

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM SOROCABA-SP:  
ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO POPULAR**

**Dissertação de Mestrado**

**SANDRO IVO DE MEIRA**

**CURITIBA  
2005**

**SANDRO IVO DE MEIRA**

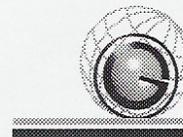
**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM SOROCABA-SP:  
ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO POPULAR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia, Curso de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cícilian Luiza Löwen Sahr.

**CURITIBA  
2005**

MEC-UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA  
CURSO DE Mestrado EM GEOGRAFIA



### PARECER

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Geografia, reuniram-se para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado, apresentada pelo candidato **SANDRO IVO DE MEIRA**, intitulada: "**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM SOROCABA-SP: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO POPULAR**", para obtenção do grau de **Mestre** em Geografia, do Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná, Área de Concentração **Produção do Espaço Urbano e Regional**.

Após haver analisado o referido trabalho e argüido o candidato, são de parecer pela **APROVAÇÃO** da Dissertação, com Menção **DISTINÇÃO**.

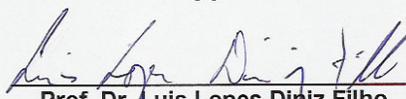
Curitiba, 15 de setembro de 2005.

Nome e assinatura da Banca Examinadora:

  
**Profa. Dra. Cicilian Luiza Löwen Sahr**  
(Orientadora e Presidente da Banca)

  
**Prof. Dr. Júlio César Suzuki**

USP

  
**Prof. Dr. Luis Lopes Diniz Filho**  
UFPR



***Dedico este trabalho aos meus pais  
Sebastião Olegário de Meira e  
Maria de Lourdes Meira***

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que proporcionou apoio e incentivo durante esta importante etapa de minha vida, em especial ao meu irmão, Leandro Marcos de Meira, pelo companheirismo durante a nossa vivência em Curitiba e à minha noiva, Joeliza Freire Almeida, pela compreensão e paciência durante essa fase de estudos.

Agradeço aos Professores e Funcionários do Departamento e Coordenação do Curso de Geografia da Universidade Federal do Paraná, em especial ao Secretário do Curso de Mestrado, Luiz Carlos Zem, pela amizade e profissionalismo e aos professores membros da banca de qualificação, Dr. Luis Lopes Diniz Filho e Dr<sup>a</sup>. Olga Lúcia Catreghini de Freitas Firkowski, pelas críticas construtivas. Aos professores do Setor de Educação da UFPR, Alcione Luiz Pereira Carvalho e Sônia Maria Marchiorato Carneiro, pelas recomendações ao Curso e sinceras amizades.

Agradeço ao professor Dr. Júlio César Suzuki, pelas primeiras orientações que definiram a linha de pesquisa durante o curso de Bacharelado e proporcionaram a continuidade deste trabalho no curso de Mestrado.

Gostaria de agradecer, em especial, aos amigos geógrafos Paulo de Oliveira Fortes Júnior e Marciel Lohmann, pelo companheirismo durante o curso de Mestrado.

Agradeço aos arquitetos da Prefeitura Municipal de Sorocaba, Isalberto Valente Boff, Ângela Cristina S. de Jesus e João Luiz de Souza Áreas, pelas informações, esclarecimentos e materiais de pesquisa. Agradeço a presteza do economista da CDHU, Edgard Pereira, nos esclarecimentos sobre a ação desta instituição em Sorocaba.

Também manifesto minha gratidão a Raul Marcelo, Rodrigo e Rafael Takizava, pelas discussões e debates sobre a questão habitacional de Sorocaba e auxílio no reconhecimento e o registro fotográfico das áreas de ocupação irregular desta cidade.

Aos colegas de trabalho das escolas E.E. “Monteiro Lobato” e E.M. “Dr. Getúlio Vargas”, agradeço a compreensão e as palavras de incentivo.

Finalmente, mas não menos importante, agradeço à Professora Doutora Cicilian Luiza Löwen Sahr, pela sua orientação, dedicação e paciência durante as pesquisas e elaboração da dissertação.

