerosa do direito de construir é um importante instrumento que exige controle do gestor público nas complexidades de interpretação, cálculos e aplicação, mas que propicia uma distribuição dos adensamentos urbanos, geração de recursos para investimentos nas áreas menos favorecidas de infraestrutura ou equipamentos públicos e, de fundamental importância, desacelera a especulação imobiliária ao determinar, segundo interesses públicos, a valorização e potencialização construtivas de algumas áreas urbanas que necessariamente não seriam de interesse do mercado imobiliário (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

2.18 Operações urbanas consorciadas

Outro mecanismo disposto no Estatuto da Cidade de interesse à reforma urbana é a operação urbana consorciada, sendo específico em intervenções urbanas pontuais que delimitarão certo espaço de atuação, atendendo a demanda compreendida em determinada área. Na seção X - das operações urbanas consorciadas, o Estatuto da Cidade permitirá projetos urbanos de transformações estruturais, melhorias sociais ou valorização ambiental através de parcerias entre o gerenciador da operação, o poder público municipal, proprietários, sociedade civil e capital privado (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

O conceito das operações urbanas consorciadas consiste justamente na questão preservacionista, recuperadora e transformadora, composta muitas vezes por parcerias necessárias para que o poder público não arque totalmente com as despesas, visto que há obras de grandes intervenções que transcendem o orçamento municipal. O propósito da parceria “público – privado – população” é conceber a transformação de uma área na cidade para se atingir os objetivos dispostos no Plano Diretor, distribuindo os benefícios entre todos os agentes envolvidos (IBAM, 2001).

A operação urbana consorciada varia seu objetivo de acordo com o estabelecido no Plano Diretor, adquirindo a capacidade de agir em diversas finalidades. Alguns exemplos dessas possibilidades são: reconversão e requalificação de regiões industriais ou portuárias desativadas, transformação de áreas urbanas infraestruturadas e munidas de vazios urbanos com o objetivo de aumentar a densidade ou renovar os usos e estabelecer um melhor aproveitamento do uso do solo nas grandes reurbanizações. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Por se tratar de um mecanismo de forte influência urbanística, a lei municipal específica que o regulamentará deverá prover no seu texto regras específicas que embasarão do início ao fim a intervenção urbana (PRIETO, 2006). A lei específica de aprovação do instrumento deverá conter o plano de operação urbana consorciada, definindo a área a ser atingida, com programa básico de sua ocupação; a previsão de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; um estudo prévio de impacto de vizinhança; a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos na lei; e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil (IBAM, 2001).

Essas delimitações servirão de base teórica para a definição de ações que justificarão a intenção de reurbanizar e renovar regiões que se encontram subutilizadas, seja pela degradação urbana, ou ainda pelo esvaziamento populacional, mas que possuam qualificada infraestrutura capaz de melhorar o conjunto urbano consolidado. A ênfase em estudar esse instrumento, ainda consiste na atenção ao jogo de interesses, pois se para o poder público vale a reurbanização qualitativa de uma área e para a população atingida consiste em melhores condições à sua moradia, a participação privada deverá ser incentivada no que tange as modificações nos coeficientes e características de

parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo ou concessão de certificado de potencial adicional de construção (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

Nessa operação, o Poder Público, por sua parte, oferece à iniciativa privada a concessão de aumento do Coeficiente de Aproveitamento ou de modificação dos usos permitidos para o local. Dessa forma, essas regalias podem ser concedidas aos proprietários privados em troca de uma contrapartida, que pode ser financeira ou de outra natureza como a criação de espaços públicos ou de habitação de interesse social (SÃO PAULO, 2012).

Os CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção) são valores mobiliários emitidos [...] como meio de pagamento de Contrapartida para [...] uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. (SÃO PAULO, 2012).

Cabe ao poder público municipal estar ciente das condicionantes que envolvem a aplicação do mecanismo e estabelecer conexões positivas entre: o dinamismo do mercado imobiliário, o jogo de interesses dos envolvidos na intervenção urbana, prover e mediar às parcerias e principalmente gerir com propriedade a operação urbana consorciada para o bem comum.

Um revés que pode acontecer se o instrumento não for utilizado de acordo com os interesses do Estatuto da Cidade no objetivo de se buscar as cidades sustentáveis é a concentração de recursos e investimentos numa determinada região. Essa concentração pode conceber o efeito contrário do pretendido e retirar os moradores de baixa renda devido à valorização imobiliária e se manter a degradante segregação urbana, fator conhecido como gentrificação. Por isso que o plano da operação urbana consorciada possui relativa importância político-social, pois ele estabelecerá programas habitacionais a essas famílias, privilegiando e mantendo-as na área da intervenção urbana e nos casos necessários de remanejamento deve-se prever soluções habitacionais democráticas, estabelecendo diálogos e decisões conjuntas aos interessados. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

2.19 Contribuição de Melhoria

Apesar de inserido no escopo da lei nº 10.257/01, o instrumento da Contribuição de melhoria também é previamente integrante do ordenamento jurídico brasileiro (Constituição Federal, Código Tributário Nacional e Decreto lei nº 195, de 1967),

tratando-se de um tributo cujo fato gerador é a valorização do imóvel de propriedade privada que decorra de obras públicas, permitindo que o investimento público seja recuperado e aplicado no atendimento de outras demandas sociais (BASSUL, 2004).

Durante muito tempo, o único tributo existente era o imposto, depois surgiram as taxas e a contribuição de melhoria. Os chamados “tributos de segunda geração das espécies tributárias” surgiram para corrigir uma imperfeição no uso do dinheiro dos impostos arrecadado pelo Estado. Esse dinheiro arrecadado pertence a toda a população, mas por diversas vezes os recursos são gastos para custear políticas públicas que se destinam a um nicho e não a todo conjunto populacional (BIAVA, 1978). Pensando no retorno da verba pública utilizada “imperfeitamente” é que se projetaram as taxas e as contribuições de melhoria no ordenamento jurídico constitucional tributário.

No conceito sustentável do Estatuto da Cidade, a Contribuição de Melhoria irá atuar ativamente para o equilíbrio financeiro e social das cidades brasileiras, visto seu caráter de tributo ligado às obras públicas que geram valorização de imóveis privados. A busca pela equidade social constante nos pilares da sustentabilidade se apresentará quando o instrumento for previsto e aplicado corretamente, pois a especulação imobiliária provinda dos recursos públicos empregados numa certa região poderá retornar aos cofres públicos quando os imóveis forem valorizados. Dessa forma, a retenção especulativa e presença de vazios urbanos torna-se menos atraente aos proprietários, pois os custos da valorização serão repartidos e com maior majoração aos mais valorizados (BIAVA, 1978).

Por fim, cabe destacar a finalidade retributiva do tributo, pois não poder-se-á cobrar uma contribuição de melhoria de certa pessoa sem que se tenha feito uma obra pública e valorizado o imóvel dessa pessoa. Porém é com o dinheiro de todos que se custeará uma obra pública a realização da obra e se valorizarão as propriedades, sendo que alguns do povo aumentarão seu capital particular, mediante a aquisição de uma valorização dos seus imóveis, portanto, a Contribuição de Melhoria coibirá a perpetuação do enriquecimento sem causa ao fazer justiça com o resto da população (BASSUL, 2004).

Assim como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir vem ao encontro das perspectivas do planejamento e controle urbano e assim como os demais mecanismos apresentados deve ser utilizado com extrema cautela e coerência, objetivando o bem comum na cidade e não proposto a privilegiar atuações imobiliárias particulares.

A transferência do direito de construir foca em manter o aproveitamento econômico de um imóvel ao proprietário que foi fruto de limitações ao direito de construir, de maneira a

não poder atingir o coeficiente de aproveitamento definido no Plano Diretor. Será permitido ao proprietário a possibilidade de exercer o potencial construtivo em outro terreno urbano quando houver interesse público na limitação de construções para a preservação de áreas ambientais e de interesse histórico, cultural, paisagístico ou social, ou seja, o mecanismo far-se-á necessário a medida que o poder público municipal tiver interesse em atribuir baixa densidade em determinada área, seja por infraestrutura sobrecarregada, por mobilidade urbana ou qualificação de outra área. Os incisos I, II e III são claros ao determinar quais finalidades o gestor da cidade deve prever para que o instrumento seja passível de implantação, sendo aplicável quando houver necessidade de conceber equipamentos públicos, preservação de imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural ou para atuar como regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população pobre e habitação de interesse social (SABOYA, 2009).

Saboya (2009) cita dois exemplos de utilização do instrumento apresentado, sendo no primeiro caso quando imóveis catalogados como patrimônios históricos estiverem locados em áreas onde o coeficiente de aproveitamento não poderá ser atingindo ao máximo devido às limitações impostas, assim o proprietário poderá ter suas perdas construtivas e econômicas reduzidas ou até mesmo nulas. Outro caso relatado é o Plano Diretor do município de São José (SP) que definiu áreas sujeitas a inundações como possibilidade de utilização da transferência do direito de construir para que se norteie uma baixa densidade e redução das atividades imobiliárias nos locais.

Ao julgar plausível a utilização do instrumento nas audiências públicas, cabe ao poder público estabelecer critérios para a transferência de potencial construtivo, sendo em consonância ao Plano Diretor, pois através dele serão definidas as áreas que necessitam transferir o potencial construtivo e, fundamental, delimitar as áreas de interesse público capazes de receber o potencial sem prejuízo urbano, como por exemplo, não se considera aceitável transferir o potencial construtivo de uma área periférica para uma região central intensamente adensada.

Por fim ressalta-se que os procedimentos ao implantar o mecanismo devem ser avaliados no que tange as perspectivas e previsão de transferir o potencial construtivo à outra área, assim estudar-se-á a capacidade de absorção da vizinhança aos impactos gerados pela densidade dos índices transferidos (IBAM, 2001).

Na meta de se estabelecer qualidades urbanas para que se atinjam fatores de Cidade Sustentável, a transferência do direito de construir poderá ser mais uma alternativa ao gestor público de planejamento urbano, pois na característica de cidade coesa e

socialmente equitativa a possibilidade de regularização fundiária ou urbanização de áreas ocupadas irregularmente trará um método a mais de inserção dos excluídos às discussões de cidadania.

2.20 O Estudo de impacto de vizinhança

Na última seção do capítulo II – Dos instrumentos da política urbana, o Estatuto da Cidade encerra o capítulo introduzindo ao cerne do planejamento municipal um valioso instrumento de análise técnica e avaliativa dos impactos positivos e negativos de empreendimentos que desejarem obter licenças de funcionamento, ampliação ou construção na área urbana, sendo esse conhecido por Estudo de Impacto de Vizinhança.

De maneira geral, independentemente de tamanho, toda atividade que ocorre nas cidades geram mudanças em seu entorno, sejam nos aspectos visuais pictóricos, na paisagem, no fluxo de pessoas, trânsito, etc., os impactos ocorrerão de qualquer forma, portanto cabe ao poder público regular as diferentes zonas municipais pelas normas urbanísticas para que os empreendimentos conectem-se ao planejamento urbano homogeneamente, porém cada qual com sua heterogeneidade.

Porém certas atividades transcendem as perspectivas das normas urbanísticas de regular o desenvolvimento urbano, gerando impactos significativos que necessitarão de estudos específicos. Como exemplo cita-se a implantação de um empreendimento de grande porte que poderá acarretar em sobrecarga na infraestrutura urbana ou nos serviços públicos prestados, assim para quantificar as consequências de futuras instalações impactantes o Estatuto da Cidade instituiu o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2010).

O EIV permitirá ao gestor público avaliar a concessão de licenças para construções ou reforma que interfiram drasticamente na estrutura do perímetro urbano, cabendo um rígido critério de aprovação, negação ou autorização condicionada a compensação por parte do requerente da licença, a fim de reduzir os impactos a serem causados.

O conteúdo do estudo necessitará contemplar uma análise minuciosa das consequências positivas e negativas da atividade a ser gerada no cotidiano das populações afetadas diretamente pela intervenção pretendida, sejam residentes na área específica ou nas proximidades. Da mesma forma, haverá de se prever o adensamento na região; a capacidade, existência ou não de equipamentos públicos; análise do uso e ocupação do solo no entorno, o fluxo de veículos a ser gerado, demanda por transporte público,

questões de iluminação e ventilação urbana, a interferência paisagística e ambiental. (IBAM, 2001). Assim como os demais instrumentos da lei nº 10.257/01, o EIV deve levar em conta a participação e decisão da população envolvida no processo, de tal forma que todos os estudos estejam disponibilizados para consulta, pois alguns empreendimentos, que de tão grandes ramificações, ultrapassam os limites municipais e a população afetada será obrigada a conviver com os impactos produzidos.

Para determinar as atividades ou empreendimentos que serão exigidos à apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança para a concessão de licença, o município deverá instituir lei específica que determine quais intervenções serão cabíveis a imposição do instrumento, visto que cada cidade possui sua característica e somente o poder público municipal pode determinar as atividades que causam impacto nos limites de seu território.

Como visto, o Estatuto da Cidade concentra suas bases na concepção de cidade sustentável, assim as questões sociais e de planejamento urbano possuem certo destaque numa breve leitura da lei, porém sustentabilidade vem ao encontro do pensamento de Ignacy Sachs (2007) que estabelece a conexão harmoniosa entre economia, meio ambiente e aspectos sociais. Os instrumentos apresentados anteriormente mostraram preocupação e diretrizes que possibilitem ao gestor público garantir a qualidade ambiental no perímetro urbano. Entretanto os legisladores, ao aprovarem a lei, qualificaram alguns mecanismos de atuação direta na preservação dos recursos naturais, atribuição importante na perspectiva de Raquel Rolnik (2001) para a cidade sustentável pautada em condições dignas de vida, cidadania, direitos e meio ambiente equilibrado.

2.21 Zoneamento Ambiental

Um dos instrumentos de Planejamento urbano de interesse ambiental específico e referenciado pelo Estatuto da Cidade é o Zoneamento Ambiental, que em suma, trata-se de um mecanismo em consonância ao Plano Diretor municipal para delimitar no perímetro urbano áreas de interesse ambiental, as quais necessitam de intervenções singulares.

[...] o zoneamento é uma operação feita no plano da cidade com o fim de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas reclamando cada uma em espaço particular [...] (LE CORBUSIER, 1957).

A frase de Le Corbusier sintetiza a proposta de estabelecer zonas no município, em especial as delimitações ambientais, pois assim o gestor da cidade, quando não influenciado por interesses de particulares, determina adequada função privilegiando o bem-estar da coletividade. Porém o planejamento defendido por Le Corbusier é criticado por Jacobs (2001), afinal planejar e se estabelecer zonas específicas na cidade é interessante para o ordenamento territorial, mas a crítica se baseia no extremismo dessas ideias quando se estabelece locais de uso exclusivo, criando uma planejada segregação de uso e ocupação do solo. Cabe ressaltar esses pontos, pois durante a pesquisa foi e será apresentado visões e conflitos teóricos entre os dois autores e seus seguidores.

O Zoneamento Ambiental estabelecerá medidas e padrões para a proteção ambiental, objetivando a proteção de recursos hídricos, conservação da biodiversidade, preservação de vegetação nativa. O instrumento deverá regular as atuações públicas e privadas, sendo base de outros planos ou projetos que utilizem, direta ou indiretamente, recursos naturais, permitindo o equilíbrio ambiental e a manutenção dos recursos naturais. (PRIETO, 2006).

“A importância do zoneamento ambiental está diretamente relacionada à necessidade de que as ações de agentes públicos e privados sejam planejadas para assegurar o equilíbrio ambiental, consonante a utilização de áreas evitando ou minorando efeitos negativos sobre o meio ambiente.” (PRIETO, 2006).

O Zoneamento Ambiental qualificar-se-á de acordo com as vontades políticas, onde os métodos para se estabelecer o conceito de sustentabilidade nas cidades brasileiras são apresentados, mas cabe ao gestor e planejador da cidade “sustentar” seu caráter, para que interesse particular do mesmo ou de outros não se sobressaia ao interesse coletivo, em especial quando tratamos de um aspecto tão importante e frágil como o meio ambiente. Afinal na natureza o processo da vida é cíclico e quando o ser humano rompe esse ciclo o sistema entra em colapso e para se minimizar essa fase entrópica é fundamental que as pressões exercidas pelo homem na natureza, devido ao seu consumo e crescimento, sejam reduzidas para que então se atue de forma sustentável (THE NATURAL STEP, 2010).

2.22 Estudo de Impacto Ambiental

Mantendo-se a abordagem nos instrumentos de controle, equação e desenvolvimento ambiental, o Estatuto da Cidade revela mais um conteúdo de estudo para se obter uma boa gestão da política urbana, sendo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), de fundamentação legal no art. 225 da Constituição Federal de 1988, um importante

mecanismo regulador de atividades causadoras de considerável degradação ambiental no perímetro urbano. Cabe destacar que o EIA objetivará a finalidade estipulada pela Política Nacional do Meio Ambiente, instituto jurídico instituído pela lei nº 6.938/81, além de atribuir consonância com o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

CF/88 - Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRANQUINHO,2011).

Através de avaliação técnico-científica, profissionais analisam as proporções impactantes de um projeto ao meio ambiente, seja ela de ampliação, construção ou funcionamento de atividades diversas, a fim de se conceber uma apreciação antecipada dos possíveis malefícios decorrentes da intervenção pretendida. A supervisão do estudo realizar-se-á por membro responsável pelo licenciamento do projeto a ser aprovado, que indicará os fatores ambientais a serem considerados, além da abrangência do estudo (PRIETO, 2006).

De acordo com a Resolução nº 1/86 do CONAMA, considerará impacto ambiental qualquer modificação das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, atribuída, direta ou indiretamente, por qualquer forma de matéria ou energia resultante de atividade humana. Em síntese, entende-se que impactar o meio ambiente é a modificação considerável da estrutura cíclica natural, envolvendo aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Dois aspectos devem ser explanados para que não haja confusão ou omissão na concepção do Estudo de Impacto Ambiental. Primeiro ponto é desmitificar a substituição do EIA pelo EIV previstos no Estatuto da Cidade. Ambos possuem caráter preservacionista da qualidade ambiental, porém distinguem-se nas atividades características, pois o EIV é municipal e quantitativo das questões populacionais, de infraestrutura, transporte, capacidade de carga e paisagem urbana, sendo limitado às atividades aprovadas em lei específica. Já o EIA é instituído por lei federal e qualifica-se puramente nas análises negativas ou positivas de intervenções na estrutura ambiental, considerando a harmoniosa existência da tríplice aliança (economia – natureza – sociedade), citada por Sachs (2007), rumo ao desenvolvimento sustentável. Outro ponto de destaque é a não confusão de Licenciamento Ambiental com o Estudo de Impacto Ambiental, a final o LA será providenciado para qualquer obra, porém o EIA será exigido apenas em obras de significativos impactos ao meio ambiente. Portanto, como concluí a

professora Polianny Branquinho (2011), sempre que necessitar de um EIA haverá a necessidade de um LA, porém nem todo Licenciamento Ambiental precisará de um Estudo de Impacto Ambiental.

Por fim, o Estudo de Impacto Ambiental não se caracteriza por manipular ou privar decisões administrativas, favorecendo as temáticas ambientais em detrimento das econômicas e sociais. Na verdade, o intuito é conceder ao gestor público um embasamento coeso para se balancear os interesses, ou seja, para que sejam tomadas decisões bem aplicadas pela municipalidade para se garantir o equilíbrio ambiental, social e econômico, objetivando a conceituação de cidade sustentável, assim fica factível perceber que cada instrumento possui característica peculiar, porém sempre se referenciando a preservação ambiental para o bem-estar humano.

3 METODOLOGIA/MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa se dividiu em quatro momentos distintos, sendo a primeira etapa pautada por uma pesquisa bibliográfica a respeito da urbanização brasileira segregacionista e uma pesquisa descritiva que coletou dados que identifiquem, no processo de urbanização do Brasil, os indicadores de segregação socioespacial. A obtenção desses dados ocorreu por meio de observação das palavras e/ou temas constantemente abordados pelos autores dos referenciais estudados e de maneira indutiva determinou-se que os principais indicadores de segregação socioespacial urbana nas cidades brasileiras são: os vazios urbanos, os loteamentos irregulares e as favelas em áreas ambientais.

A segunda etapa buscou elucidar os instrumentos do Estatuto da Cidade em busca da sustentabilidade urbana. Essa etapa abordou os principais instrumentos que combatam direta ou indiretamente o processo de segregação socioespacial.

A terceira etapa relacionou os indicadores de segregação socioespacial com os instrumentos do Estatuto da Cidade, visto que a referida lei possui em suas diretrizes gerais o fomento de proporcionar cidades sustentáveis. O objetivo dessa etapa foi apresentar critérios que pautem as discussões públicas de revisão de um Plano Diretor para a introdução dos instrumentos do Estatuto da Cidade no combate à segregação urbana. Para determinar os critérios foram produzidas tabelas (uma para cada indicador) que remetam um diagnóstico físico-sócio-territorial do local onde a patologia urbana (indicador) se insere. Os critérios que preenchem as tabelas foram selecionados após

pesquisa bibliográfica que identificou os dados fundamentais que embasarão o gestor público sobre o estado social, ambiental, infraestrutural e usual do local a sofrer intervenção.

Já a quarta etapa partiu para a aplicação prática dos critérios contidos nas tabelas, onde a cidade de Votorantim foi utilizada como estudo de caso, visto que os trabalhos de revisão do Plano Diretor se iniciaram em 2013, porém os técnicos da prefeitura não conseguem dar prosseguimento nas audiências, até mesmo por desconhecimento dos instrumentos e sua capacidade de intervenção no território. Outra justificativa para a escolha de Votorantim são os próprios estudos preliminares desenvolvidos pela prefeitura, onde mapas foram apresentados e pode-se constatar o crescente espraiamento urbano nas últimas décadas, porém com a presença de relevantes vazios urbanos nas áreas próprias ao adensamento. Com a determinação do estudo de caso e os estudos preliminares da prefeitura, aleatoriamente se escolheu três áreas de cada indicador de segregação para que as tabelas de critérios fossem aplicadas através da pesquisa de campo e houvesse a produção de um diagnóstico que aponte os aspectos físicos, sociais, territoriais e ambientais das áreas. A aplicação dos critérios apresentou as carências e qualidades das áreas, pois o resultado foi o preenchimento das tabelas com o diagnóstico coletado *in loco*.

Como discussão dos resultados, a pesquisa apresentou quais instrumentos do Estatuto da Cidade melhor se enquadram em situações específicas de acordo com o indicador de segregação socioespacial, sendo que essas propostas deverão embasar a retomada das discussões de revisão do Plano Diretor de Votorantim, visto que essa revisão é fundamental para a substituição de um planejamento tecnocrático vigente no município para uma diretriz urbana gerida democraticamente e que apresente as reais condições urbanísticas da cidade.

4 RESULTADOS

4.1 Vazios Urbanos, Loteamentos Clandestinos e as Favelas em Áreas Ambientais como indicadores de Segregação Socioespacial urbana

A expansão das cidades brasileiras deu-se de forma espraiada no século XX, processo que configurou um tipo de cidade que se caracteriza pela periferização, fragmentação e dispersão. São constantes os vazios urbanos encontrados entre a malha urbana e as novas

ocupações, pois o que era uma metodologia em 1960 quando se iniciam as construções dos grandes conjuntos habitacionais nas cidades brasileiras, permanece como realidade atual no Brasil. Apesar do processo de urbanização apresentar particularidades em cada região do país, a tendência nas metrópoles e nas denominadas cidades médias é esse espraiamento segregacionista, pois a realidade do rápido crescimento das cidades médias vem gerando as patologias urbanas que configuram a segregação socioespacial urbana, destacando-se: a precariedade das habitações, a especulação imobiliária, a degradação socioambiental pelas favelas e a expressiva tendência à periferização.

É evidente a preocupação dos urbanistas frente ao crescimento desenfreado das cidades brasileiras, este pautado nas especulações imobiliárias e interesse de poucos em detrimento a exclusão de muitos, ao ritmo que a economia torna-se mais globalizada, maior é a aglomeração de funções centrais nas cidades dos ricos, enquanto a cidade dos pobres declina nas periferias excludentes. A segregação socioespacial urbana amplifica, entre outros problemas, a questão da desigualdade, acarretadora de revezes sociais, econômicos e ambientais, pois faz com que os possuidores de menores recursos transitem por maiores distâncias aos seus empregos, haja mais problemas de saúde pela falta de infraestrutura, além de escolas com baixa qualidade e degradação ambiental. Essas disparidades enfraquecem as relações sociais, aumentam a sensação de desigualdades e influem na elevação de violência.

O vislumbamento, cada vez maior, com os ganhos monetários das especulações imobiliárias reorganizaram o espaço das cidades, valorizando áreas centrais munidas de infraestruturas e deslocando os pobres para sub – habitações em regiões cada vez mais periféricas do perímetro urbano, propiciando um crescimento horizontal desordenado. Crescimento que exige um gasto público exacerbado para direcionar infraestrutura às periferias, além da degradação ambiental ocorrente de muitas ocupações ilegais em áreas protegidas.

O arcabouço de elementos formadores da urbanização excludente, social e espacialmente, remete um desequilíbrio socioambiental nas cidades brasileiras do séc. XXI, afinal a sucessão de fatores, anteriormente explanados, propiciou o processo segregacionista com altos índices de precarização para muitos e privilégios para poucos, onde os principais temas abordados pelos teóricos e selecionados como indicadores de segregação socioespacial urbana nas cidades brasileiras são:

- Vazios Urbanos (especulação imobiliária)
- Loteamentos Irregulares (espraiamento da periferia)

- Favelas em áreas ambientalmente frágeis (depreciação socioambiental)

Apesar de a urbanização brasileira ter se pautado na industrialização elitista e consequente depreciação da mão-de-obra, propor uma reversão radical no sistema econômico não é o objetivo da pesquisa, mas com a atuação pública nos três indicadores apresentados, intrinsicamente se fomentará uma mudança nos padrões do mercado imobiliário, nas políticas habitacionais de interesse social, em processos de capacitação de mão-de-obra e na cultura educacional da preservação ambiental.

4.2 Critérios para se aplicar os Instrumentos do Estatuto da Cidade no combate à segregação socioespacial urbana

Tendo o cenário das cidades brasileiras direcionadas ao processo de segregação socioespacial urbana e o Estatuto da Cidade como legislação que permite ao gestor público inibir esse contexto negativo em busca da sustentabilidade urbana, há a necessidade de se aplicar critérios nas formulações ou revisões dos Planos Diretores Municipais para que os instrumentos da referida lei sejam debatidos com a população, de acordo com as especificidades de cada território.

Primordialmente para se inibir o processo de segregação foi preciso identificar os indicadores de segregação socioespacial urbana – abordados nos pressupostos teóricos –, onde entre as leituras realizadas se conseguiu separar indicadores que são causas ou causadores da problemática a ser enfrentada, a segregação urbana. A título de ilustração entre os referenciais estudados estão: Maricato (2000; 2003; 2013), Rolnik (1989; 2003), Santos (2012), Villaça (1996; 2011), Jacobs (2001), Valladares (2000), Davis (2006), Harvey (2005), Maia (2010), Rogers (2001) entre outros. Os autores em questão são de áreas diferentes de formação – urbanismo, geografia, sociologia, economia e jornalismo – e apesar dessa diversificação seus estudos são base de discussão quando o tema é segregação urbana. Portanto, ao realizar um trabalho de “pesca” a pesquisa identificou os principais pontos abordados pelos pesquisadores, sendo que três se destacaram e serão determinados como indicadores de segregação socioespacial urbana: vazios urbanos, loteamentos irregulares e favelas em áreas ambientalmente frágeis.

A partir da identificação dos indicadores a serem estudados e combatidos, afinal eles são os principais fatores da segregação urbana, houve a necessidade de criar critérios de atuação contra esses indicadores, ou seja, para que o Estatuto da Cidade seja eficiente seus instrumentos precisam de critérios para serem aplicados no Plano Diretor. Dessa forma,

formularam-se três tabelas, uma para cada indicador, sendo que essas tabelas resultariam em um diagnóstico, físico-estrutural, territorial, fundiário, ambiental e social, pois através desse diagnóstico poder-se-á definir quais instrumentos do Estatuto da Cidade são compatíveis e propícios a serem referenciados nas audiências públicas de formulação ou revisão do Plano Diretor.

Na definição dos critérios para a tabela do indicador vazio urbano, se agregou dados que pudessem embasar o gestor público sob as diretrizes do Plano Diretor para planejar a melhor utilização de glebas subutilizadas e de caráter especulativo, além de capacitar a implementação de mecanismos que refutem a prática de retenção fundiária, onerosa ao poder público, pelo capital imobiliário. Nas discussões de Villaça (1996; 2011) a questão do tempo e espaço são levantadas como implicadores de segregação socioespacial urbana, na medida em que a dominação da população de alta renda se dá pelo menor tempo de deslocamento ao trabalho e serviços e o espaço intra-urbano é de distribuição desigual das vantagens e desvantagens, então, dados como: localização, atendimento por escolas, postos de saúde, sistemas de lazer e intensidade comercial demonstrarão a relação da propriedade ociosa com serviços públicos e característica econômica da microrregião, evidenciando sua qualidade tempo/espaço de deslocamento na malha urbana, entendida como fator importante para o combate ao espraiamento periférico da cidade.

Alguns critérios têm por objetivo confirmar o caráter de vazio urbano de uma determinada área. Quando Maricato (2003) define vazio urbano como glebas ou lotes ociosos ou subutilizados no perímetro urbano que não cumprem a função social da propriedade e estão sujeitas à valorização imobiliária pelos investimentos públicos e privados na região, se tem a oportunidade de confirmar essa definição com a adoção de critérios como: o tamanho da área, o zoneamento vigente, se a propriedade é pública ou particular, se há construções subutilizadas ou projetos protocolados na prefeitura de intenção de parcelamento ou edificação.

Outros critérios do diagnóstico trarão a questão mais discutida por Maricato (2013), Rolnik (2003) e Maia (2010), sobre o potencial infraestrutural dos vazios urbanos. Dados sobre transporte coletivo, energia elétrica, coleta de lixo, redes de água potável, esgoto e coleta pluvial comporão a tabela de diagnóstico, afinal como abordam os autores, as glebas ociosas não cumprem sua função social ao subutilizarem a infraestrutura oferecida, além da tabela demonstrar que o potencial existente na região não é valorizado, mas valoriza a propriedade particular em detrimento da coletividade. Esses dados embasarão as discussões do Plano Diretor para que nesses vazios urbanos possam ser apreciados

instrumentos do Estatuto da Cidade que incentivem ou, até mesmo, possam compulsar o proprietário a utilizar a área e sua infraestrutura.

De acordo com Jacobs (2001) para que a cidade possua regiões mais atrativas e seguras é importante a promoção da variabilidade de usos e usuários. Pensando não só no processo de segregação, mas também na composição de uma urbanização bem estruturada, o diagnóstico apontará, por meio da aplicação dos critérios, a predominância de usos na região e a capacidade viária para se implantar habitações, afinal uma região composta por diversos usos (habitacionais, comerciais, industriais, lazer) torna-se segura e permite maior integração da população quando há incentivo e mescla de habitações das várias classes sociais no território. Inclusive esse diagnóstico será importante para que o gestor público possa fomentar nas discussões públicas a possibilidade de inserção de habitações de interesse social em alguns vazios urbanos, pois o combate ao déficit habitacional é fundamental, visto que em 2013 chegou-se aos seis milhões de brasileiros desprovidos de moradia própria (CIDADES, 2013), além do que Davis (2006) e Maricato (2013) alertam para o crescimento constante da favelização brasileira pela falta de opções de moradias nas centralidades infraestruturadas.

Por fim a formulação dos critérios dos vazios urbanos trará a relevância ambiental para o diagnóstico com apontamento de áreas ambientais ou de interesse histórico inseridas nas glebas ociosas, o que configurará a necessidade de um estudo e proteção das mesmas, visto a discussão apresentada sobre os pilares da sustentabilidade e a busca constante de se reduzir os conflitos entre eles. Apesar de referenciar sinteticamente o termo sustentabilidade, o Estatuto da Cidade traz alguns instrumentos de atuação ligados não apenas a parte econômica, territorial, social e jurídica, mas também de interesse e preservação ambiental e histórica, sendo os mesmo importantes para a redução das pressões da cidade sobre os recursos naturais.

Na tabela dos critérios para loteamento irregular se demonstrará o caráter de segregação espacial da clandestinidade, os problemas sociais e precariedades de serviços públicos, além de dados singulares da ocupação para efeito de regularização fundiária, pois como defende Maricato (2003), é inevitável a legalização e urbanização de assentamentos ilegais para levar melhores condições de vida e atenuar a desigualdade social brasileira contemplada nos espaços urbanos.

Para a definição de alguns critérios novamente levou-se em consideração a explanação de Villaça (2011) sobre a segregação socioespacial no espaço intra-urbano conectada à relação espaço/tempo, onde os espaços segregados se caracterizam por maiores distâncias

aos serviços públicos, comércio e trabalho, inclusive as tabelas adotam a distância mínima para diagnóstico de benfeitorias de 1000m (1 km) por ser a distância utilizada pelo Ministério das Cidades para análise de suporte para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Rogers (2001) ressalta que 1 km é uma distância confortável para se percorrer a pé até os serviços públicos, comércios e postos de trabalho pensando-se em cidades compactas, que otimizem recursos e integram a população. Portanto, critérios como: localização, atendimento por escolas, postos de saúde, sistemas de lazer, presença de comércio e distância para a região central são necessários para diagnosticar se há carência serviços públicos no espaço definido pelo tempo de percurso.

No conceito de sustentabilidade a busca pela equidade social é um fator conflitante, mas que pode ser almejado na medida em que as desigualdades sejam reduzidas (ROMEIRO, 2012), assim a identificação das carências dos serviços prestados ou inexistentes à população segregada necessita de critérios que permitam ao gestor público sanar ou minimizar o problema, justificando-se a presença na tabela de alguns critérios como: presença de área institucional nas proximidades do loteamento, tempo de ocupação e número de lotes irregulares. Esses critérios visam encontrar vertentes de solução ao déficit de serviços básicos ao diagnosticar áreas públicas livres e infraestruturadas, a relação da ocupação com o local pelo tempo de instalação e o reconhecimento da demanda a ser atendida pelos serviços públicos. Reforçando o acolhimento desses critérios pela tabela, Sola (2006) traz o parágrafo 43 da Agenda Habitat, sendo que entre as diversas explanações uma diz especificamente que a adequada habitação necessita de adequada localização e serviços básicos.

Na linha da Agenda Habitat, Leite (2012) elucida a questão das cidades sustentáveis compactadas e que otimizam seus recursos, sendo as cidades inteligentes (smartcities) aquelas que utilizam suas infraestruturas ao máximo e rompem o paradigma do processo de espraiamento urbano. A tabela contará com critérios que demonstrem as infraestruturas presentes ou ausentes nas ocupações como: coleta de esgoto, chuva e lixo, abastecimento de água potável, energia elétrica, transporte coletivo e vias asfaltadas. Percebe-se que todos os critérios contidos na tabela possuem um grau de relação determinante, onde cada um complementa o outro e possibilita uma reflexão a respeito do Planejamento Urbano, pois sendo a cidade definida como um espaço de constantes modificações antrópicas por Rolnik (1989), as relações do ambiente construído, do espaço territorial e ambiental e a população são estreitas, sendo que Harvey (2005) destaca que o entrelaçamento dessas

relações faz com que a degradação em um se configure na depreciação dos demais (HARVEY, 2005).

Para se reconhecer os cidadãos como moradores da área e trazê-los ao contexto do planejamento da cidade a regularização fundiária torna-se um complemento natural do combate à segregação socioespacial urbana, pois com a regularização jurídica e o título fundiário a população antes desamparada de meios legais autênticos passa a possuir legitimidade e confiança no direito à cidade (MARICATO, 2003). O diagnóstico que justifique e possibilite que as questões de regularização fundiária possam ser discutidas nas audiências do Plano Diretor necessita embasar o gestor público de critérios comprobatórios, não apenas social, mas também ambiental, da importância da legalização, portanto, a tabela fornecerá dados a respeito da área e zoneamento atual no Plano Diretor vigente, além de demonstrar se a propriedade é pública ou privada, se respeita a legislação ambiental, há presença ou não de subhabitacões e a possibilidade de aplicação do código de obras. Esses critérios serão convertidos em dados primários para discussões sobre o período antes e pós-regularização e também permitirá que técnicos e população fomentem sobre as melhores alternativas de urbanização ou revitalização das áreas regularizadas.

Os últimos critérios que compõem a tabela retomam as perspectivas de Jacobs (2001) sobre a variabilidade de usos e segurança nas cidades, pois com o critério de: predominância de uso se terá um diagnóstico da característica de uso e ocupação do solo na região, de forma a permitir que sejam dimensionadas estratégias de usos variados para que o loteamento regularizado torne-se atrativo, seguro e crie a sensação de lar pelos moradores, maneira pela qual se viabiliza a fixação no território e permanência da população. Já o critério que numera os condomínios num raio de mil metros do loteamento a ser regularizado permite fomentar nas audiências públicas possibilidades de proteção ao loteamento regularizado, visto que com a valorização imobiliária e o crescente número de condomínios o ciclo de expulsão dos pobres das áreas infraestruturadas torna-se constante nas cidades brasileiras (VILLAÇA, 1996). Os condomínios se fazem cada vez mais presentes na cidade contemporânea no séc. XXI, sendo vistos com entraves urbanísticos e propagadores da violência urbana, pois ao se dividir as cidades em guetos sociais, as disputas territoriais tornam-se mais aguçadas e as relações sociais definham (MARICATO, 2012). Portanto cabe ao gestor público discutir com técnicos e população métodos que inibam a proliferação dos mesmos sobre a população pobre, criando mecanismos de proteção às áreas frutos de regularização fundiária.

O último indicador de segregação socioespacial urbana, favelas em áreas ambientais, levará em consideração os conflitos sociais e ambientais, visto que os critérios necessitam mostrar as perspectivas sociais intrínsecas na formação da ocupação e a degradação ambiental ocorrida pela segregação. Nesse caso, em especial, serão produzidas duas tabelas, sendo uma para os critérios físicos, territoriais e sociais e outra de estágio de degradação ou regeneração da vegetação nas bases da tabela CONAMA – Resolução nº1, de 18 de março de 1994.

Os primeiros critérios físicos, territoriais e sociais a serem diagnosticados pela tabela tratam da questão da localização da favela no perímetro urbano, pois como destaca Villaça (2011) a segregação brasileira caracteriza-se por encurtar distâncias aos ricos e aumentá-las aos pobres, sendo que para poder residir próximos aos postos de trabalho, aos serviços públicos e comércios, a população segregada se refugia nas sub-habitações irregulares das favelas e de acordo com Maricato (2012), esse processo é altamente danoso, não só socialmente como para as perspectivas ambientais da sustentabilidade urbana. Portanto, diagnosticar a localização do aglomerado subnormal, a dimensão e se está inserido em área pública ou privada, assim como o zoneamento da região pelo atual Plano Diretor, permitirão ao gestor público fomentar nas audiências públicas as realidades da urbanização que levaram à formação da favela, além de demonstrar sua inserção na malha urbana, a importância de introduzir essa população segregada no planejamento urbano e demonstrar alguns instrumentos contidos no Estatuto da Cidade que permitem intervenções nesse espaço, de maneira a valorizar a região, resgatar a boa qualidade dos recursos naturais e propiciar a inter-relação da favela com a cidade legal.