***“Uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta”.***

***Cornelius Castoriadis***

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE FOTOS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>01</b>
<b>Capítulo I – DESIGUALDADES SOCIAIS E/OU AÇÕES EXCLUDENTES?</b> .....	<b>06</b>
1. A CIDADE E A (RE)PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS.....	<b>08</b>
2. A AÇÃO EXCLUDENTE DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS.....	<b>13</b>
<b>Capítulo II – O PLANO DIRETOR ENQUANTO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL</b> .....	<b>20</b>
1. A QUESTÃO HABITACIONAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS.....	<b>21</b>
2. A POLÍTICA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE.....	<b>34</b>
2.1. As Diretrizes da Política Urbana.....	<b>34</b>
2.2. Os Instrumentos do Estatuto da Cidade.....	<b>38</b>
3. O PLANO DIRETOR.....	<b>47</b>
<b>Capítulo III – PLANEJAMENTO URBANO EM SOROCABA</b> .....	<b>57</b>
1. A AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: EM BUSCA DE UMA METODOLOGIA.....	<b>58</b>
2. O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SOROCABA – BREVE APRESENTAÇÃO.....	<b>64</b>
2.1. Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial .....	<b>66</b>
2.2. Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo.....	<b>79</b>
<b>Capítulo IV – GESTÃO URBANA EM SOROCABA – POLÍTICA HABITACIONAL</b> .....	<b>91</b>
1. PROGRAMAS HABITACIONAIS DE SOROCABA NO PERÍODO DE 1992 A 1997.....	<b>93</b>
2. PROGRAMAS HABITACIONAIS DE SOROCABA NO PERÍODO 1998 A 2004: O CASO DO HABITETO.....	<b>103</b>
3. A FALTA DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL E A PERIFERIZAÇÃO INDUZIDA.....	<b>122</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>130</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>134</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>141</b>
<b>ANEXO 1 – Tipologia de Planejamento e Gestão Urbanos de Marcelo Lopes de Souza</b> .....	<b>142</b>
<b>ANEXO 2 – Mapa: Macrozoneamento Ambiental de Sorocaba</b> .....	<b>146</b>
<b>ANEXO 3 – Mapa: Zoneamento Municipal de Sorocaba</b> .....	<b>147</b>

**LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1</b> – Estimativas do Déficit Habitacional Básico (1) – 2000.....	<b>25</b>
<b>FIGURA 2</b> – Estimativas do Déficit Habitacional Básico I (2000).....	<b>26</b>
<b>FIGURA 3</b> – Densidade demográfica, segundo municípios – São Paulo – 2000.....	<b>27</b>
<b>FIGURA 4</b> – Área total, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento.....	<b>43</b>
<b>FIGURA 5</b> – Da não participação à participação autêntica: uma escala de avaliação.....	<b>62</b>
<b>FIGURA 6</b> – Distribuição percentual da área utilizada no Habiteto.....	<b>103</b>
<b>FIGURA 7</b> – Localização do Habiteto em relação à malha urbana de Sorocaba.....	<b>104</b>
<b>FIGURA 8</b> – Profissões predominantes entre os chefes de família nos bairros periféricos de Sorocaba.....	<b>119</b>
<b>FIGURA 9</b> – Concentração Espacial da miséria em Sorocaba.....	<b>128</b>

**LISTA DE FOTOS**

<b>FOTO 1</b> – Expansão de loteamentos da iniciativa privada na Zona Norte da cidade: Parque São Bento.....	<b>98</b>
<b>FOTO 2</b> – Especulação imobiliária na Avenida Itavuvú (Zona Norte).....	<b>99</b>
<b>FOTO 3</b> – Empreendimento imobiliário na Zona Oeste (próximo ao conjunto da CDHU-Ipatinga).....	<b>100</b>
<b>FOTO 4</b> – Vista frontal de uma unidade habitacional popular da Zona Oeste da Cidade.....	<b>101</b>
<b>FOTO 5</b> – Conjuntos da CDHU no Jardim Ipatinga (Zona Oeste).....	<b>102</b>
<b>FOTO 6</b> – Centro de Integração Social (CIS) do Habiteto.....	<b>105</b>
<b>FOTO 7</b> – Jardim Itanguá II (ZR3 – Zona Leste) – ocupações irregulares em áreas públicas municipais.....	<b>106</b>
<b>FOTO 8</b> – Ocupação Irregular em área particular da CPFL.....	<b>107</b>
<b>FOTO 9</b> – Rua 05 – Habiteto.....	<b>111</b>
<b>FOTO 10</b> – Predomínio de ravinas causadas pela chuva recente e a falta de pavimentação asfáltica (2003).....	<b>113</b>
<b>FOTO 11</b> – Pavimentação asfáltica no Habiteto (2005).....	<b>113</b>
<b>FOTO 12</b> – Aspectos do Habiteto (Rua 10).....	<b>115</b>
<b>FOTO 13</b> – Parque e pista de caminhada no Parque Campolim.....	<b>116</b>
<b>FOTO 14</b> – Avenida Dr. Antonio Carlos Comitre.....	<b>117</b>
<b>FOTO 15</b> – Avenida Dom Aguirre (marginal ao rio Sorocaba).....	<b>118</b>
<b>FOTO 16</b> – Concentração de empreendimentos imobiliários em nome do ex-prefeito Renato Amary ao longo da Avenida Itavuvú (Zona Norte).....	<b>120</b>
<b>FOTO 17</b> – Rua 11 (Habiteto).....	<b>127</b>
<b>FOTO 18</b> – Loteamento à margem da Avenida Itavuvú (Zona Norte).....	<b>128</b>

**LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1</b> – Síntese cronológica dos fatos relevantes do Planejamento Urbano em Sorocaba.....	<b>65</b>
<b>QUADRO 2</b> – Mandatos dos Prefeitos Municipais de Sorocaba no Período de 1989 a 2004.....	<b>73</b>
<b>QUADRO 3</b> – Equipe Técnica responsável pela elaboração das Propostas do Plano	

Diretor de Sorocaba.....	81
<b>QUADRO 4</b> – Categorias de usos permitidos por zona de uso (Zoneamento Municipal de Sorocaba).....	82
<b>QUADRO 5</b> – Parâmetros de ocupação por Zonas de Uso.....	84
<b>QUADRO 6</b> – Moradias Populares Comercializadas em Sorocaba entre os anos de 1992 a 1998.....	96
<b>QUADRO 7</b> – Conjuntos da CDHU comercializados em Sorocaba entre 1994 e 1998.....	98

### **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b> – Macrorregiões Brasileiras: Comparação entre a População Urbana e o Déficit Habitacional.....	27
--	----

## INTRODUÇÃO

A proposta de ação, que passou a ser preconizada após a descentralização da política urbana com a Constituição Federal de 1988 e com a instituição da lei federal conhecida como Estatuto da Cidade em 2001, leva em consideração, entre tantos outros fatores, a necessidade de uma reforma nas administrações locais. Estas deverão procurar, de maneira eficiente e democrática, a participação direta da população nas decisões tomadas sobre assuntos ligados à cidade, tanto no âmbito do planejamento como da gestão.

A inversão de prioridades com respeito aos investimentos urbanos, como defende Ribeiro (2003, pp. 13-14), torna-se uma necessidade primordial. A expectativa estabelecida para o futuro das cidades deve se amparar no desenvolvimento integrado à inclusão social, ou seja, um crescimento econômico que permita a reversão de recursos para a coletividade, principalmente em prol das classes menos favorecidas da sociedade.

Um dos instrumentos que amparam a realização de ações e políticas públicas direcionadas a solucionar e minimizar os problemas sociais das cidades é o Plano Diretor, instituído pelo Estatuto da Cidade como o principal meio de promover o crescimento ordenado e democrático dos espaços urbanos. O Plano Diretor, além de ordenar o crescimento urbano, tem também a função de propor medidas e estratégias aos agentes públicos municipais para que a função social da cidade e da propriedade seja cumprida na sua plenitude, principalmente com a retenção da especulação imobiliária e a inibição do crescimento das periferias urbanas.