Esse diagnóstico produzido apenas com os critérios territoriais será fundamental para o início da discussão pública ao se intensificar o caráter da gestão democrática, da complexidade e as relações existentes entre a segregação urbana, a degradação ambiental e o ônus público de expandir infraestrutura quando a cidade se fragmenta e espraia. Será importante demonstrar que o sistema econômico vigente em busca do lucro incessante e o mercado imobiliário regendo a expansão urbana e a especulação imobiliária, influenciam na proliferação das favelas na medida em que elas são alternativas dos segregados para permanecerem próximos às centralidades e ao mesmo tempo morar na favela compreende a uma escolha por se tratar de um espaço de liberdade e fortes relações de cidadania (VALLADARES, 2000; REZENDE, PESSANHA e TEIXEIRA, 2010).

A composição dos critérios constará também da análise infraestrutural da região, afinal como defende Leite (2012), as cidades sustentáveis devem primar por otimizar sua

infraestrutura e compactar a população nas centralidades, ou seja, o gestor público deve privilegiar o adensamento das áreas já dotadas de equipamentos, serviços e capacidade de suporte. De acordo com Valladares (2000), a população das favelas possui forte conectividade e relação com o espaço que ocupam, portanto, um projeto de revitalização ou urbanização de uma favela deve priorizar discussões entre os moradores e técnicos, avaliar os riscos ambientais, embasar perícias estruturais nas sub-moradias e a capacidade dos serviços públicos, para então poder se pensar na possibilidade de remoções ou urbanização da favela. Sendo assim, os critérios que apontarão a existência ou não de rede coletora de esgoto, água pluvial, coleta de lixo, abastecimento de água potável e energia elétrica serão fatores determinantes para caracterizar a situação infraestrutural circundante à favela.

Cabe um apontamento sobre os critérios e o diagnóstico produzido em relação às favelas em áreas ambientais, pois com base nos referenciais teóricos abordados as favelas estariam inseridas nas centralidades urbanas e assim próximas aos serviços públicos, focos de emprego e comércio, porém a generalidade expressa em alguns textos de Maricato (2000; 2003) pode levar a algumas conclusões precipitadas, porém Villaça (2011) traz à tona a superficialidade, ou talvez uma das formas de segregação urbana, da forma tradicional de segregação ao se opor centro versus periferia, sendo que há décadas áreas ricas crescem nas periferias através dos condomínios fechados. Sendo assim, haverá a abordagem que identifique serviços públicos de saúde, educação e lazer, pois se a região favelizada não possuir serviços básicos, de nada adiantará uma urbanização e requalificação das moradias, se a demanda por equipamentos públicos não for suprida.

Para se pensar em manter uma favela, além dos fatores ambientais, a serem tratados posteriormente, o aspecto da segurança e qualidade estrutural das moradias devem ser atentadas. Para Valladares (2000) a remoção deve ser atribuída em casos excepcionais devido a relação social existente na favela e conexão com empregos, escolas e parentes nas áreas circundantes. Nessa dicotomia de ações, Bueno (2000) traz a importância de um processo de remoção aliado às necessidades da população – diferente das realizadas no processo de industrialização do país – ou uma urbanização da favela calcada na perspectiva de se introduzir a população segregada ao contexto da cidade legal e estreitar as relações sociais com os demais habitantes. Assim, serão apreciados critérios que identifiquem a possibilidade de urbanização da favela – avaliação *in loco* das vielas, infraestrutura e moradias – e se não há risco de abalo estrutural ou geológico que causem perigo à vida dos moradores. Já quanto a relação da ocupação e as alternativas de remoção

ou urbanização, será diagnosticado o número de sub-habitações na área que sofrerá intervenção, assim como o tempo que a ocupação perdura no território. Esses apontamentos serão mecanismos de defesa e justificativa a serem levadas às discussões do Plano Diretor, visto que a manutenção e qualificação da favela é uma alternativa mais plausível tanto economicamente quanto socialmente e até ambientalmente nos casos de grande degradação e poluição dos recursos naturais (MARICATO, 2003; VALLADARES, 2000; DAVIS, 2006).

Por fim, mantendo a discussão sobre remoção ou urbanização, o conflito socioambiental estará explícito na temática, pois qual a vantagem de se remover uma favela, sendo que a vegetação está muito degradada? Ao se tomar a pergunta como base, buscou-se diagnosticar o estado de degradação/regeneração da vegetação onde a favela está inserida, sendo que o diagnóstico se realizará através da tabela CONAMA que determina o estágio da vegetação secundária. As definições de vegetação primária e secundária diferenciam-se principalmente pelo nível de ação externa à natureza e a modificação de sua estrutura original, sendo que a secundária divide-se em três estágios de regeneração: inicial, médio e avançado. Considera-se vegetação primária aquela vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécie (CONAMA, 1994).

Dessa forma, as vegetações do perímetro urbano dificilmente não sofreram ações antrópicas e, portanto se classificam como estado secundário de conservação/regeneração, mas cabe à aplicação dos critérios definirem qual estágio a mesma se encontra para que instrumentos de preservação ou intervenção possam ser previstos, discutidos e precisamente delimitados no Plano Diretor.

4.3 Votorantim e a segregação socioespacial urbana

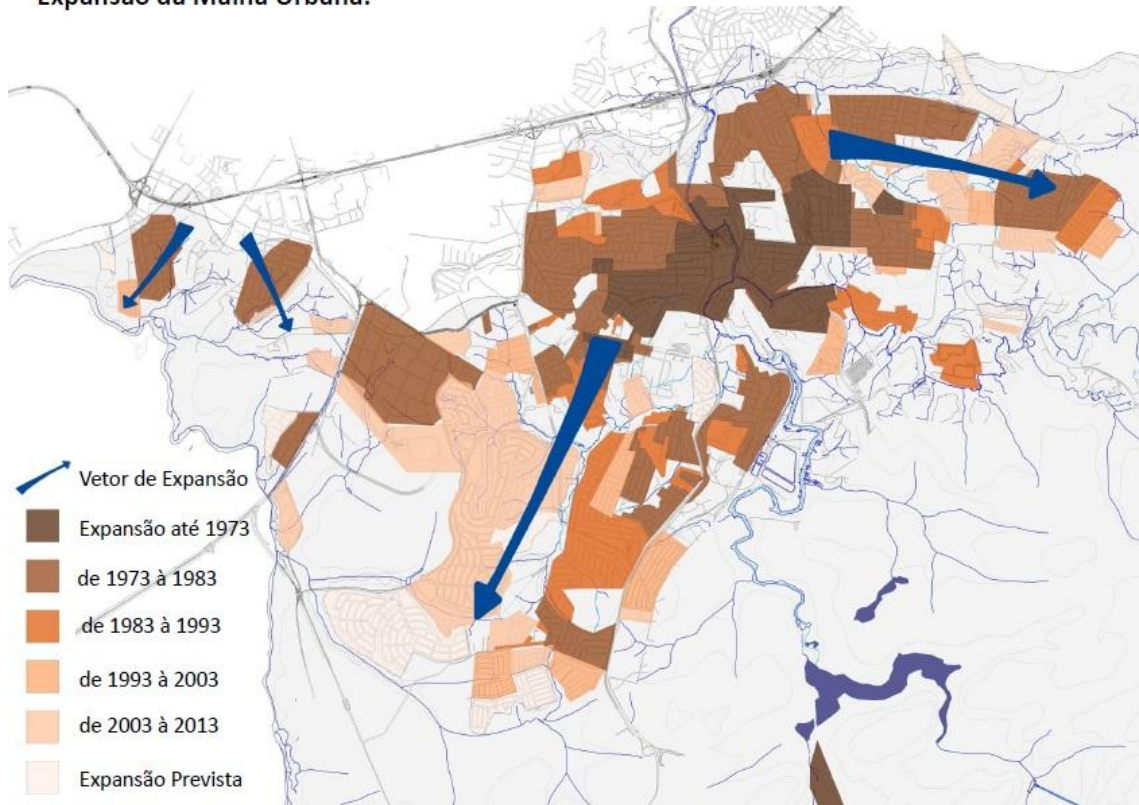
O processo de urbanização brasileiro foi degradante social e ambientalmente, sendo um fator importante para a baixa qualidade de vida nas cidades, em especial aos mais pobres excluídos da cidade legal em habitações insalubres e clandestinas (MARICATO, 2012). O exemplo mais evidente dessa prática foi na cidade de São Paulo antes mesmo de se tornar a megalópole internacional. Fato agravante é a presença desse processo nas cidades brasileiras de médio porte, configurando a continuidade do mesmo sistema depreciativo às populações de baixa renda, onde os conflitos fundiários crescem pela

especulação nas regiões de melhores infraestruturas, formação de vazios urbanos, espraiamento da cidade, proliferação de loteamentos irregulares, habitações sociais nas periferias e crescimento das favelas em áreas ambientais (MARICATO, 2003).

O estudo de caso da cidade de Votorantim, no interior de São Paulo, vem ilustrar o arcabouço teórico apresentado anteriormente pela sua importância industrial no passado, representatividade hidrográfica no presente e conurbação com a cidade polo da recém instituída Região Metropolitana de Sorocaba. Primeiro indicador preocupante e que potencializa Votorantim como um interessante estudo de caso é sua expansão urbana nas últimas décadas, visto que o espraiamento periférico intensificado pelos condomínios no séc. XXI não otimiza a infraestrutura da cidade, mas sim a fragmenta e onera toda a população. Ao contrário do que sugere Leite (2013) para se buscar a cidade sustentável, Votorantim não potencializa a utilização de suas estruturas por meio do adensamento das centralidades e redução da fragmentação periférica. Na verdade, observa-se intensificados vetores de expansão (Mapa 03), principalmente nas zonas leste e sul, que perpetuam o processo segregacionista juntamente com a especulação imobiliária das propriedades que não cumprem sua função social.

Mapa 03 – Expansão urbana da cidade de Votorantim.

Expansão da Malha Urbana.



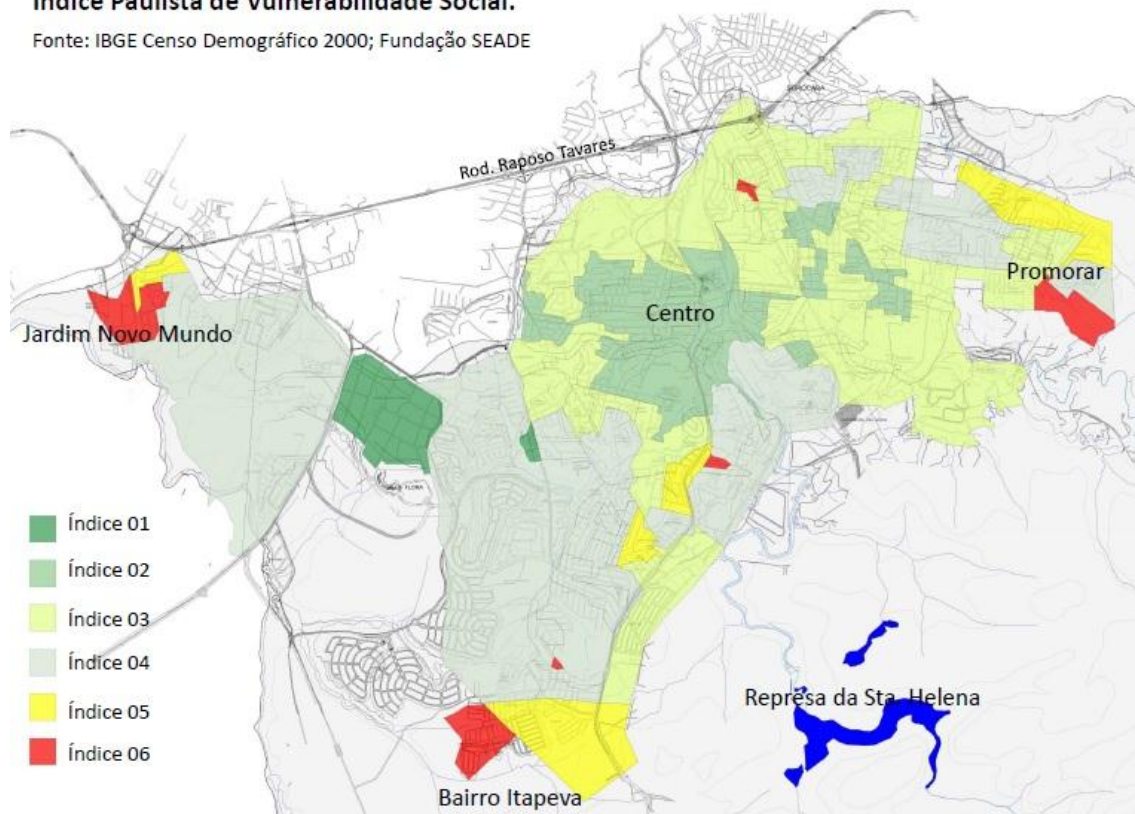
Fonte: www.votorantim.sp.gov.br

Além dessa importância territorial, ambiental e econômica, Votorantim conta com mais de 105 mil habitantes (IBGE, 2010) e evidencia a formação de vazios urbanos nas centralidades, crescente presença de loteamentos irregulares pobres nas periferias e um potencial direcionamento à formação de favelas nas áreas ambientais protegidas. Para ilustrar esse processo de segregação urbana no presente estudo de caso, adotam-se alguns dados do IBGE e da Fundação SEADE disponibilizados nas primeiras audiências de revisão do Plano Diretor em 2013, onde o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (indicador resultante da combinação entre duas dimensões – socioeconômica e demográfica –, que classifica cada setor censitário - território contínuo no município que possui em média 300 domicílios - em grupos de vulnerabilidade social – SEADE, 2010) demonstra a presença dos núcleos de pobreza concentrados nas bordas da cidade (Mapa 04).

Mapa 04 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.

Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000; Fundação SEADE

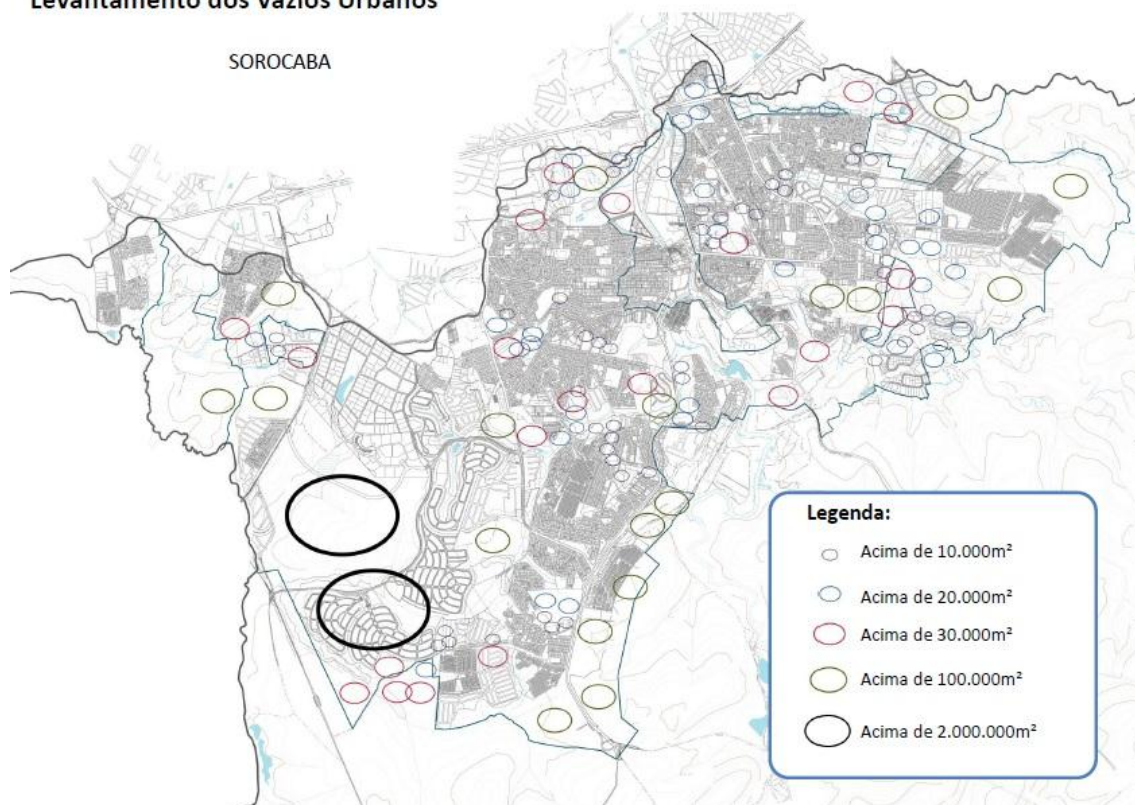


Fonte: www.votorantim.sp.gov.br

Devido ao crescimento econômico da região e composição de uma Metrópole se estabelece o paralelo com a região Metropolitana de São Paulo e no caso, Votorantim funcionaria como válvula de escape aos pobres caso mantenha o mesmo processo de crescimento especulativo e similar aos grandes centros das cidades brasileiras. Diz-se válvula de escape, não como positividade, mas como forte potencial à formação de favelas nas áreas ambientais, afinal a cidade é conurbada com a metrópole sorocabana, possui considerável número de vazios urbanos (Mapa 05), loteamentos clandestinos e habitações populares na periferia, além do crescente número de condomínios fechados fragmentados nas franjas da cidade.

Mapa 05 – Vazios Urbanos em Votorantim.

Levantamento dos Vazios Urbanos



Fonte: www.votorantim.sp.gov.br

Um diagnóstico do estado do município até o ano de 2010 permite constatar o crescimento de uma malha urbana segregacionista, sendo que os terrenos especulativos das centralidades infraestruturadas se mantiveram ociosos, enquanto o espraiamento periférico intensificou-se, criando loteamentos irregulares, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social em regiões mais distantes (mapa 02). Essa segregação fica mais evidente quando se utiliza o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (Mapa 04), pois se identifica que os melhores índices estão nas centralidades e os piores nos bairros mais precários segregados nas periferias como: Jd. Novo Mundo, Pró-morar, Santos Dumont, São Lucas e Itapeva.

De acordo com Maricato (2002), Saboya (2009) e Prieto (2006), a segregação socioespacial acarreta, ao longo do tempo, não só a depreciação social, mas também a ambiental. E Em Votorantim não é diferente, pois o espraiamento urbano das últimas décadas, a explosão dos condomínios fechados e a grande quantidade de vazios urbanos têm gerado conflitos por toda a cidade nas Áreas de Preservação Permanente, sejam elas de variáveis diretas (vias, indústrias, postos ou favelas) ou indiretas (redes coletoras ou demais infraestruturas públicas), do processo de urbanização. Importante destacar que a

falta de planejamento e o crescimento desordenado da cidade propiciaram esses conflitos, os quais poderão aumentar se não houver uma intervenção imediata no processo segregacionista e de espraiamento urbano. Afinal como já apresentado, a região está numa crescente econômica e ao se propor um contexto metropolitano, os municípios que não possuem Planos Diretores que contemplem: planejamento da malha urbana integrada, retração do espraiamento sobre as áreas ambientais, combate aos vazios urbanos e uma visão macro regional de interação econômica, social e ambiental sofrerá graves consequências socioambientais, como se presencia nas cidades da Metrópole paulistana (CHAGAS, 2007; NAMUR e DENIZO, 2012).

Na aplicação dos critérios de combate à segregação socioespacial urbana de Votorantim serão utilizados os instrumentos do Estatuto da Cidade como norteadores das discussões para a revisão do Plano Diretor, afinal essa lei de 2001 institui diretrizes e mecanismos de cumprimento da função social da propriedade e da cidade, o direito à cidade e a gestão democrática da cidade (BASSUL, 2004). Portanto com a aplicação dos critérios nas áreas diagnosticadas pelo município como vazios urbanos, loteamentos irregulares e favelas em áreas ambientais, se apresentará dados que permitirão ao gestor público embasar o direcionamento de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade nas audiências públicas do Plano Diretor, sendo que o propósito desses critérios é romper o paradigma da urbanização brasileira segregacionista, onde o espraiamento urbano e autoconstruções pobres nas periferias e favelas tornaram-se regra nas cidades com a amplificação das desigualdades sociais.

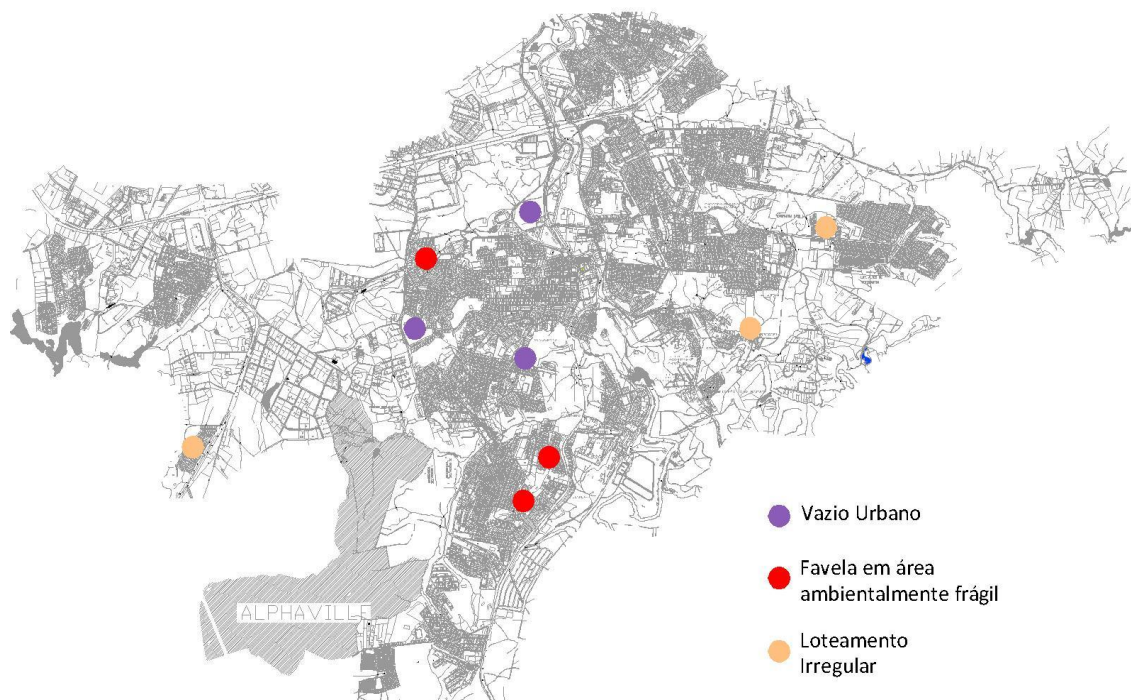
4.4 Resultados da aplicação dos critérios nos indicadores de segregação socioespacial urbana – Estudo *in loco*

Referenciado anteriormente, será utilizada a cidade de Votorantim como estudo de caso e se aplicará as tabelas nas áreas já diagnosticadas pela prefeitura como vazios urbanos, loteamentos irregulares e sub-habitações em áreas de preservação permanente.

Conforme diagnóstico apresentado nas primeiras discussões para revisão do Plano Diretor em 2013 há uma alta quantidade desses indicadores de segregação em Votorantim, portanto a pesquisa aplicará os critérios e produzirá um diagnóstico de três áreas para cada indicador, sendo essas áreas escolhidas randomicamente, pois as tabelas podem ser replicadas nas demais sem prejuízo ou vício dos resultados.

Após a definição dos critérios e a produção das tabelas, a pesquisa se delineou para o estudo de campo, onde as áreas escolhidas foram analisadas individualmente de acordo com sua caracterização prévia definida no diagnóstico da prefeitura, ou seja, a tabela de vazios urbanos foi aplicada em áreas definidas como vazios urbanos e assim por diante com os demais indicadores de segregação socioespacial.

Mapa 06 – Escolhas randômicas dos indicadores de segregação socioespacial urbana em Votorantim.



Fonte: Produção própria

Os primeiros indicadores averiguados foram os vazios urbanos, sendo que as três áreas escolhidas concentram-se nas proximidades da região central, visto que o cadastro divulgado pela prefeitura demonstra a concentração das glebas ociosas nas centralidades infraestruturadas, o que confirma os referenciais teóricos quanto à presença dos vazios urbanos nas proximidades das infraestruturas.

Com a pesquisa *in loco* dos três vazios urbanos foi possível preencher a tabela com os dados referentes a cada critério e dessa forma se poderá discutir os resultados e subsidiar as argumentações técnicas para as propostas de delimitação dos instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor, a fim de permitir que a população tenha acesso aos diagnósticos, possam participar nas discussões públicas e fomentar junto aos técnicos se as alternativas propostas são viáveis ou não. Sendo assim, o estudo de campo dos vazios urbanos selecionados revelou os seguintes dados:

Tabela 02 – Resultado da aplicação dos critérios no indicador vazio urbano

CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO PLANO DIRETOR DE VOTORANTIM			
VAZIOS URBANOS			
CRITÉRIOS	ÁREA 1	ÁREA 2	ÁREA 3
Localização na malha urbana (Zona)	Centro-Norte	Centro-Oeste	Centro-Sul
Área	118.712,80 m ²	63.059,20 m ²	9.981,40 m ²
Endereço	Av. 31 de Março c/ Av. Moacir O. Guitte	Av. Gisele Constantino	R. Altamiro Ferreira
Zoneamento incidente pelo atual Plano Diretor	ZPI	ZMD 1	ZMD 1
Presença ou potencial para transporte coletivo	Presente nas vias de acesso	Presente na via de acesso	Presente nas proximidades
Energia elétrica	Sim	Sim	Sim
Abastecimento de água potável	Sim	Sim	Sim
Rede coletora de água pluvial	Sim	Sim	Sim
Rede coletora de esgoto	Sim	Sim	Sim
Coleta de Resíduos Sólidos	Presente nas proximidades	Sim	Sim
Vias de acesso com capacidade de carga para empreendimentos habitacionais	Sim - Leito carroçável de 9,00m	Sim - Leito carroçável de 10,00 m + canteiro + 10,00 m	Sim - Leito carroçável de 9,00 m
Nº creches (r=1Km)	0	1	1
Nº escolas municipais (r=1Km)	2	2	3
Nº escolas Estaduais (r=1km)	2	1	2
Atendimentos públicos de saúde (r=1Km)	2	1	3
Espaços públicos de lazer (r=1Km)	Sim	Sim	Sim
Propriedade pública ou privada	Privada	Privada	Pública
Área de preservação ambiental, histórico, artístico ou paisagístico	Sim, APP ao fundo da gleba com A= 36.267,20 m ²	Não	Não
Há projeto em andamento ou aprovado			
Há construções sub-utilizadas	Sim	Não	Não
Intensidade Comercial	Alta	Média	Baixa
Predominância de uso	Mista	Mista	Residencial (pouco comércio)

Fonte: Produção própria

O segundo indicador de segregação urbana que se produziu os critérios contidos na tabela foi o loteamento irregular, sendo novamente escolhidas três áreas randomicamente, áreas que já se encontravam definidas como ocupações clandestinas pela Prefeitura. Diferente dos vazios urbanos – concentrados nas centralidades infraestruturadas –, a escolha dos loteamentos clandestinos a serem analisados se deu em regiões diferentes da cidade, afinal como ressaltam Villaça (2011), Maricato (2013) e Saboya (2012) as cidades brasileiras sofrem um constante processo de fragmentação e espraiamento periférico, sendo que a concentração de loteamentos irregulares ocupados por população de baixa

renda se dá nas franjas da cidade. Em Votorantim, o processo de segregação e espraiamento clandestino reforçam o estado caótico da urbanização das cidades brasileiras, onde a grande concentração desses aglomerados se deu nas periferias durante a recessão econômica do “milagre brasileiro” (ver Mapa 03).

Como observado no mapa 02, os loteamentos clandestinos de Votorantim seguem a lógica brasileira e encontram-se distantes do centro antigo, portanto escolheram-se as áreas em três regiões distintas da cidade visando demonstrar que a metodologia pode ser aplicada em qualquer loteamento irregular e que os instrumentos do Estatuto da Cidade a serem previstos no combate a segregação socioespacial urbana serão variados de acordo com os resultados da tabela de critérios. Dessa forma, com a aplicação da tabela de critério nos três loteamentos irregulares chegou-se aos seguintes resultados:

Tabela 03 – Resultado da aplicação dos critérios no indicador loteamento irregular

CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO PLANO DIRETOR DE VOTORANTIM			
<i>Loteamentos Irregulares</i>			
CRITÉRIOS	ÁREA 1	ÁREA 2	ÁREA 3
Localização na malha urbana (Zona)	Sudoeste	Sudeste	Leste
Área	107.422,35 m ²	104.116,80 m ²	77.691,25 m ²
Endereço	Rod. João Leme dos Santos	R. Paschoal Gerônimo Fornazari	Av. Pedro Augusto Rangel
Zoneamento incidente pelo atual Plano Diretor	ZMD 3	ZMD 3	ZMD 3
Presença ou potencial para transporte coletivo	Interno sim. Problema com transposição da rodovia	Presente nas vias de acesso	Presente nas vias de acesso
Energia elétrica	Sim	Sim	Sim
Abastecimento de água potável	Sim	Sim	Sim
Rede coletora de água pluvial	Sim	Sim	Parcial
Rede coletora de esgoto	Sim	Sim	Sim
Coleta de resíduos sólidos	Sim	Sim	Presente nas proximidades
Vias asfaltadas	Sim	Sim	Parcial
Nº creches (r=1Km)	0	0	2
Nº escolas municipais (r=1Km)	1	2	2
Nº escolas Estaduais (r=1km)	0	1	2
Atendimentos públicos de saúde (r=1Km)	1 (saúde da família)	0	1
Espaços públicos de lazer (r=1Km)	Apenas um campo de futebol	Sim	Sim
Propriedade pública ou privada	Privada	Privada	Privada
Respeita Legislação Ambiental (em caso de APP)	Sim (antigo córrego canalizado)	Não	Não
Tempo de ocupação	Aproximadamente 40 anos	Indeterminado	Indeterminado
Nº de lotes	Aproximadamente 309	Aproximadamente 157	Aproximadamente 85
Área Institucional desocupada próxima	Sim, Área=7.622,80 m ²	Não	Sim, Área=7.765,37 m ²
Presença de comércio (r=1km)	Sim, pequenos	Sim, pequenos	Sim, pequenos
Predominância de Uso	Residencial	Residencial	Residencial
Possibilidade de aplicação do código de obras	Parcialmente	Parcial	Parcial
Distância para a Região Central	4,5 Km	1,8 Km	2,9 Km
Presença de sub-habitações	Sim	Sim	Sim
Nº de Condomínios ou loteamentos fechados (r=1Km)	5	5	0

Fonte: Produção própria

O último indicador de segregação socioespacial urbana definido pela pesquisa e que foi analisado segundo os critérios definidos nas tabelas foram as áreas ambientalmente sensíveis ocupadas por favelas. Nas discussões de revisão do Plano Diretor de Votorantim em 2013, a Prefeitura apresentou um cadastro de aglomerados subnormais, sendo que a maior parte se concentra em áreas ambientais. Assim se escolheram as três áreas ambientais ocupadas por favelas de maneira aleatória, seguindo a metodologia aplicada nos outros dois indicadores.

A diferença da análise das favelas para os outros indicadores é que serão aplicadas duas tabelas, uma de aspecto físico-sócio-territorial para as favelas e outra de aspecto ambiental com o intuito de identificar o estado de degradação ambiental da área ocupada, sendo que esse diagnóstico da vegetação se deu pautado na tabela CONAMA da resolução nº 1. Com as definições dos critérios, pautados teoricamente, se identificou os seguintes resultados:

Tabela 04 – Resultado físico-sócio-territorial do indicador favelas em áreas ambientais

CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO PLANO DIRETOR DE VOTORANTIM			
<i>Favelas nas Áreas de Preservação Permanente</i>			
CRITÉRIOS	ÁREA 1	ÁREA 2	ÁREA 3
Localização na malha urbana (Zona)	Oeste	Centro-Sul	Sul
Área	22.557,00 m ²	10.234,00 m ²	18.392,00 m ²
Endereço	R. Orlando Brasil	R. Joaquim Marques	R. Francisco Verdugo
Zoneamento incidente pelo atual Plano Diretor	ZMD 1	ZMD 3	ZMD 3
Nº de sub-habitações	9	19	37
Tempo de ocupação	30 - 35 anos	10 - 15 anos	25 - 30 anos
Energia elétrica	Sim	Sim	Sim
Abastecimento de água potável	Sim	Sim	Sim
Rede coletora de água pluvial	Sim	Sim	Sim
Rede coletora de esgoto	Não	Presente nas vias de acesso	Não
Coleta de resíduos sólidos	Presente nas vias de acesso	Presente nas vias de acesso	Presente nas vias de acesso
Nº creches (r=1Km)	1	2	2
Nº escolas municipais (r=1Km)	1	4	3
Nº escolas Estaduais (r=1km)	1	1	1
Atendimentos públicos de saúde (r=1Km)	2	1	2
Espaços públicos de lazer (r=1Km)	Sim	poucos	poucos
Considerada área de risco	Instável	Instável	Não
Possibilidade de urbanização	Baixa	Baixa	Alta
Área pública ou privada	Pública - Sistema de Lazer	Pública - Sistema de Lazer	Pública - Sistema de Lazer

Fonte: Produção própria

Tabela 05 – Resultado da aplicação da Tabela CONAMA– Resolução nº1, de 18 de março de 1994.

DIAGNÓSTICO - ESTADO DE REGENERAÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA	ÁREA 1	ÁREA 2	ÁREA 3
Nº de estratos	1	1	1
Dominância ou diversidade de sp	Intermediária	Intermediária	poucas
Altura das árvores do dossel (m)	entre 8-17	entre 8-17	até 10
Diâmetro das árvores do dossel (DAP/cm)	25	25	entre 15 e 20
Epífitas	ausentes	ausentes	ausentes
Lianas herbáceas	presentes	presentes	presente
Lianas lenhosas	ausentes	ausentes	ausentes
Gramíneas	presentes	presentes	presentes
Outros (reg. Dossel ou típicas de sub bosque)	inexistente	inexistente	inexistente
Espécies indicadoras	Mamona, ipê goiabeira, amoreira, leucena, ameixeira, abacateiro, mangueira (exóticas)	abacateiro, mangueira, bananeira (muitas exóticas)	Mamona, leiteiro, goiabeira, mutambo, mangueira, abacateiro, laranjeira (exóticas)

Fonte: Produção própria

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 Vazios urbanos de Votorantim e os instrumentos do Estatuto da Cidade

Após a pesquisa de campo e a compilação dos dados coletados, comparando-os com as informações disponibilizadas nas últimas audiências públicas de revisão do Plano Diretor de Votorantim (Plano Diretor aprovado em 2006 e início da revisão em 2013), pode-se afirmar que o município sofre abruptamente um processo especulativo imobiliário, explicito pelas mais de 150 áreas dotadas de infraestrutura e subutilizadas presentes no perímetro urbano (ver mapa 05), sendo que aproximadamente 50% dessas áreas ociosas encontram-se no raio de 1 km da região central.

A primeira área pesquisada encontra-se na principal avenida da cidade que conecta o município vizinho de Sorocaba, a Rodovia Raposo Tavares e o eixo comercial que se formou ao longo da Avenida 31 de Março. A referida área de aproximados 118.712,80 m² passou por modificações no séc. XX, inicialmente ocupada por uma fábrica se transformou em um colégio privado. Após falência desse colégio a ociosidade perdura no terreno há quase 10 anos, configurando um entrave urbano, prédios abandonados e em total desuso, além de ser uma vasta área em região valorizada economicamente e de forte potencial residencial, ou seja, a retenção subutilizada e consequente indução do espraiamento da periferia urbana se perfazem como destacam Bassul (2004), Maricato (2010; 2013), Rolnik e Saule Junior (2001) e Saboya (2012).

Foto 04 – Vazio Urbano vista da Av. Moacir O. Guitte (Área 1 – Tabela 2).



Fonte: Produção própria

Foto 05 – Vazio Urbano com o imóvel do antigo colégio subutilizado (Área 1 – Tabela 2).



Fonte: Produção própria

Por se tratar de uma propriedade privada e subutilizada o instrumento primordial a ser discutido é: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e consequentemente o IPTU Progressivo no Tempo que apesar de referenciados no Plano Diretor vigente, não possuem delimitação das áreas onde serão instituídos, nem normatização tributária e executabilidade, tornando o instrumento inócuo ao combate à especulação imobiliária e contradizendo o embasamento teórico quanto a auto aplicabilidade dos instrumentos no Plano Diretor abordado por Maricato (2013), Prieto (2006) e Rolnik (2003). Esses mecanismos compelem aos proprietários com glebas

ociosas a utilizarem os potenciais infraestruturais presentes no perímetro, caso não seja executado o objetivo determinado pela lei, a propriedade poderá ser fruto de desapropriação e o gestor público obterá um estoque de terras bem localizadas e propícias ao desenvolvimento de habitações de interesse social.

Sabendo-se que essas etapas devem respeitar prazos legais, sendo de seis a oito anos para que a possibilidade de desapropriação seja vislumbrada, a discussão pública dos instrumentos e delimitação dos vazios urbanos no Plano Diretor deve ocorrer o mais breve possível, porém pautados no diagnóstico e seleção das áreas adequadas seguindo os critérios apresentados anteriormente. Um parêntese que se abre implica na questão de se definir no Plano Diretor o que corresponde um imóvel ou terreno subutilizado, pois mais um equívoco cometido no PD vigente em Votorantim é a não caracterização desse aspecto fundamental para se direcionar o diagnóstico e aplicação dos critérios nas áreas de real interesse para se prever o PEUC. No inciso I do § 1º do artigo 5º do Estatuto da Cidade refere-se a imóvel subutilizado aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor (ROLNIK, 2001), portanto deverá se definir no Plano Diretor uma porcentagem mínima de aproveitamento capaz de cumprir a função social da propriedade, por exemplo, o município de Sorocaba – conurbado com Votorantim – adota como aproveitamento mínimo 30% dos coeficientes definidos no zoneamento (Lei 8.181/07). Entende-se que essas definições deverão ser específicas em cada região do município de acordo com o diagnóstico a ser discutido nas audiências públicas e como não é o objeto específico da pesquisa, não caberá aqui definir o mínimo a ser adotado como subutilização, porém vale ressaltar sua importante presença no escopo da lei.

Para efetivar a inserção da referida gleba no contexto habitacional direcionado às famílias de baixa renda, pode-se demarcar a mesma no Plano Diretor como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), pois compreende num valoroso mecanismo de regularização de áreas irregularmente ocupadas ou, nesse caso em específico, metodologia de construção de habitações de interesse social nos vazios urbanos. Porém, o reconhecimento de uma área como ZEIS tende a diminuir o preço da terra naquele local, pois sua atratividade para o mercado formal também diminui. Por isso, a aplicação do instrumento sofre grande pressão contrária por parte do mercado imobiliário e dos proprietários de imóveis (FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

A demarcação de ZEIS será fundamental não só para inserir os segregados na cidade legal, mas também por prevenir que em determinada área perpetue a especulação imobiliária e, conseqüentemente, a expulsão de grupos com menor renda. Uma ZEIS pode

impedir o remembramento de lotes urbanizados na área delimitada pelo Plano Diretor, ficando vedada à compra de vários lotes vizinhos para que se transforme em um único lote para a construção de grandes empreendimentos. Na região dessas zonas especiais de interesse social pode ser instituída a obrigatoriedade do uso do solo para residências unifamiliares, compondo o objetivo final da área pesquisada no município de Votorantim, a fim de se configurar a função social da propriedade numa atual área ociosa e permitir justiça social à população de menor renda permitindo-lhes acesso a terra urbanizada e provinda de infraestrutura.