A noção de periferia utilizada nesta pesquisa é definida de acordo com a acepção de Kowarick (2000, p. 43), em que:

No geral [as periferias são áreas] com graves problemas de saneamento, transporte, serviços médicos e escolares, em zonas onde predominam casas autoconstruídas, favelas ou o aluguel de um cubículo situado no fundo de um terreno em que se dividem as instalações sanitárias com outros moradores: é o cortiço da periferia. Zonas que abrigam população pobre, onde se gastam várias horas por dia no percurso entre a casa e o trabalho. Lá impera a violência. Dos bandidos, da polícia, quando não dos 'justiceiros'. Lá é por excelência o mundo da subcidadania.

Esta concepção é complementada com a definição de Mautner (1999, p. 253-254) de que a periferia "... é de fato um local onde vivem os *pobres*, é *socialmente segregada*, e o preço da terra é baixo". Ela é também, ao mesmo tempo, um local *mutante*, sempre reproduzida em novas extensões de terra, enquanto velhas periferias são gradualmente incorporadas à cidade. Utiliza-se, portanto, a idéia de periferia social, em que esse termo refere-se ao local de segregação sócio-espacial e negligência do poder público no que tange aos elementos urbanos mínimos para uma sobrevivência digna (infra-estrutura urbana e habitabilidade).

Assim, este estudo se propõe a avaliar o planejamento e gestão urbanos na cidade de Sorocaba-SP com enfoque às questões ligadas à promoção de políticas públicas voltadas à população de baixa renda no que diz respeito à habitação. Definiu-se como objeto de análise a habitação popular contida no Plano Diretor Municipal de Sorocaba aprovado em 2004 e as gestões municipais entre os anos de 1989 e 2004. Este período representa aquele em que a política urbana, como indicado anteriormente, passa a ter maior autonomia pelos agentes públicos locais e também representa um período em que a população de Sorocaba apresentou um crescimento vertiginoso<sup>1</sup>, o que naturalmente agrava os problemas de moradia caso não haja uma interferência ativa do poder público.

Zimmermann (1992, p. 172-174) mostra que:

O favelamento [em Sorocaba] ganhou sua dimensão numérica, segundo a Secretaria Municipal de promoção Social, apenas no final dos anos 70 e início dos 80, quando atingiu cerca de 2% da população urbana. A política habitacional de então contemplava o favelado, limitando-se a confiná-lo nas áreas institucionais a oeste da região central. Esta mesma região havia sido priorizada desde o início dos anos 70 para a construção dos conjuntos habitacionais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (...). Em resumo, a expansão recente [décadas de 70 e 80, segundo o Censo Demográfico IBGE] evidencia também em Sorocaba a periferização da pobreza e a criação de vazios urbanos em áreas concentradas.

O Jornal local *Cruzeiro do Sul* publicou em junho de 2003 que a cidade reclamava moradias já na década de 1920, em que a forte migração e condições precárias do período entre-guerras, assim como o crescimento populacional e a

---

<sup>1</sup> Em Sorocaba, segundo o Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2001), a taxa de crescimento anual na década de 1990 estaria em torno de 3,47%, passando de 365.529 habitantes em 1980 para 547.075 em 2004.

elevação nos preços de materiais de construção, conduziram boa parte da população a encontrarem saída para a moradia em casebres e cortiços (CIDADE, 2003).

Com a atual inversão do crescimento populacional dos grandes centros metropolitanos para as cidades de porte médio verificada no Brasil, impulsionada pela desconcentração industrial, e também com a dificuldade de acesso aos bens públicos e emprego nas grandes metrópoles, além da contínua saída de pessoas de áreas predominantemente rurais com deficiência econômica (Vale do Ribeira-SP, interior do Paraná e Minas Gerais, por exemplo), torna-se necessário analisar as ações adotadas pelos governos dos municípios receptores dessa população. Devem-se buscar alternativas no sentido de sanar as dificuldades e problemas sociais – dentre eles a habitação popular – decorrentes de todo esse processo, fato este também observado no estado de São Paulo e, em particular neste estudo, no município de Sorocaba.