Antes de concluir o diagnóstico da referida área, alguns detalhes devem ser enfatizados quanto às características específicas da região a qual se insere, principalmente no que tange a infraestrutura e equipamentos públicos. Na aplicação dos critérios, buscou-se determinar a capacidade de absorção da microrregião para um empreendimento habitacional de interesse social, ou seja, rede de abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, galerias pluviais, transporte coletivo, equipamentos escolares, de saúde e de lazer foram pesquisados num raio de mil metros, assim pôde-se constatar as qualidades infraestruturais da região e a carência de creches, sendo que ao se vislumbrar a implantação de habitações sociais no terreno, um estudo pormenorizado inserido no Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS)⁶ deverá abordar as especificidades quanto à oferta e demanda dos equipamentos públicos.

Por fim é preciso levantar dois pontos finais quanto a área pesquisada, sendo de relevante importância a presença de um córrego aos fundos, tornando a área útil 30,63% menor devido a preservação permanente e não menos importante é a legislação municipal do Plano Diretor vigente que classifica a região como Zona Predominantemente Industrial (ZPI) em seu zoneamento, restringindo certos tipos de usos como residências multifamiliares. Assim, ao revisar o Plano Diretor uma abordagem necessária será uma melhor distribuição quanto ao zoneamento que atualmente encontra-se muito genérico, tecnocrático e sem uma metodologia que considere as reais condições físico-territoriais, infraestruturais, ambientais e sociais da cidade.

6. De acordo com o Caderno de Orientações Técnico Social da CEF, o PTTS possui:

Objetivo: Desenvolver ações de apoio e fortalecimento à participação efetiva das famílias beneficiárias na implementação do Projeto, através de atividade que promovem a inclusão social e produtiva, tendo em vista garantir a habitabilidade familiar e comunitária, a geração de renda e, conseqüentemente, a sustentabilidade do projeto.

Missão: Criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, bem como incentivar a gestão participativa, garantindo a sustentabilidade do empreendimento.

A segunda área de estudo localiza-se na Região Centro-Oeste do município, especificamente num dos eixos viários principais, composto pela Avenida Gisele Constantino que interliga Votorantim até a Zona Sul de Sorocaba, caracterizada pelo alto padrão de moradias e investimentos comerciais. A pesquisada área é particular com aproximadamente 63.059,20 m² e no Plano Diretor vigente é determinada como Zona Predominantemente Residencial de Média Densidade (ZMD1), permitindo-se uma diversidade de usos muito maior do que a área dissertada anteriormente, porém enfatiza-se a urgência de uma revisão do Plano Diretor para que haja adequação às necessidades reais da cidade.

Foto 06 – Vazio Urbano em área valorizada, propícia a habitações sociais e na sequência do eixo comercial de Sorocaba (Área 2 – Tabela 2).



Fonte: Produção própria

A aplicação dos critérios possibilitou diagnosticar que a área pesquisada é munida de infraestrutura necessária para a implantação de habitações de interesse social, composta por redes de abastecimento de água potável, coleta de esgoto e lixo, galeria de águas pluviais, iluminação, transporte coletivo e sistema viário qualificado. Também há sistemas públicos de saúde, educação e lazer, porém cabe mais uma vez ressaltar que a oferta de equipamentos públicos e sua capacidade de carga serão analisadas no PTTS e, portanto, o presente estudo não visa determinar a quantidade de pessoas que poderão habitar o terreno ou quantos equipamentos públicos serão necessários construir para suprir a demanda.

Por se encontrar num eixo viário que possui habitações unifamiliares, comércio e condomínios de alta renda, a referida área pode ser considerada importante e um marco, caso implantado HIS, contra o pragmatismo do urbanismo ortodoxo, como ressaltava Maricato (2002). Afinal os Planos Diretores buscam seguir a lógica de Haussmann (Paris)

e Cerdá (Barcelona) onde a cidade monumental é rígida em suas radiais e segregada quanto aos usos (exclusivamente residenciais, comerciais, industriais), porém essa inflexibilidade de usos gera constantes problemas de interação social, desqualificação de regiões centrais, insegurança e violência (JACOBS, 2001). Jacobs (2001) explora com propriedade essa temática, principalmente a questão da variabilidade de usos como propulsão à utilização das ruas em todos os períodos do dia para que a relação das pessoas e autopreservação de segurança se configurem. Essa aplicação metodológica será interessante na cidade de Votorantim, em especial na área estudada, visto ser uma região que tende a se transformar de exclusividade comercial e assim necessitará de incentivos a diversidade e utilização residencial, ficando mais interessante quando se tratar de residências para pessoas de baixa renda, transcendendo a utopia e se concretizando uma mescla econômico social, de usuários e usos diferentes no tecido urbano.

Quanto a revisão do Plano Diretor e a previsão de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para se combater esse vazio urbano, mantem-se a especificação enquadrada na área anterior, pois mais uma vez tratamos de uma propriedade privada, subutilizada, munida de infraestrutura e qualificada a receber empreendimentos habitacionais, a fim de se reduzir o déficit habitacional do município e cumprir a função social da cidade e da propriedade. Então, pode-se aplicar o PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório), não se cumprindo o determinado em lei, utiliza-se o IPTU Progressivo no Tempo pelos cinco anos seguintes e se a função social deixar de existir após todo o processo legal fica possibilitado à desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública.

O processo para a eventual desapropriação é longo e pode ser desanimador, mas se faz emergencial nas cidades brasileiras, principalmente nas de médio porte, visto que ainda não foram acarretadas com as grandes disparidades socioambientais como as metrópoles, porém o mesmo processo segregacionista socioespacial, especulação imobiliária, favelização em áreas ambientais, crescente número de condomínios e loteamentos fechados passa a vigorar nas cidades acima de 100 mil habitantes (NAMUR e DENIZO, 2012). Portanto o quanto antes se prevenir a proliferação dessa depreciação socioambiental, mais eficaz será o planejamento urbano e equitativa se configurará a cidade para que se busque a inserção da sustentabilidade nas “trincheiras da batalha” da vida urbana.

Para que a área seja destinada ao combate da segregação socioespacial urbana e reduza-se o déficit habitacional do município, poderá se manter a mesma aplicação da

área anterior, ou seja, demarca-la no Plano Diretor como ZEIS para que o poder público obtenha um estoque de terras para projetar habitações sociais em regiões infraestruturadas e que integrem a população excluída em sub-habitações à cidade real como diz Maricato (2002) ou à centralidade rica em infraestrutura como disserta Rolnik (1988).

Por se tratar de uma área interessante para o poder público devido sua localização, infraestrutura, adequação para receber empreendimentos habitacionais e buscando uma variabilidade de usos na região, outro instrumento do E.C. que pode ser levado às audiências públicas é o Direito de Preempção, onde ao ser implantado e a área delimitada no P.D, o poder público estabelece-se como prioritário na compra do terreno. Se o mesmo for objeto de alienação entre terceiros, o poder público deve ser comunicado e se mantiver o interesse terá prioridade na aquisição. Tal mecanismo deve ser usado com cautela, pois ao adquirir uma área pelo Direito de Preempção o gestor público deve utilizar a área num prazo de cinco anos sob pena de processo por improbidade administrativa, além de estar pautado em um diagnóstico que confirme que a área é de interesses reais para melhorias dos valores sociais, econômicos e ambientais da cidade.

Para incentivar o uso da área poderá se demarcar a gleba como sujeita a Outorga Onerosa do Direito de Construir e permitir alteração de uso ou se construir acima do coeficiente básico de aproveitamento, pois o objetivo da aplicação dos critérios é inibir o processo segregacionista e a especulação imobiliária e não utilizar medidas ditatoriais para estocagem de terras ao poder público. Esse instrumento propiciaria uma densidade maior na região e incentivaria o proprietário a parcelar ou até mesmo criar convênios para se produzir HIS. Porém, para que a Outorga Onerosa possa ser implantada, o Plano Diretor deve definir um coeficiente básico no zoneamento e delimitar o percentual que poderá ser edificado a mais do que o permitido e o cálculo para a cobrança sobre o acréscimo de área, sendo que os recursos provindos desse instrumento poderão ser revertidos em melhorias ou construções de habitações sociais.

O último estudo de caso de vazios urbanos no município de Votorantim localiza-se na região centro-sul e com aproximados 9.981,40 m². Diferente das outras áreas, essa em específico trata-se de um espaço menor e de propriedade pública, ou seja, o poder público que no processo de urbanização brasileiro foi determinante para as práticas segregacionistas, mantém na cidade terrenos ociosos em regiões infraestruturadas enquanto a população de baixa renda se refugia nas periferias ou favelas em áreas ambientalmente sensíveis. Outras áreas públicas no município possuem a mesma característica de ociosidade e se tornam verdadeiros depósitos de entulhos e lixo doméstico, exigindo uma

oneração pública para limpezas periódicas, principalmente nas estações chuvosas onde a região é afetada por proliferação de dengue ou outras doenças como a leptospirose.

Foto 07 – Vazio Urbano em área pública propícia a habitações sociais (Área 3 – Tabela 2).



Fonte: Produção própria

Foto 08 – Vazio Urbano em área pública na região do Vossoroca (Área 3 – Tabela 2).



Fonte: Produção própria

Assim como os demais vazios urbanos dissertados nessa pesquisa, essa área é dotada de infraestrutura básica e possui uma capacidade de carga interessante para se receber empreendimentos habitacionais, principalmente pelo atendimento de equipamentos públicos de saúde e educação no raio de mil metros. O destaque para a implantação de

habitações populares, refutando a ociosidade da propriedade, se encontra mais uma vez na diversidade de usos defendidos por Jacobs (2001), afinal nesse raio fictício estabelecido encontram-se nichos das mais variadas faixas de renda, comércios, praças, escolas, postos de saúde e igrejas. Já as habitações sociais ainda são uma realidade distante, pois a região se transformou ao longo dos últimos 10 anos, valorizou-se com novos loteamentos, comércio diversificado e equipamentos públicos. Portanto, o poder público deveria qualificar essa área ociosa e aproveitar para implantar novas habitações, de maneira a contribuir com a diversificação social, rompimento cada vez maior com a segregação socioespacial urbana e redução do déficit habitacional do município.

Na revisão do Plano Diretor uma proposta interessante a ser debatida nas audiências públicas é a delimitação da área como ZEIS, pois assim haveria o incentivo de execução de habitações de interesse social pelos motivos já explanados anteriormente. Por se tratar de um terreno público, as dificuldades em se determinar como de interesse social são muito menores do que nas privadas, porém deve ser atentado se realmente a implantação de habitações sociais na região será qualitativa e isso virá através do diagnóstico criterioso aplicado na área. Por meio dos critérios, o gestor municipal conhecerá os pontos fortes e fracos desse novo projeto, as carências e positivities da região, a capacidade de suporte das vias e infraestruturas urbanas, além de planejar com a equipe técnica e discutir com a população quais instrumentos do Estatuto da Cidade deverão ser previstos para que se configure a função social da propriedade simultaneamente com uma heterogeneidade social na cidade, desfazendo as práticas de exclusão e otimizando as infraestruturas através de maiores densidades.

Na busca por uma cidade mais equilibrada socioambientalmente os ônus e bônus dos investimentos públicos devem ser divididos entre todos, dessa forma um instrumento que visa manter esse princípio é a Contribuição de Melhorias, a qual se configura como um tributo onde o fato gerador é a valorização imobiliária privada em decorrência de obras públicas. Esse mecanismo poderá garantir ao gestor público o retorno dos investimentos realizados em determinada localidade, sendo possível sua aplicação nessa área, pois a construção de habitações criará condições favoráveis ao comércio local, haverá abertura de novas vias, iluminação e asfalto serão destinados nas áreas anexas e, principalmente, o que hoje se caracteriza como depósito de entulhos se transformaria em um espaço útil, de interessante estética visual e integração social.

Apesar de previsto na Constituição Federal desde a década de 60, a Contribuição de Melhorias não remete aplicabilidade na maioria dos municípios brasileiros. Dentro dessa

temática, Bassul (2004) é enfático ao questionar o clientelismo vigente na política, em especial nas municipais, pois com a instituição de um novo imposto a descrença nos legisladores eleitos seria catastrófica para eventuais reeleições. Dessa forma o Plano Diretor pode prever em seu arcabouço de artigos alguma especificidade a respeito da Contribuição de Melhorias, inclusive se perfazendo como um propulsor de discussões a respeito do tributo nas audiências públicas, pois haverá uma real gestão democrática da cidade se a população for informada e entender as necessidades de distribuição dos gastos em determinadas obras públicas para que se possa vislumbrar a formação de cidades equitativas socialmente, preservadas ambientalmente e estabilizadas economicamente. É muito importante que as audiências públicas fomentem sobre os conceitos de cidades sustentáveis previstos no Estatuto da Cidade e a necessidade de prover um ambiente com menores desigualdades.

Por se tratar de uma gleba pública ociosa, cabe ao poder público cumprir a função social da propriedade. Os instrumentos do Estatuto da Cidade enfatizam a atuação nas áreas privadas, portanto, a maior parte deles não são plausíveis de serem referenciados em discussões de glebas públicas. Interessante destacar que o diagnóstico produzido demonstrará ao gestor público as carências de equipamentos na região, sendo um elemento a mais para as audiências públicas, de forma que os técnicos e políticos poderão apresentar algumas prioridades de serviços públicos no espaço em que se projetará um empreendimento habitacional de interesse social.

5.2 Loteamentos Irregulares de Votorantim e os instrumentos do Estatuto da Cidade

Os loteamentos clandestinos implantados nas periferias dos municípios brasileiros são causas e causadores do processo segregacionista imposto pela urbanização brasileira desorganizada do séc. XX. Pode-se entender como causa pelo simples fato de ser a solução vista pelos excluídos da cidade legal¹⁰ de ter uma propriedade, mesmo que ilegal. Também se entende como causadora da própria segregação, pois ao se estabelecerem numa região distante das centralidades, desprovidos de infraestrutura e sendo necessário percorrer grandes distâncias até o emprego, muitos segregados não conseguem se manter no trabalho ou gastam grande quantidade da renda em locomoção, como aponta Chagas (2007). Portanto, o loteamento clandestino periférico que é fruto da segregação, acaba por se tornar a causa de muitos deixarem de habitá-lo e se

estabelecerem nas áreas de preservação permanente nas centralidades, despontando uma prática depreciativa ambiental e socialmente que são as favelas.

O município de Votorantim, apesar de possuir menos de meio século de autonomia administrativa, encontra-se fadado às práticas segregacionistas e principalmente à formação de loteamentos irregulares distantes das regiões centrais. Como já explicitado anteriormente, a presença de vazios urbanos especulativos nessas centralidades, acaba por inibir a posse de terras urbanizadas pela população de menor renda, que soluciona seu problema adquirindo uma propriedade sem a escritura, distante dos postos de trabalho e dos equipamentos públicos, criando assim, cada vez mais, os nichos sociais agravadores das crises urbanas.

Um desses loteamentos clandestinos, porém hoje já reconhecido como bairro integrado ao planejamento urbano, é o Green Valley às margens da Rodovia João Leme dos Santos e englobador de uma área aproximada de 107.422,35 m². Pela dificuldade de definição precisados limites dos lotes não se determinou um número específico, mas pelas proximidades com os números cadastrados pela Prefeitura de Votorantim. O loteamento consta com quase 309 lotes munidos de infraestrutura sanitária, permeabilidade do solo, coleta de resíduos e redes de abastecimento.

Foto 09 – Loteamento irregular Green Valley, presença de infraestrutura, mas segregado da cidade (Área 1 – Tabela 3).



Fonte: Produção própria

Foto 10 – Loteamento irregular Green Valley, consolidação do bairro (Área 1 – Tabela 3).



Fonte: Produção própria

Localizado na zona sudoeste e distante 4,5 Km da região central, o Green Valley possui um déficit de equipamentos públicos preocupante à qualidade de vida da população, pois conta com apenas uma escola municipal de Ensino Fundamental e um campo de futebol abandonado, fazendo-se necessário uma viabilização de creche, posto de saúde e sistemas de lazer. Essas carências compõem o caráter segregador do loteamento, sendo que no local implantaram-se apenas pequenos comerciantes, obrigando os moradores a percorrerem grandes distâncias para trabalhar ou adquirir mercadorias variadas. Esses problemas são agravados pela dificuldade de locomoção e transposição da rodovia que isola o loteamento do restante da cidade, não havendo pontos de desaceleração ou passarelas, que causam um grau de periculosidade alto para a população local.

Entre os loteamentos irregulares do município, o Green Valley acaba por ser o de maior segregação, principalmente pela questão do isolamento rodoviário e proliferação de condomínios ao redor de seu perímetro (três consolidados e mais dois em fase de construção), sendo que outras glebas circundantes também possuem potencial para abrigar esse modelo de empreendimento e crescer o modelo de “emparedamento” do loteamento pesquisado. Maricato (2013) e Jacobs (2001) destacam a perversidade à vitalidade pública desse modelo condominial, visto o sentido de segurança enclausurado vendido ao cidadão de maior renda. Nessa busca por cidades sustentáveis, o gestor público de prover espaços públicos acolhedores e integração entre cidadãos, já os condomínios, nesse caso, representam a atuação contrária ao conceito de combate à violência urbana pela variabilidade de usos e usuários nos espaços da cidade.

Com o diagnóstico produzido pela aplicação dos critérios, alguns instrumentos do Estatuto da Cidade poderão ser levados às discussões no Plano Diretor, objetivando a

redução das práticas de isolamento dessa população ao contexto geral da cidade, o reconhecimento da legalidade da posse e a manutenção da população no local, visto que o crescimento dos muros condominiais pode intensificar a violência nesses pontos e ao mesmo tempo causar a expulsão dos moradores de baixa renda devido à valorização imobiliária pela dispersão de infraestruturas na região, mantendo-se o ciclo dos espaços onde se concentram “os possibilitados de pagar” e em outros locais “os impossibilitados de pagar”.

A primeira atuação pública a ser debatida é a legalização da propriedade por meio da Usucapião Especial de Imóvel Urbano que concede o domínio de uma área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, ao requerente que comprovadamente tenha residido por cinco anos ininterruptos no local e sem oposição do real proprietário. Os artigos 9 ao 14 do Estatuto da Cidade introduzem normativas que visam superar entraves burocráticos e econômicos, como por exemplo, a gratuidade de todos os atos realizados na justiça e no cartório de registro de imóveis, assim como a assistência judiciária aos beneficiados. Também permite que a associação de moradores proponha a ação de usucapião em nome dos moradores, se autorizada por eles; e permite a forma coletiva da usucapião urbana, utilizada principalmente em favelas.

Apesar da Regularização Fundiária ser tida por Maricato (2013) como método de clientelismo político e de certa forma não proporcionar o preenchimento dos vazios entre a cidade legal e o loteamento recém legalizado, esse processo gera um sentimento de segurança por parte dos proprietários, pois não sentem-se ameaçados em perder sua terra, além poderem exigir com maior veemência a implantação de equipamentos públicos ou melhorias em infraestrutura.. Longe de formar um pensamento romancista, mas a busca pela sustentabilidade e a difusão da ideia da gestão democrática nas cidades se exige que o direito à propriedade seja garantido e principalmente que a participação e voz ativa da população regularizada, antes ilegal, obtenha eloquência nas discussões para maior harmonização do conjunto complexo e dinâmico da vida urbana.

Atribuída posse da propriedade e garantido ao loteamento introdução à cidade legal, tem-se como necessária a permanência dos moradores em suas propriedades e inibição da especulação imobiliária, portanto, mais uma vez se discutirá a delimitação de Zona Especial de Interesse Social como mecanismo de proteção à população de baixa renda. Já se pensando em um estoque de terras infraestruturadas para receber habitações sociais e condicionar a redução do isolamento no território, o Plano Diretor poderá delimitar glebas ociosas no entorno como ZEIS, visto que essa região encontra-se provida de

infraestrutura, cabendo ao gestor público capacitar o local com equipamentos de saúde, educação e lazer, levando-se em conta que ao lado do loteamento há uma área institucional com aproximados 7.622,80 m² e propícia ao recebimento de tais equipamentos públicos.

Outros dois instrumentos que podem ser levados pelo gestor público às audiências do Plano Diretor é: a Outorga Onerosa do Direito de construir e o Direito de Preempção. Visto que ao garantir a prioridade de compra sobre a propriedade particular, o Direito de Preempção determinará que o poder público tenha prioridade em adquirir as glebas circundantes ao loteamento irregular, assegurando que grandes incorporadores imobiliários não explorem mais os muros “seguros” dos condomínios e propaguem o “feudalismo contemporâneo”. Além do que, esse instrumento permite que se tenha um estoque de terras infraestruturadas para a edificação de habitações de interesse social complementando a delimitação da ZEIS. Já a Outorga Onerosa do Direito de Construir é qualitativa no sentido de se permitir maior densidade no território limítrofe ao loteamento pesquisado, pois com o incentivo de se ocupar e eliminar a ociosidade ao redor, há explicitamente a introdução da população antes segregada na composição da cidade legal.

Especificamente no caso do loteamento irregular Green Valley um problema que transcende a esfera municipal é a questão da rodovia, pois a mesma é de responsabilidade do Estado. Porém, a rodovia encontra-se em processo de duplicação e o município deveria participar ativamente no acompanhamento e execução do projeto, pois a criação de áreas de escape, sinalização, lombo travessias, até mesmo passarelas e pontos de ônibus serão fundamentais para que o isolamento do loteamento com o conjunto da cidade legal se amenize, estabelecendo uma conectividade mais assídua entre os excluídos e as centralidades.

Já a região sudoeste da cidade, quase 2 km da região central, se desenvolveu ao longo da antiga fábrica de tecidos um elevado número de ocupações próximas das áreas de preservação permanente com vias sem iluminação e captação pluvial. Especificamente, o loteamento clandestino diagnosticado encontra-se na via principal de acesso ao bairro Fornazari, sendo implantado entre um córrego e a Rua Paschoal Gerônimo Fornazari. Ao aplicar os critérios, detectou-se que o local possui as principais infraestruturas (redes de água, esgoto e pluvial, iluminação, asfalto e coleta de lixo), diferente de outras partes circundantes. A ilegalidade que se entende nos aproximados 157 lotes permeia os limites da APP, determinando uma intervenção nas delimitações dos terrenos no projeto de regularização fundiária.

Foto 11 – Loteamento irregular no bairro Fornazari, alguns casos há invasão de APP (Área 2 – Tabela 3).



Fonte: Produção própria

Foto 12 – Loteamento irregular no bairro Fornazari com infraestrutura básica (Área 2 – Tabela 3).



Fonte: Produção própria

O diagnóstico permitiu um reconhecimento mais detalhado da região e apresentou alguns aspectos que o gestor público deverá prevenir para que a questão segregacionista minimize, a ponto de configurar a equidade da distribuição dos investimentos,

principalmente no que tange aos equipamentos públicos, os quais ainda se encontram precários nas proximidades do loteamento. Visto que a região cresce em progressão geométrica em relação aos serviços públicos aritmeticamente, principalmente com a implantação de novos loteamentos no prolongamento da Rua Paschoal Gerônimo Fornazari, a capacidade de carga dos serviços públicos encontra-se defasada, pois num raio de mil metros não há creches, postos de saúde ou mobiliários de lazer.

Planejar a mitigação dessas carências identificadas ao aplicar os critérios é tão importante quanto a escritura de propriedade da terra, pois, de acordo com a Constituição Federal de 1988 inspirada na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, o direito à cidade vai além da moradia, ele se estabelece ao permitir que os excluídos tenham as mesmas possibilidades de acesso que os demais, ou seja, no caso empírico do bairro Fornazari em Votorantim, a questão não se remete ao simplismo da regularização, mas sim na complexidade de se projetar equipamentos públicos adequados às necessidades daquele nicho populacional.

Apesar de grande parte dos loteamentos clandestinos da cidade já estarem incorporados ao contexto urbano infraestruturado, a ilegalidade da posse ainda é um empecilho para o reconhecimento por parte do poder público, até mesmo do próprio morador como parte integrada à cidade. Dessa forma, o diagnóstico permite inicialmente, que dois instrumentos do Estatuto da Cidade sejam discutidos no Plano Diretor ao visar a regularização fundiária: a delimitação do território como Zona Especial de Interesse Social e a utilização da Usucapião Especial de Imóvel Urbano. Assim como no Green Valley, no Fornazari o gestor público pode propor que esses mecanismos garantam a propriedade da terra urbanizada aos seus usuários, além de introduzir a população antes segregada ao contexto do planejamento urbano e inibir que a valorização imobiliária, com os investimentos públicos e privados expulse a população de baixa renda, perpetuando o ciclo de segregação socioespacial urbana.

Outros instrumentos que o Estatuto da Cidade oferece à busca de um sustentável planejamento urbano é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), os quais poderão prever os impactos gerados com a legalização do loteamento. Ao se levar infraestrutura, serviços e equipamentos públicos à região, a valorização e perspectiva de novos empreendimentos tornam-se inevitáveis, portanto, o Plano Diretor poderá prever tanto EIA quanto o EIV do loteamento a ser legalizado como dos futuros loteamentos a serem instalados na região, tendo em vista a extensa área de expansão urbana presente na zona sudeste da cidade. Além da

preocupação com os impactos futuros, a exigência dos estudos no caso específico do Fornazari compreende-se como pertinente pelo fato de alguns lotes estarem em área de preservação permanente e ter sido observado ligação de esgoto no curso d'água cabendo se prever a manutenção da faixa *non aedificandi*⁷ e até mesmo um projeto de rede coletora de esgoto antes de se discutir a regularização fundiária.

Como ressaltado anteriormente, a região possui áreas propensas à expansão urbana, fato que já se observa na principal via do bairro, em especial com a implantação de condomínios e loteamentos fechados. Expandindo o foco do planejamento para a cidade como um todo, a manifestação constante dos fechamentos intensificará uma patologia urbana depreciativa ao coletivo da cidade, afinal o isolamento intensifica a disputa por espaços e dissemina a violência urbana. O Plano Diretor deverá inibir o desorganizado processo de expansão urbana na região, visto que ao delimitar algumas áreas como ZEIS, além do loteamento a ser legalizado, se proporciona uma diversificação maior de renda e usos. Também poderá se discutir nas audiências públicas a delimitação de áreas como o Direito de Preempção, pois assim o poder público inibiria a atuação maciça do mercado imobiliário ao controlar a expansão urbana.

Por fim, mantendo-se o foco na expansão urbana constante na região, pode-se discutir a implementação da Contribuição de Melhorias, principalmente nas proximidades da Rua Paschoal Gerônimo Fornazari, pois com a implantação de novos loteamentos e condomínios nas áreas desprovidas de infraestrutura, o ônus ficou a cargo do poder público e do restante da população, pois os recursos devem ser direcionados àquela área e outras mais carentes não recebem o investimento público adequado. Nesse caso, um texto específico deve ser discutido na revisão do Plano Diretor para previsão de implantação da Contribuição de Melhorias, estabelecendo a fórmula de cálculo da divisão dos custos provindos dos investimentos públicos que serão rateados entre os moradores beneficiados, especialmente os dos novos loteamentos.

A zona leste do município de Votorantim caracteriza-se pela transposição do perímetro urbano ao rural, sendo que nos últimos anos houve uma expansão de loteamentos na região e o que antes eram bairros segregados e de pouca infraestrutura, passaram a contar com investimentos públicos e privados, porém, em certos casos, manteve-se a ilegalidade da posse da propriedade.

7. Denomina-se faixa *non aedificandi* espaço dentro de loteamento e até mesmo lotes particulares, onde será vedada a edificação de qualquer espécie sobre esse espaço. Normalmente essas áreas são destinadas para vielas sanitárias que implantar-se-á galerias pluviais ou redes coletoras de esgoto.

Um desses casos pode ser observado na Avenida Pedro Augusto Rangel, próximo do bairro Vila Nova Votorantim. Trata-se de uma gleba com aproximados 77.691,25 m², distante quase 3 km da região central e com algumas defasagens infraestruturais como: parcial cobertura de galerias coletoras de águas pluviais e algumas vias não asfaltadas. No conjunto irregular presencia-se uma média de 85 lotes, onde a demarcação precisa é dificultosa e alguns casos não respeitam a legislação ambiental, estando inseridos em áreas de preservação permanente.

Foto 13 – Loteamento irregular próximo à Av. Pedro Augusto Rangel, ruas parcialmente pavimentadas e precário escoamento pluvial (Área 3 – Tabela 3).



Fonte: Produção própria

Foto 14 – Loteamento irregular, dificuldade de acesso com via estreita e sem retorno (Área 3 – Tabela 3).



Fonte: Produção própria

Por se constituir de um bairro de alta densidade populacional, a Vila Nova Votorantim possui serviços públicos de saúde, educação e lazer em maiores quantidades que outras regiões da cidade, porém com a expansão abundante de loteamentos, os equipamentos públicos passaram a se sobrecarregar, fazendo-se necessárias ampliações, reformas e construção de novos edifícios públicos. Dessa forma, a aplicação dos critérios identificou uma área institucional ociosa próxima com 7.765,37 m², sendo o vazio urbano oneroso à população e ao poder público. Portanto, o poder público já possui um mecanismo em mãos para ampliar seus serviços à população podendo se implantar na área uma creche ou escola de ensino fundamental que são os maiores déficits educacionais do município.

Cabe destacar que a aplicação dos critérios para a implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor, não só possuem o planejamento pontual e imediato, mas também uma visão histórica e futurista como partes abrangentes e fundamentais para a qualificação da cidade, pois se faz importante conhecer o processo de formação da patologia urbana e se projetar o futuro adequando as variáveis ao planejamento da cidade. Lembrando Jacobs (2001), a cidade é uma criação em constante modificação, organizada e integrada, onde o planejamento deve ser pontual, mas não minimalista e abrangente, não se rendendo ao simplismo. Assim os critérios buscam integrar as medidas de intervenções específicas à integridade conjunta da cidade que serão debatidas nas audiências públicas, objetivando o princípio da cidade sustentável contido no escopo do Estatuto da Cidade.

Assim como os demais loteamentos clandestinos, a irregularidade da propriedade destaca-se como empecilho para a integração dessa população segregada ao restante da cidade pautada às regras urbanísticas, novamente se discute a regularização fundiária e a emissão de títulos aos ocupantes da terra. Por se tratar de propriedade particular, o instrumento que o Estatuto da Cidade oferece ao gestor público é a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, perfazendo-se um caminho jurídico linear até a conquista da escritura de propriedade. Ressalta-se a importância do instrumento como método para se igualar o direito às possibilidades jurídicas, afinal os encargos, normalmente de elevado custo, serão gratuitos aos impossibilitados de arcar com os custos da legalização.

Mantendo-se a linha metodológica adotada nos outros loteamentos irregulares, a gleba na Vila Nova Votorantim também necessitará se prevenir contra ação especulativa do mercado imobiliário e o processo cíclico de segregação urbana, pois ao qualificar a área e reconhecer os ocupantes como verdadeiros proprietários, a valorização é imediata e se não houver mecanismos de proteção, a população de baixa renda acaba expulsa às regiões mais periféricas ou às favelas. Poderá se discutir no Plano Diretor a delimitação do

loteamento como ZEIS, garantindo o interesse social no local e inibindo a atuação imobiliária no local, visto que a área encontra-se circundada por cinco loteamentos para famílias de classe média e com valorização poderia se tornar alvo de incorporadores imobiliários.

A preocupação com a redução dos recursos naturais e a perda de resiliência do planeta não deixam de estarem inseridos nas discussões do planejamento urbano, pois os debates sobre sustentabilidade se afluem entre os “pensadores” das cidades. Com a aplicação dos critérios e a determinação de uma área ambientalmente frágil inserida no perímetro do loteamento clandestino pesquisado, é fundamental diagnosticar as interferências presentes e prospectar as eventuais sobrecargas futuras. Assim, o Plano Diretor poderá prever a obrigatoriedade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança no processo pré-legitimação do loteamento, como também nos demais empreendimentos que venham a se instalar na área. O intuito do EIA e EIV não irão inibir a formação de novos loteamentos ou empreendimentos de grande porte, mas diagnosticará previamente os impactos a serem gerados e fomentará alternativas para coibir ou minimizar os efeitos negativos, principalmente no que tange o aspecto social e ambiental.

Anteriormente ressaltado, a aplicação dos critérios demonstrou a necessidade de investimentos em infraestruturas básicas, especialmente asfalto, coleta de água pluvial e, dependendo da demanda a ser expandida, exigirá o redimensionamento das redes coletoras de esgoto sanitário. Dessa forma, por mais uma vez, a Contribuição de Melhorias seria interessante para distribuir os bônus e os ônus provindos dos investimentos públicos aos beneficiados e um mecanismo de recuperação do orçamento destinado à qualificação da área para que o gestor público possa destinar recursos a outras regiões também carentes de serviços públicos.

5.3 Favelas nas Áreas ambientalmente sensíveis de Votorantim e os instrumentos do Estatuto da Cidade

O século XX trouxe uma alarmante situação de pobreza e disparidades sociais em todas as regiões do globo terrestre, sendo os países abaixo da Linha do Equador os em situações mais preocupantes, principalmente pela propagação, em escala geométrica, das favelas ou sub-habitações insalubres.

Na cidade de Votorantim, as primeiras audiências de revisão do Plano Diretor no ano de 2013 diagnosticaram que quase quatro mil pessoas residem em aglomerados

subnormais. Se tratando de um município de pequeno para médio porte, 5% da população habitando locais insalubres e de vulnerabilidade ambiental alerta quanto ao planejamento urbano da cidade.

A pesquisa, assim como nos vazios urbanos e loteamentos clandestinos, aplicou os critérios para a discussão dos instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor de Votorantim em três áreas ocupadas por favelas, selecionadas aleatoriamente, porém, com suas particularidades e posição territorial diversificada. Apesar das áreas serem escolhidas sem preferências, a diferença entre as três ficou evidente e contribuiu com a pesquisa, pois quanto mais diversificadas forem as áreas, maiores serão as possibilidades de intervenções, fomentação quanto aos instrumentos adequados a serem utilizados e compreensão por parte do gestor público da variedade de mecanismos postos à sua administração para que um diagnóstico preciso e aplicação dos critérios almeje um planejamento urbano em busca da cidade sustentável.

O primeiro estudo de caso em área ambientalmente frágil ocupada por favela encontra-se na zona centro-oeste da cidade, especificamente numa área pública de aproximados 22.557,00 m², nas proximidades da Rua Orlando Brasil. Por meio de entrevista com moradores do bairro, verificou-se que ocupação se estende por mais de trinta anos, sendo que pela declividade acentuada do terreno e implantação das sub-habitações abaixo do nível da rua inviabilizou a conexão das tubulações de esgoto com as redes públicas.

Foto 15 – Favela em área pública na região do Parque Bela Vista. Risco de deslizamentos (Área 1 – Tabela 4 e 5).



Fonte: Produção própria

Foto 16 – Favela em área pública abaixo do nível da rua (Área 1 – Tabela 4 e 5).



Fonte: Produção própria

As nove moradias insalubres que estão implantadas no local encontram-se numa área de instabilidade geológica, identificada – pelo olhar técnico do arquiteto – como propensa a risco de deslizamento de terra. Apesar de redes de esgoto e pluvial serem diagnosticadas

nas vias circundantes, a peculiaridade topográfica dessa ocupação não permite a utilização das mesmas. Em análise preliminar já se constata que um eventual projeto de urbanização da favela exigirá um estudo pormenorizado de outras vias locais provindas de rede de coleta de esgoto para que haja um ajuste de cota de captação para a destinação dos resíduos sanitários.

Na análise e consenso de que a retirada das famílias e requalificação do espaço degradado torna-se a melhor alternativa, o poder público deveria introduzir essa população em habitações populares próximas ao local desocupado para que o sentimento de pertencimento e relações sociais/familiares não se percam com a distância, afinal o Brasil deve superar o modelo segregacionista do BNH⁸ com habitações de interesse social implantados nas periferias, desprovidos de infraestrutura, distantes dos postos de trabalho e excluídos do restante da cidade.

Jacob (2008) destaca em sua pesquisa por habitações de famílias de baixa renda a preocupação dos moradores frente às doenças causadas pelo esgoto despejado no meio ambiente, sendo que para mais de 80% dos entrevistados o poder público deve agir contra esse problema socioambiental. Os problemas causados pela insalubridade e falta de infraestrutura dos pobres em áreas ambientais foi destacado por diversas vezes, inclusive com o poder público incentivando essas práticas de ocupação para que uma minoria fosse privilegiada. Com as discussões sobre a finitude dos recursos naturais e os direitos ao cidadão postos na Carta Magna, o gestor público deve buscar introduzir a temática sustentável para suas ações, de maneira que se reconheça o brasileiro como cidadão formador da cidade numa real gestão democrática, sendo que Santos (2012) trata da inexistência de cidadania na sociedade brasileira, onde o brasileiro é tratado como “usuário” da cidade e não pertencente a ela, a uma cidade de oportunidades para todos e de meio ambiente preservado e integrado ao espaço construído.

Além do diagnóstico de uso da área, do território circundante e infraestrutura, utilizou-se uma tabela à parte para a análise do estado de conservação/ regeneração da vegetação. Tabela essa que se baseia nas resoluções nº 1 do CONAMA e define parâmetros para a classificação dos estágios sucessionais da vegetação secundária.

8. Empresa Pública instituída na década de 1970 pelo Regime Militar brasileiro. O BNH ficou responsável pelo financiamento de empreendimentos habitacionais, em especial os de interesse social (MARICATO, 2003). Observando a política habitacional empregada pelo Ministério das Cidades nos governos Lula e Dilma se atribui semelhança do BNH com o Programa Minha Casa Minha Vida.

As definições de vegetação primária e secundária diferenciam-se principalmente pelo nível de ação externa à natureza e modificação de sua estrutura original, sendo que a secundária divide-se em três estágios de regeneração: inicial, médio e avançado (CONAMA, 1994).

Considerar-se-á vegetação primária aquela vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, com efeitos mínimos das ações antrópicas, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécie. As vegetações do perímetro urbano dificilmente não sofreram ações antrópicas e, portanto, se classificam como estado secundário de conservação/ regeneração, cabendo à aplicação dos critérios definir qual estágio a mesma se encontra para que instrumentos de preservação ou intervenção possam ser previstos e precisamente delimitados nas audiências públicas do Plano Diretor.

A aplicação dos critérios na visita *in loco* demonstrou que a área se caracteriza por estágio inicial com muita degradação, pouca diversidade de espécies e várias espécies exóticas como: mangueira, abacateiro, mutambo, paineira e laranjeira, além da inexistência de epífitas, lianas herbáceas e lenhosas. A área antes correspondida como ambientalmente preservada e possuidora de um corpo d água, encontra-se em processo avançado de degradação, sendo o córrego visualmente soterrado e os esgotos sanitários das sub- habitações depositados *in natura*.

Tratando-se de um caso específico de aglomerado pequeno, uma das soluções plausíveis e positivas quanto aos aspectos sociais e ambientais, seria a remoção dessas famílias e a revitalização da gleba pública degradada. Com a retirada das moradias insalubres, o poder público deveria incluir a área como prioridade de intervenção e qualificá-la para o uso público, sendo possível a implantação de um parque e a reintrodução de espécies nativas no contexto ambiental. Nas bases de Barros (2012), Villaça (2011) e Jacob (2008) entende-se a importância da permanência, revitalização e ampliação de áreas verdes no planejamento das cidades, em especial na qualidade de limpeza e proteção dos aquíferos, além de inibir a formação de ilhas de calor⁹ nos espaços urbanizados.

9. As ilhas de calor se fazem presentes nas grandes cidades brasileiras, principalmente pelo descompasso urbano, citado por Villaça (2011), entre locais de melhor arborização, espaços públicos amplos e maior permeabilidade do solo (menores temperaturas) e locais com menor preservação da vegetação, quadras completamente habitáveis e pouco espaço público (maiores temperaturas).