De maneira genérica, Maricato (2001, p. 25) mostra essa inversão do crescimento populacional nas cidades brasileiras de médio porte em relação às metrópoles nas décadas de 1980 e 1990.

As cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, crescem a taxas maiores que as das metrópoles, nos anos 80 e 90 (4,8% contra 1,3%). (...) a aceleração extraordinária do crescimento das cidades de porte médio, e das cidades litorâneas, de um modo geral, exige, evidentemente, atenção devido às conseqüências sócio-ambientais decorrentes da velocidade do processo de urbanização.

As condições de habitação precárias nos centros urbanos – que acabam por desprezar os preceitos básicos de cidadania e moradia digna – apresentam-se como um problema a ser solucionado pelas políticas públicas de promoção social, no que condiz com os Programas Habitacionais desenvolvidos pelas prefeituras, governos estaduais e federal além da participação da sociedade organizada nos mutirões e associações de bairro para a construção das moradias e melhorias das condições de habitabilidade nos assentamentos.

O mapa da miséria, em Sorocaba, desenvolvido por 82 Organizações Não-Governamentais (ONGs) vinculadas ao Sindicato dos Metalúrgicos da Região e publicado pelo jornal local Cruzeiro do Sul, aponta para indicadores sociais

preocupantes para o município, levando em consideração também o déficit habitacional e a pobreza local, em que ficam destacados os bairros em que convivem a ocupação irregular e o desprezo pelo poder público.

O universo levantado representa 8,7% do total da população da cidade [42.931 habitantes, segundo o Censo 2000]. São pessoas que moram, principalmente, nos bairros Habiteto (8,51%), no Jardim Ipiranga (5,78%) e no Jardim Nova Esperança (5,67%). No entanto, há miseráveis em outros 197 bairros. Quase metade dessa população é composta por crianças e adolescentes. (O MAPA, 2003)

Esse levantamento aponta para a carência existente em Sorocaba, principalmente quando indica uma população de aproximadamente 8.720 famílias (mais de 43 mil pessoas) que vivem com uma renda *per capita* mensal abaixo dos R\$ 100,00, sendo que a maioria levantada está concentrada justamente no Habiteto, o principal projeto habitacional da Prefeitura Municipal durante os anos de 1998 a 2004.

Com a aprovação do Plano Diretor de Sorocaba em 2004, a análise das medidas adotadas para sanar o problema do déficit habitacional nesta cidade, proporcionou a elucidação de um modelo de planejamento urbano que será aplicado pelo poder público municipal nos próximos anos, até a revisão deste Plano Diretor prevista para 2.014.

Organicamente, a estrutura desta dissertação ficou dividida em quatro capítulos. No primeiro é feita uma apresentação das desigualdades sociais reproduzidas no meio urbano, principalmente com a motivação gerada pela convivência dos poderes públicos em relação à especulação imobiliária e a falta de investimentos na área da habitação popular. Estas ações excludentes ficam evidentes quando analisadas no âmbito da gestão e do planejamento urbanos que não adotam os princípios fundamentais de política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

O segundo capítulo trata da análise do Plano Diretor enquanto instrumento de justiça social, em que a questão habitacional é enfocada juntamente ao planejamento e gestão urbanos no sentido de demonstrar os instrumentos e diretrizes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade para garantir as funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária urbana. Estes instrumentos devem constar nos

Planos Diretores. Uma breve análise sobre a situação habitacional do Brasil, particularmente sobre o estado de São Paulo, é também apontada neste capítulo.