Quando se referencia a questão de preservação ambiental, o Estatuto da Cidade traz em seu escopo um instrumento classificado na natureza específica dos planos que exige implantação em consonância com as diretrizes do Plano Diretor e denominado de Zoneamento Ambiental, o qual é delineado como plano de delimitação do território em zonas de interesse ambiental que necessitam de intervenções especiais.

O Zoneamento Ambiental organiza o território juntamente com o Plano Diretor e direciona a implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, além de estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental que assegurem a qualidade ambiental, a proteção dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade.

Por não possuir um Zoneamento Ambiental instituído, o município de Votorantim fica vulnerável quanto ao gerenciamento de suas áreas ambientalmente frágeis, tendo em vista que o mesmo é agraciado por rica diversidade de corpos d' água. O instrumento proposto necessitará de estudo, discussão e implantação imediata, afinal a Represa Itupararanga faz parte de Votorantim e abastece cidades vizinhas, tornando-se fundamental nas discussões do Plano Diretor e no contexto metropolitano da região.

Através do diagnóstico obtido com a aplicação dos critérios, outra possibilidade que deve ser debatida com a população – sempre a gestão democrática da cidade deve ser privilegiada – é a manutenção das moradias, porém com um amplo projeto de requalificação da área, inclusive com incentivos para melhorias habitacionais e implantação de redes de coleta de esgoto que se conectarão nas vias públicas próximas. Esse processo exige uma avaliação criteriosa sobre a população, pois a remoção das favelas deve ser utilizada como última alternativa, tanto pelo seu custo elevado quanto pela identificação da população com o local ocupado.

Ao se permitir a manutenção desse conjunto consolidado quase que há 35 anos, a preocupação preliminar é com a questão da posse da propriedade e o reconhecimento da população segregada no planejamento da cidade legal. A regularização fundiária desponta como princípio a ser discutido, mas como a dificuldade de se delimitar os lotes e com o veto presidencial dos artigos 15 ao 20 do Estatuto da Cidade, o instrumento que pode ser referenciado no Plano Diretor é a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia instituída pela Medida Provisória 2.220/01.

De acordo com a Medida Provisória n.º 2.220/2001, o direito a concessão é reconhecido para as pessoas que, até 30 de junho de 2001, já tinham a posse por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, um imóvel público de até 250m² situado em área urbana, estando os beneficiários utilizando o imóvel público para sua moradia ou de sua

família e não sendo proprietários ou concessionários, a qualquer título de outro imóvel urbano ou rural. Também foi admitida a concessão de uso coletivo para as áreas públicas, acima de 250m², de difícil demarcação de lotes e ocupadas por população de baixa renda.

Com a utilização do instrumento na área e o reconhecimento dos ocupantes como reais proprietários, cabe ao poder público garantir o equilíbrio ambiental por meio do planejamento integrado entre o Plano Diretor e o Zoneamento Ambiental. Apesar de compor uma Área de Preservação Permanente, a possibilidade de uso habitacional e ao mesmo tempo a reabilitação ambiental são interessantes, na medida em que a atual situação é depreciativa aos moradores, ao meio ambiente e à cidade como um todo e, portanto um projeto de incorporação da área ao contexto urbanizado, que refloreste e preserve o aspecto ambiental pode vir a agregar valores maiores do que simplesmente remover as famílias - em muitos casos contrariados – e isolar a APP, que foi uma prática comum em algumas intervenções ocorridas na cidade.

Outra ocupação de área ambiental por favela em Votorantim encontra-se na zona Sul, próxima da Rua Joaquim Marques, no bairro Santos Dumont. Ocupação que existe por volta de 15 anos, de acordo com relatos de antigos moradores, onde as 19 sub-habitações estão implantadas nos quase 10.234,00 m² de área pública.

Foto 17 – Favela em área pública. Necessita de análise geológica e perícia estrutural, mas por observação nota-se o risco de deslizamento (Área 2 – Tabelas 4 e 5).



Fonte: Produção própria

Foto 18 – Favela em área pública. Moradias acompanham o perfil natural do terreno (Área 2 – Tabelas 4 e 5).



Fonte: Produção própria

Ao observar a mancha urbana do município, nota-se que o bairro Santos Dumont se afasta quase 2 km da região central, mas com os investimentos em infraestrutura na década de 1990 e o espraiamento urbano contínuo, a situação de segregação do antigo bairro se reduziu quando o território excluído foi incorporado ao planejamento urbano. Essas melhorias infraestruturais, principalmente asfalto, transportes e proximidade com indústrias do bairro Votocel, criaram atrativos para a ocupação de favelas em glebas ociosas, especificamente na área pública composta por um córrego e vegetação nativa.

A aplicação dos critérios revela alguns pontos a serem discutidos nas audiências públicas de revisão do Plano Diretor como, por exemplo, a instabilidade geológica observada *in loco*, onde a declividade das vias lindeiras transcende os níveis aceitáveis e as moradias insalubres acompanham os cortes topográficos às margens do córrego, sem estudos de sondagem do solo, estabilidade ou fundações adequadas. Dessa forma, antes de qualquer atitude de intervenção ou iniciação de um projeto preliminar, o poder público deverá estabelecer uma equipe técnica para diagnosticar os riscos dessas moradias e se há possibilidade de estabilização do solo sem comprometer as construções existentes e a área de preservação permanente.

A visita *in loco* e a aplicação da tabela CONAMA constatou o estágio inicial de regeneração da vegetação, sendo facilmente identificadas espécies exóticas como: mamona, amoreira, goiabeira, abacateiro, mangueira e leucena, ou seja, a vegetação na área de APP encontra-se totalmente degradada. O diagnóstico também traz a situação catastrófica do córrego, onde grande carga de esgoto sanitário é despejada no corpo d'água sem qualquer tratamento prévio. Apesar das vias circundantes serem provindas de redes de coleta de esgoto e água pluvial, a dificuldade topográfica na implantação das sub-moradias impossibilita a utilização das mesmas pela favela, pois apesar de não estarem abaixo do nível das vias como no caso da favela na Rua Orlando Brasil, esse aglomerado insalubre acompanha o traçado das vias e em muitos casos não possuem inclinação adequada para o esgoto ligar na rede pública por gravidade.

Como anteriormente destacado, a intervenção e discussão de quais instrumentos de diretrizes urbanas se enquadram nessa área dependerá muito do diagnóstico de perícia estrutural a ser realizado por outro estudo específico, ficando determinadas duas possibilidades factíveis: a remoção das famílias para outras habitações e revitalização da área pública ou a manutenção das famílias e reurbanização do espaço.

No primeiro caso, de impossibilidade de manutenção das moradias na área, as famílias devem ser consultadas em audiência pública, além de explicada a situação emergencial e as possibilidades de novas habitações. Lembrando sempre que esse processo de remoção não deve se pautar no mesmo conceito utilizado no século XX, onde as famílias deixavam as centralidades e eram excluídas nas periferias, em conjuntos habitacionais desqualificados e de precárias infraestruturas. Trazendo o conceito de cidade sustentável abordado no Estatuto da Cidade, essa transição da favela para outras habitações, muitas vezes para apartamentos menores, deve ser elaborada, consultada e debatida entre técnicos da prefeitura - assistentes sociais, arquitetos, engenheiros, geógrafos, geólogos agrimensores, biólogos, advogados e educadores ambientais -, população a ser removida e população interessada - toda a cidade.

Estando a gleba desocupada, um projeto de intervenção e reabilitação do espaço já deve estar apresentado à população, discutido e iniciado. Por se tratar de uma extensa área, a apresentação de um Parque Linear ou um Parque Natural Municipal a ser implantado no local classificá-lo-ia como interessante tanto para a restauração da vegetação secundária e preservação da qualidade do aquífero (BRASIL, 2000), quanto para a possibilidade da cidade possuir um equipamento público agregador e diversificador de usos, pois no município tais propostas estão em defasagem. A recuperação das marginais dos córregos e a reintrodução de vegetação nativa são importantes intervenções para recuperar a capacidade de amortecimento e controle local da carga difusa – resíduos sólidos e líquidos espalhados pela cidade que são transportados pelas águas pluviais – e uma das propostas que se enquadram nessa prerrogativa são os parques lineares.

Trazendo as discussões de Jacobs (2001), a incorporação de um Parque Urbano Linear ou um Parque Natural Municipal numa região de população de baixa renda aglutina novos aspectos sociais e econômicos à região, porém deve-se estudar e fomentar a prevenção de que o espaço torne-se uma barreira urbana e provedora de insegurança, fazendo-se importante o diagnóstico do entorno e introdução da população e do parque no contexto urbano, principalmente conectado a diversidade e mobilidade ao seu entorno.

Para se estabelecer um ordenamento territorial coeso, mais uma vez se remete a importância do Zoneamento Ambiental conectado com as diretrizes do Plano Diretor, pois ao se referir a uma gleba pública e de características ambientais fragilizadas, o gestor público deve primar pela manutenção dos serviços ambientais do ecossistema, inibindo ou minimizando os efeitos antrópicos ao meio ambiente. Esse instrumento abordado na lei nº 10.257/01, será fundamental para que Votorantim legitime o planejamento de atuação e

preservação de seu ecossistema, perfazendo um importante composto a ser discutido no Plano Diretor, inclusive estabelecendo prazos para sua formulação e apreciação pela população.

Planejando a implantação de um Parque Urbano Linear ou um Parque Natural Municipal (BRASIL, 2000) no local, um projeto com esse porte necessitaria de grande investimento público, inclusive passível de parceria com os Governos Estadual e Federal. Nesse caso, a previsão da Contribuição de Melhorias poderia constar no escopo das discussões do Plano Diretor, afinal com a implantação do parque e reabilitação do espaço, a valorização das propriedades será recíproca, assim como ocorreu no passado com a valorização dos centros com a apropriação de infraestrutura e investimentos públicos e privados. A qualificação da região será benéfica para o coletivo da cidade, porém afetará mais incisivamente os habitantes da região, onde a Contribuição de Melhorias viria a repartir, entre os beneficiários, os custos da remoção, adequação topográfica e implantação do parque.

Já no caso da manutenção das famílias, após perícia das condições das moradias e consulta pública, os procedimentos de intervenção serão parecidos aos já referenciados na outra favela, sendo primordial discutir nas audiências públicas a delimitação da Concessão Espacial para Fins de Moradia, pois novamente trata-se de uma área pública ocupada por população de baixa renda e segregada da cidade legal. Com o reconhecimento legítimo da propriedade pelos moradores, o poder público deve fomentar junto à população e se embasar no diagnóstico produzido para iniciar a urbanização do espaço ocupado. Serviços de saneamento, iluminação, arruamento e até mesmo parcerias de financiamento para melhoria das habitações devem ser previstos para que se configure o direito à moradia com dignidade, sendo o projeto de urbanização algo que incorpore o bem-estar social e a preservação ambiental.

Recordando Valladares (2000) e Rezende, Pessanha e Teixeira (2010) o pertencimento ao espaço é muito difundido nas favelas, as relações sociais são intrínsecas nas discussões internas do aglomerado, portanto, destaca-se, até mesmo repetitivo, a importância do diálogo com a população afetada a respeito dos rumos que alterarão o cotidiano de suas vidas. Cabe lembrar que gestão democrática da cidade não se resume ao simplismo de marcar audiências públicas, às vezes em horários comerciais, para mascarar a participação coletiva, sem atribuir uma mudança cultural/educacional perante o planejamento urbano. Essa mudança cultural em busca da sustentabilidade é onde o poder público deve instruir,

para não dizer educar, a população às novas diretrizes que o Estatuto da Cidade estabelece.

A população, antes de qualquer audiência pública, deve ter conhecimento da importância do Plano Diretor, saber o que é e o que isso afetará a cidade como um todo, ser direcionada a ler a respeito dos instrumentos de planejamento urbano e função social da propriedade. Após adquirir essas informações preliminares, aí sim todos estão preparados para dialogar democraticamente os rumos da cidade com oportunidade de se posicionar frente aos levantamentos apontados tecnocraticamente. De maneira objetiva, essa oportunidade de diálogo e expressão é a real gestão democrática e real equidade social como apresentam as teorias sobre sustentabilidade de Sachs (2007), Romeiro (2012), Nascimento (2012) e Veiga (2005).

O último caso analisado nessa pesquisa se perfaz de outra área pública com aproximado 18.632,00 m², localizada entre a Rua Francisco Verdugo e Rua Caetano Correa da Silva e classificada como Sistema de Lazer no Plano Diretor vigente. A gleba presente na região sul do município com uma ocupação existente a quase 30 anos, de acordo com entrevista com moradores antigos, possui um elo com a outra gleba ocupada no Jardim Santos Dumont, pois apesar de distantes fazem parte do mesmo conjunto ambiental, com o mesmo córrego e vegetação contínua com uma favela em cada extremidade.

Foto 19 – Favela na região do Jardim Serrano. Núcleo consolidado é passível de urbanização (Área 3 – Tabelas 4 e 5).



Fonte: Produção própria

Foto 20 – Favela na região do Jardim Serrano. Degradação ambiental e acúmulo de resíduos inertes (Área 3 – Tabelas 4 e 5).



Fonte: Produção própria

Assim como as demais, essa área possui todos os serviços públicos infraestruturais nas vias circundantes à ocupação. Rede de abastecimento de água, coleta de esgoto e chuva, asfalto, iluminação e coleta de lixo estão presente, porém, com a ilegalidade das habitações durante os anos, a preocupação com a coleta de esgoto praticamente não existiu, sendo o esgoto sanitário das quase 40 sub-habitações despejado no corpo d água. O que difere esse conjunto dos demais pesquisados é sua extensa área ocupada e a transformação topográfica para a adequação das moradias, ou seja, em comparação com outras áreas favelizadas, essa não se encontra em área de risco de deslizamento do solo.

A pesquisa in loco revelou o estado devastador que caracteriza a área ocupada. Primeiramente, o já citado descarte de esgoto sanitário no córrego em conjunto com o depósito constante de resíduos inertes às margens e espaços livres entre as moradias. Inclusive houve uma pesquisa com os habitantes da favela e a situação de acúmulo de resíduos próximo à ocupação não é causada por eles. Os mesmos ficam reféns de outros

cidadãos que os veem como “não cidadãos” e depositam os materiais inutilizados onde os segregados habitam. Outro ponto é a aplicação da tabela do estado de regeneração da vegetação, identificando no local momentos distintos: a) vegetação secundária inicial, ou seja, degradada nas proximidades da favela e b) vegetação secundária em estágio médio ao longo da margem – esquerda de quem observa pela Rua Caetano Correa da Silva – que não houve ocupação, ou seja, tudo leva a crer que antes da ocupação a vegetação da APP encontra-se mais conservado do que atualmente, pois na área sem ocupação humana a mesma encontra-se em melhores condições..

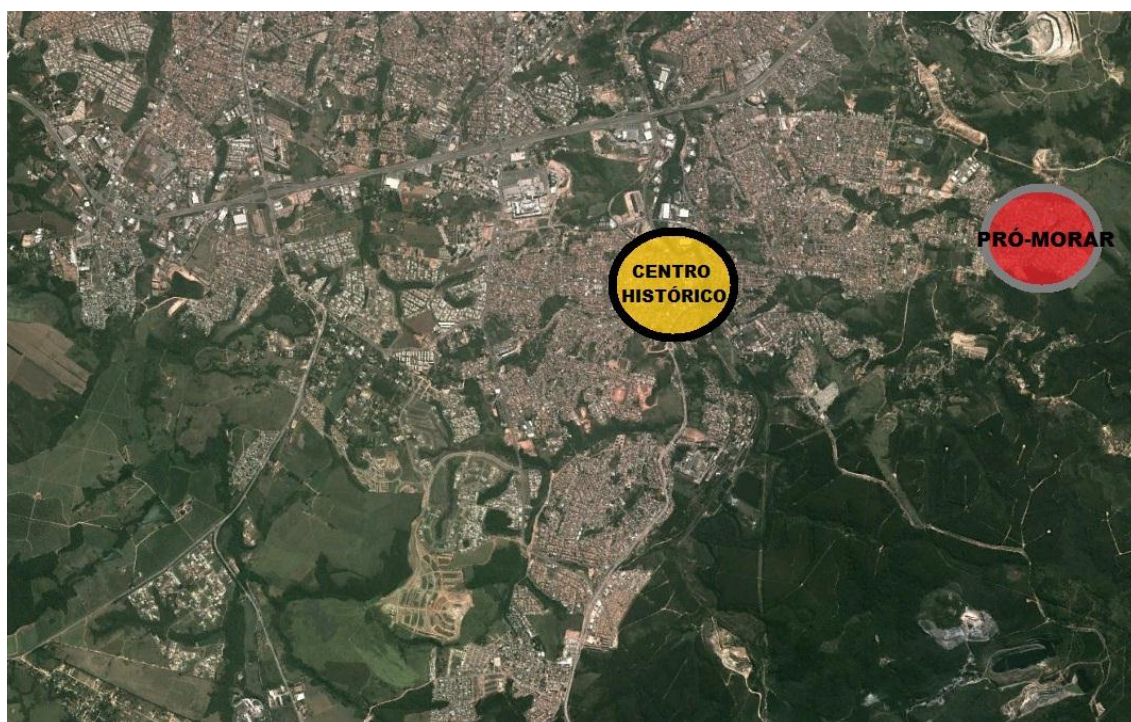
Tratando-se de um conjunto composto há tempos, sem riscos eminentes de desabamento, passível de intervenção e com degradação ambiental avançada, a proposta a ser discutida nas audiências pública do Plano Diretor é a manutenção das pessoas no local, proporcionar incentivo de melhoria às moradias e revitalizar a área com rede de coleta de esgoto, mobilidade e reflorestamento, permitindo assim que os moradores que já estão integrados com a comunidade local permaneçam na região, porém com qualidade habitacional e urbanística, se configurando a importância, destacada por Jacobs (2001), da presença das pessoas nos locais, pois espaços reestruturados, valorização da região e melhoria da qualidade de vida, não são motivos para o êxodo do local, mas sim objeto de retenção desse nicho populacional, criação de diversificação de usos e usuários e segurança.

Quando se busca o combate a segregação socioespacial urbana, o objetivo principal é a inserção dos excluídos ao contexto do planejamento urbano e o reconhecimento de toda a cidade para com os mesmos. Assim, a revitalização e condições para que os futuros ex-favelados mantenham-se no local é de fundamental importância para o combate às práticas segregacionistas impostas no Brasil desde a época do BNH e SERFHAU na ditadura militar, CDHU na década de 1990 em São Paulo e Minha Casa Minha Vida no século XXI.

Para ilustrar o tema apresentado sobre as habitações sociais produzidas nas periferias e com aval do Estado, têm-se dois casos interessantes, sendo um em Votorantim e outro no município vizinho de Sorocaba. No caso de Votorantim, especificamente na década de 1990, já constando de um elevado déficit habitacional, a prefeitura captou recursos e implantou lotes sociais urbanizados, sem infraestrutura e segregados, no extremo leste da cidade. Os preços baixos e financiamentos atraíram moradores de baixa renda e o processo segregacionista que se presencia no séc. XXI é também fruto dessa atitude

governamental de isolar os pobres nessa localidade, hoje conhecida por Pró-morar/São Mateus (Mapa07).

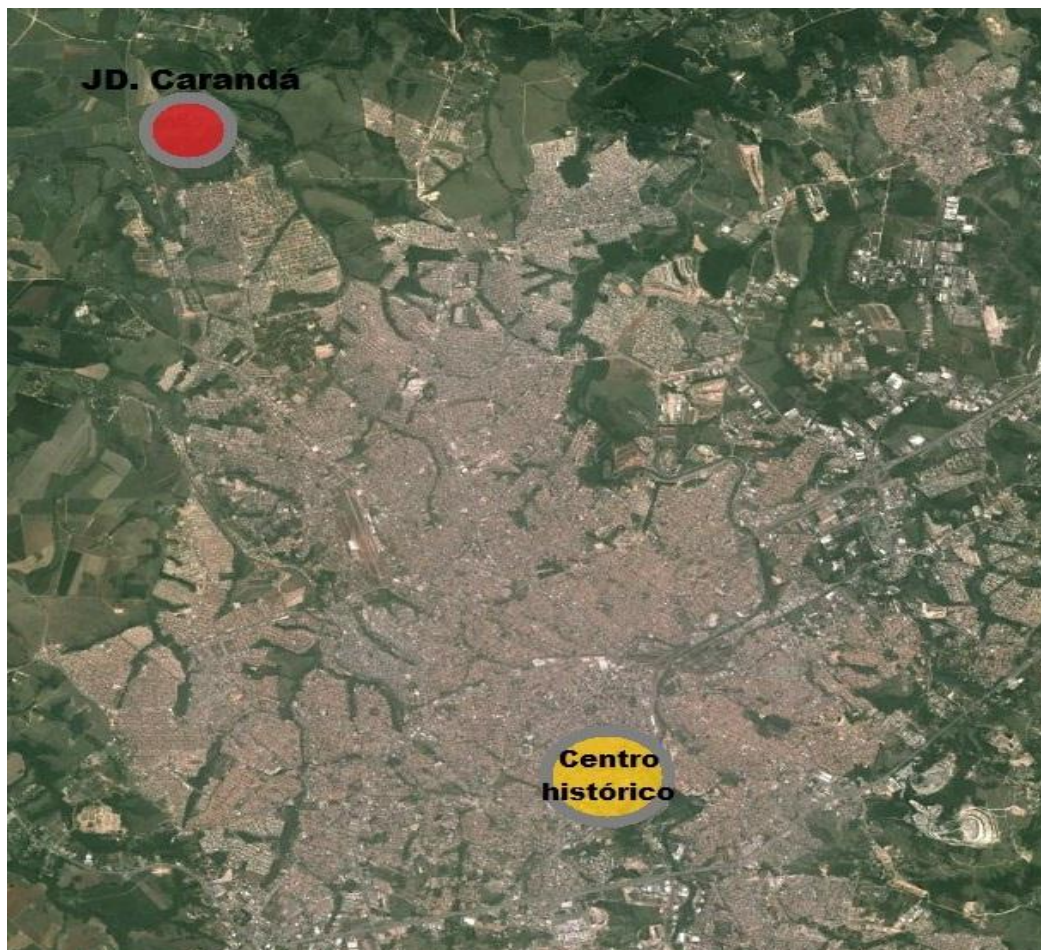
Mapa 07 – Situação de segregação socioespacial incentivada pelo poder público com territórios populares na periferia de Votorantim.



Fonte: Produção própria

O caso de Sorocaba merece destaque também, pois desde 2013 a prefeitura em parceria com empreendedores particulares intermediados pelo Programa Minha Casa Minha Vida constroem habitações sociais – destinadas aos que ganham até R\$1.600,00 – em regiões periféricas desprovidas de infraestrutura, sendo um desses casos o Jardim Carandá, condomínio de prédios com 1.256 apartamentos quase 10 km distante da região central, com grande dificuldade de mobilidade, internet, abastecimento de água potável e captação de esgoto. A questão que se coloca é o poder público incentivando o espraiamento cada vez mais depreciativo à população e ao meio ambiente, sendo que em Sorocaba há muitos vazios urbanos ociosos, assim como em Votorantim, que poderiam receber essas habitações sociais, porém não como condomínios exclusivos de pobres, mas sim habitações semeadas por todo o perímetro urbano, conduzindo à variabilidade de usuários no espaço e interações sociais.

Mapa 08– Situação de segregação socioespacial incentivada pelo poder público com territórios populares na periferia de Sorocaba.



Fonte: Produção própria

Retornando às discussões da urbanização da favela ou sua desocupação, o fato de se incentivar a permanência no território evita que disparidades de planejamento como esses conjuntos habitacionais se perpetuem. A manutenção das pessoas nas áreas a serem revitalizadas – no caso de não haver necessidade da remoção – deve ser explorada pelo gestor público, na medida em que a preservação ambiental também não seja comprometida.

Para o reconhecimento dos verdadeiros possuidores da propriedade o instrumento instituído pela Medida Provisória 2.220/2001 será mais uma vez discutida pelo fato da ocupação se configurar em área pública, portanto, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia delimitaria adequadamente os lotes familiares e reconheceria os ocupantes ilegais como proprietários pertencentes ao contexto do planejamento urbano da cidade.

Nessa temática, Maricato (2003; 2013) é enfática ao defender o reconhecimento da propriedade e manutenção da população local para o combate a segregação urbana, pois o direito à cidade é maior do que simplesmente retirar da favela e colocar em apartamentos na periferia é permitir a igualdade de possibilidades – emprego, estudos, serviços públicos, lazer – que se configura uma cidade equitativa socialmente.

Ao reconhecer os ocupantes como proprietários, o Plano Diretor poderá utilizar o instrumento da ZEIS com o objetivo de blindar os habitantes de baixa renda contra a especulação imobiliária, pois com a intervenção pública, implantação de equipamentos, revitalização do espaço e valorização, a atuação do mercado imobiliário far-se-á presente. O instrumento garantirá a segurança dos moradores a uma possível expulsão e manutenção do funcionamento das engrenagens do processo segregacionista.

Por se tratar de uma Área de Preservação Permanente (APP), o planejamento da urbanização da favela deverá respeitar a legislação ambiental. Novamente se levanta a questão de formulação e discussão do Zoneamento Ambiental, para que essas áreas a serem alteradas, incorporadas legalmente ao contexto urbano e reabilitadas ambientalmente, possam qualificar o espaço urbanisticamente, despoluir o córrego e restaurar a vegetação nativa. Para se buscar uma cidade de desenvolvimento sustentável é preciso compreender que o meio ambiente não é um agregado dentro da economia, ou que a cidade e população devem crescer sobre o ecossistema natural, mas que todos – meio ambiente, economia, pessoas, cidades, cultura – devam pertencer ao meio como um conjunto com conflitos, mas que cada qual não extrapole seu limite, ou seja, se o espaço degradado sofrer intervenção, o objetivo será privilegiar de maneira proporcional, tanto a população quanto o ecossistema para um melhor aproveitamento econômico dos recursos financeiros.

Por fim, com a perspectiva de se reabilitar a vegetação nativa, a implantação de um parque será interessante nos debates públicos para a revisão do Plano Diretor, pois parques e praças são áreas que se integram melhor ao sistema hídrico da cidade, inclusive com o plantio de vegetação nativa para o combate a poluição.

Com o reconhecimento da propriedade, valorização do espaço e implantação de um novo equipamento público de lazer – praça ou parque –, a Contribuição de Melhorias deve novamente ser questionada para compor o escopo da lei a ser discutida em audiência pública, pois a equidade também se fará presente na cidade ao se repartir entre os beneficiários os gastos provindos da melhoria do espaço antes degradado e fadado ao descaso perante o planejamento urbano.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS/ CONCLUSÕES

A pesquisa conseguiu atingir os objetivos pretendidos e pode inicialmente detectar indutivamente os principais indicadores de segregação socioespacial urbana. A metodologia aplicada se mostrou positiva nessa etapa, pois foram estudados vários teóricos que pesquisam a segregação urbana, abordando-os posteriormente para se justificar a delimitação dos vazios urbanos, dos loteamentos irregulares e das favelas em áreas ambientais como indicadores de segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

Quanto ao referenciar as discussões sobre sustentabilidade, principalmente sobre o que a lei nº 10.257/01 quer aplicar com a introdução das cidades sustentáveis no planejamento urbano brasileiro conseguiu-se abrir a explanação para eventuais estudos posteriores, pois não era o foco da pesquisa, mas também não haveria possibilidade de tratar sustentabilidade urbana constantemente na pesquisa, sem antes estudar o tema e suas profundas reflexões quanto à integração entre economia, meio ambiente e sociedade.

As explanações sobre sustentabilidade trouxeram a complexidade do tema e sua importante compreensão para que novas abordagens educacionais sejam evidenciadas nas relações sociais. Por diversas vezes se tratou de uma inevitável mudança cultural para se configurar a sustentabilidade, mas essa fala minimalista não deve ser interpretada da mesma maneira, pois uma mudança cultural ocorrerá de uma perspectiva educacional e filosófica que fomentará a necessidade de um novo sistema econômico e seu englobamento às perspectivas ambientais para que o mínimo necessário à boa qualidade de vida seja a diretriz da vida social.

Quando se fala em ter o mínimo necessário para uma vida digna há um conflito de ideias, pois como se pode definir o mínimo para alguém? Por exemplo, para alguns morar em uma casa de cinco dormitórios é fundamental para o bem-estar, porém para outros um apartamento de 48m² é suficiente para uma vida saudável. A pesquisa não se debruçou nessa sintetização de conceitos, mas o assunto exige uma visão holística e muito debate ao pensar a sustentabilidade no individualismo do ser humano.

Já nas discussões dos instrumentos do Estatuto da Cidade, procurou-se trazer os textos dos principais instrumentos contidos na lei e esmiuçá-los para uma reflexão sobre a sua importância no combate à segregação urbana. Essa etapa foi bem sucedida quanto ao seu objetivo de elucidar como cada instrumento de regulação urbana pode contribuir no combate à segregação urbana e a almejar a sustentabilidade urbana.

Na elucidação dos instrumentos do Estatuto da Cidade ficou explícita a importância dada à gestão democrática da cidade. O tema da democracia participativa foi traçada paralelamente com a mudança cultural, sendo que conexão político-econômica existente no país é pautada pela prática clientelista que dificulta a participação democrática da população nos rumos do planejamento urbano e o foco de atuação pública para o bem coletivo. É importante ter esse referencial político-econômico para se compreender que o Estatuto da Cidade, ao ser utilizado de maneira adequada pelo gestor público, pode contribuir intensamente para a concepção de cidades sustentáveis, porém o conceito sustentável é complexo, amplo e transcende para outras vertentes científicas, assim a Lei nº 10.257/01 não será a solução de todos os problemas municipais, mas possui instrumentos eficazes de combate às desigualdades fundiárias, estabelecendo equidade entre população, meio ambiente e interesses econômicos.

Não há ingenuidade de acreditar que essa metodologia será aplicada realmente com os critérios democráticos preteridos, além do que a participação popular foi restrita e submissa por muitos anos, gerando certo “cabresto” na população referente à democracia participativa. Os instrumentos do Estatuto da Cidade nunca serão suficientes para que todos os cidadãos sejam ouvidos, portanto, alguns métodos de participação devem ser criados, principalmente na divisão em três níveis: o Núcleo Gestor, os multiplicadores e a população geral. O Núcleo Gestor será o responsável por preparar, conduzir e monitorar a concepção do Plano Diretor e será composto por representantes do poder público e representantes da sociedade civil. Os multiplicadores serão os responsáveis de difundir e capacitar a população sobre o Plano Diretor, para que haja uma compreensão da dimensão das decisões ali tomadas e esclarecimento do que poderá ser realizado por meio dos mecanismos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. Cabe destaque que anterior a esse processo de discussão há uma etapa preparatória onde o Núcleo Gestor fará uma análise do município, identificará os atores sociais, suas territorialidades e formas de organização, além de identificar os mais efetivos canais de participação para a realidade do município, havendo sempre a preocupação de que uma cidade menos conflituosa e segregacionista, mais justa e harmoniosa depende da participação de todos.

O apontamento dos indicadores de segregação socioespacial nas cidades brasileiras permitiu uma reflexão histórica do processo de urbanização brasileiro conectado com a industrialização do país, onde as bases teóricas apontam para um descompasso do Estado frente os interesses da cidade – pensando cidade como o conjunto formado por pessoas, fauna, flora e ambiente construído – para atender as especificidades de uma classe

detentora de maior renda. Portanto cabe ao poder público retroceder suas práticas depreciativas às relações sociais ao atuar de maneira incisiva contra a segregação socioespacial, tomando-se por base um combate específico aos indicadores revelados.

O ápice da pesquisa encontrou-se na terceira etapa quando os resultados da metodologia ficaram evidentes com a formulação das tabelas de critérios para o diagnóstico físico-sócio-ambiental que pautará as discussões de implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na revisão do Plano Diretor de Votorantim. Considera-se essa etapa como exitosa quanto à aplicação metodológica na formulação dos critérios, visto que cada item das tabelas foi pautado por bibliografias de autores em diversas áreas de estudos.

Essa etapa pode ser considerada como a fase de compilação de todas as informações coletadas e que foram representadas em itens que compõem um diagnóstico de cada área caracterizada como indicador de segregação socioespacial urbana.

A aplicação das tabelas (cada uma para seu respectivo indicador) demonstrou as carências e qualidades de cada área pesquisada e através desses diagnósticos pôde-se fomentar alguns instrumentos do Estatuto da Cidade que poderão pautar a retomada das discussões de revisão do Plano Diretor de Votorantim.

A pesquisa encerrou essa etapa com a atribuição de alguns instrumentos da lei para discussão pública, porém, entende-se como importante sua continuidade e até mesmo maior foco na última etapa para que junto com outras esferas de discussões possa se estabelecer mais instrumentos, leis ou metodologias de inserção democrática dos instrumentos do Estatuto da Cidade no combate à segregação urbana.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, p. 79-90, 1999.

ARANTES, O.; VAINER, C. B; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Áreas de Preservação Permanente e a questão urbana**. [S.l.]: Consultoria Legislativa, 2002.

AZEVEDO, H. P. L. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. [S.l.: s.n.], 2004.

BARROS, A. F. B; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

BARROS, M. T. L. **Drenagem urbana e sustentabilidade**: São Paulo: em busca da sustentabilidade. São Paulo: Pini, Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade**. Quem ganhou? Quem perdeu?. Brasília: [s.n.], 2004.

BELTRÃO SPOSITO, M. E. **Reflexões sobre a natureza da segregação espacial nas cidades contemporâneas**. In: Revista de Geografia. Dourados, nº 4, p. 71-86, 1996.

BENEVOLO, L. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

BLANCO JUNIOR, C. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRANQUINHO, P. M. F. Estudo de Impacto Ambiental como instrumento de proteção do meio ambiente. **Âmbito jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10340&revista_caderno=5>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. **Estatuto da Cidade, nº 10.257, 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências Brasília, 2001.

BRASIL. Lei 9985, 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, 2000.

BRASIL. **Medida provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004.

BRUNDTLAND, G. H. (Org.). **Nosso futuro comum**. São Paulo: Editora da FGV, 1987.

BUENO, L. M. M. **Projeto de favela**: metodologia para projetos de urbanização. 2000. 362 f. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.

CARDOSO, L. **Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos**: uma avaliação. [S.l.: s.n.], 2004. P. 77-116. (Coletânea Habitare).

CAVALLIERI, F. **Favelas no Rio: a importância da informação para as políticas públicas**. In: O QUE é favela afinal?. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 24-29.

CHAGAS, C. A. M. **A periferização da pobreza e da degradação sócio-ambiental na Região Metropolitana de São Paulo, o caso de Francisco Morato**. 2007. 147 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2007.

CORDEIRO, D. O. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas**: a experiência de atuação do município de Embu. 2009. 292 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2009.

CULTURA BRASIL. **Artigo 5º da Constituição Federal**. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.pro.br/artigo5.htm>>. Acesso em: 10 out. 2012.

DALY, H. **Beyond growth**: the economics of sustainable development. Boston: Beacon Press, 1996.

ELIAS, D. S. **Meio técnico-científico- informacional e urbanização na Região de Ribeirão Preto**. 1996. 289 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DE REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 1., 2005, Bauru. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2005. 1 CD-ROM.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos Diretores Municipais – Novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume/Pólis/PUCCAMP, 2007. p. ??-??.

FRANCO, M. A. R. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume, 2001.

HAMPF, M. T. **A cidade dual**: sua interpretação no sul. 2004. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/04.047/590/pt>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOGAN, D. J.; JUNIOR, E. M.; OJIMA, R. **População e ambiente**: desafios à sustentabilidade, 2010.

JACOB, P. **Cidade e meio ambiente**: percepções e práticas em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2008.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LEFÉBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

LEITE, C. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. São Paulo: Bookman, 2012.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOTUFO, J. O. **Habitação social para a cidade sustentável**. 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo 2011.

MAGALHÃES, R. A. M. **A construção da sustentabilidade urbana**: obstáculos e perspectivas. Brasília: ANPPAS, 2006.

MAIA, D. S. A periferização e a fragmentação da cidade: loteamentos fechados, conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campina Grande-PB, Brasil. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 14, p. 1-15, 2010.

MARICATO, E. **A cidade sustentável**. Disponível em: <<http://www.fisenge.org.br>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O; VAINER, C. B; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 78-96.

MARICATO, E. **O Estatuto da cidade periférica**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

MARICATO, E. **Reorientar a máquina que produz favelas**. Disponível em: <<http://www.cella.com.br/blog/?p=12489>>. Acesso em: 17 out. 2012.

MATTOS, L. et al. **Economia do meio ambiente e serviços ambientais**: estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. cap. 3.

MOREIRA, H. F. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**. Rio de Janeiro: CPRM, 2008.

NAMUR, M.; DENIZO, V. **Caminhos para a sustentabilidade na política habitacional**. São Paulo: Pini, Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012.

OLIVEIRA, I. C. E. de. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

PRIETO, E. C. O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 4., 2006, São Paulo. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2006. p. 81-100.

RIBEIRO, L. C. Q. **Direito à cidade e a segregação residencial**: desafios do Estatuto da Cidade. Disponível em:
<http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=113%3Aribeiro10&catid=36%3Aartigos-cientificos&Itemid=124&lang=en>. Acesso em: 19 set. 2012.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, Nobel, 2003. v.1.

ROLNIK, R. **O que é cidade?**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. (Coleção Primeiros Passos, 203).

ROLNIK, R.; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Polis, 2001.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômica- ecológica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 65-91, 2012.

SABOYA, R. **Segregação espacial urbana**. Disponível em:
<<http://urbanidades.arq.br/2009/05/segregacao-espacial-urbana/>>. Acesso em: 19 set. 2012.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Geramond, 2002.

SACHS, I. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 5-20, 2012.

SACHS, I. **Rumo a ecossocioeconomia**: teoria e prático do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, M. **O Espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SÃO PAULO (Município). Infraestrutura urbana e obras. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/sp_obras/empresa/index.php?p=22040>. Acesso em: 10 nov. 2011.

SATTERTHWAITE, D. Como as cidades podem contribuir para o desenvolvimento sustentável. In: MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. (Org). **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades**: estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p 129-167.

SCHAUSBERG, B. **Planejamento urbano e Plano Diretor**. [S.l. : s.n.], 2013. (Curso Instrumentos do Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades).

SCHIFFER, S. A dinâmica urbana e sócio-econômica da Região Metropolitana de São Paulo: 1975-1995. In: SCHIFFER, S. **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo, HUCITEC, FAPESP, 2004. p. 166-196.

SILVA, M. L. **A função social da propriedade segundo o Estatuto da Cidade**: a necessidade de uma interpretação crítica e extensiva. [S.l.: s.n.], 2008.

SOLA, F. Planificação urbana como elemento de efetivação de políticas Públicas Ambientais e Gestão Democrática. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONPEDI, 15., 2006, Recife. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/anais_manaus.html. Acesso em: dez. 2013.

SOLOW, R. **Growth Theory**: an exposition. 2nd. ed. [S.l.]: Oxford University Press, 2000.

SÓPITO, M. E. B. O embate entre as questões ambientais e sociais no Urbano. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (Org). **Dilemas urbanos**: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Ed. Contexto, 2003. p. 295-298.

TANAKA, M. M. S. **Favela e periferia**: estudos de recomposição urbana. 1993. 264 f. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

THE NATURAL step Canadá. Cartilha da Sustentabilidade – Step by Natural Step. Canadá: [s.n.], 2009.

VALLADARES, L. **A gênese da favela carioca**: a produção anterior às ciências sociais. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI, Rio de Janeiro: Geramond, 2005.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, jan./abr. 2011.

VOTORANTIM. (Município). **Prefeitura Municipal de Votorantim**. Disponível em: <<http://www2.votorantim.sp.gov.br/site/>>. Acesso em: 10 nov. 2011.