O terceiro capítulo adentra a análise do planejamento urbano em Sorocaba, com enfoque ao Plano Diretor aprovado em 2004. A inclusão dos instrumentos de política previstos no Estatuto da Cidade e as variáveis propostas pela metodologia de Souza (2003) são o foco da análise da primeira parte do Plano Diretor de Sorocaba.

A segunda parte do Plano Diretor - referente ao “Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo” -, teve como referência de análise o diagnóstico realizado pela Secretaria de Edificações e Urbanismo (Seurb) da Prefeitura Municipal de Sorocaba, juntamente com a empresa Ambiente Urbano. A análise deste diagnóstico possibilitou classificar a postura adotada pelos idealizadores do Plano Diretor no que diz respeito às variáveis metodológicas de Souza (2003): grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade e o grau de abertura para com a participação popular.

No quarto capítulo é apresentada uma análise a respeito das atitudes tomadas pelas gestões municipais posteriores a 1989 com relação à política habitacional. O capítulo é subdividido em duas partes concernentes aos períodos de 1992-1997 e 1998-2004, que demonstraram nítidas diferenças a respeito das políticas públicas e a promoção de Programas Habitacionais pela Prefeitura Municipal de Sorocaba.

## Capítulo I – DESIGUALDADES SOCIAIS E/OU AÇÕES EXCLUDENTES?

Nas cidades, a exclusão social tem sua expressão mais evidente na segregação espacial ou ambiental, com áreas onde se concentram as populações pobres, e se forma uma espécie de gueto. (...) as marcas da desigualdade se manifestam, com toda sua agudeza, no ambiente espacial construído pela sociedade. (GOMES, 2003, p. 171-172)

No final dos anos 1980, com a maior autonomia de coordenação da política urbana pelos municípios, o planejamento e gestão urbanos passaram a ser examinados com mais vigor no âmbito da administração pública local, principalmente no que corresponde às políticas públicas de promoção social. As análises realizadas por diversas áreas do conhecimento, notadamente as ciências humanas, têm evidenciado um notável crescimento das desigualdades sociais no país, principalmente nos grandes e médios centros urbanos em que a ocorre a grande concentração populacional do país.

Como é exaustivamente discutida nos meios acadêmicos e até mesmo pelas instâncias público-privadas que estão ligadas diretamente ao planejamento e gestão das cidades, a política urbana, na maioria dos casos, não demonstra correspondência aos planos estabelecidos para o desenvolvimento das cidades, que muitas vezes cumprem no papel as premissas estabelecidas pela legislação federal, mas na prática, atendem paliativamente as necessidades da população.

É comum se deparar com estudos de caso de cidades brasileiras em que os agentes públicos, por meio de seus planos e ações, contribuem para que o espaço urbano seja palco de atividades privadas que se beneficiam das “facilidades” legais e exploram os nichos de mercados, dentre eles a habitação, que deveria ser necessariamente de interesse social e não objeto de especulação.

Segundo Santos (1994a, p. 95), as cidades brasileiras, respeitando as devidas proporções de tamanho (área urbana), população, importância econômica e região em que estão inseridas, apresentam problemas parecidos, e as mazelas sociais presentes nesses espaços representam um modelo de “urbanização corporativa”, cujos investimentos se focalizam no atendimento dos interesses de grandes firmas – ou agentes econômicos de maneira geral – e têm como

---

conseqüência, a expansão capitalista que “devora” os recursos públicos em prol de agentes econômicos diversos, em detrimento dos gastos sociais.

Sob a perspectiva de levantar alguns questionamentos e subsidiar as reflexões correspondentes à ação excludente do planejamento e gestão urbanas, este capítulo abordará brevemente alguns posicionamentos científicos e discussões sobre esta temática que, posteriormente, deverá embasar a análise sobre a política urbana em Sorocaba, sobretudo, a área de habitação popular.

## 1. A CIDADE E A (RE)PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Há um consenso de que o espaço urbano representa o nível mais elevado de transformação da paisagem natural pela sociedade moderna, e que, além do desequilíbrio ambiental que ocorre nesse local, as disparidades sócio-econômicas se manifestam em maior proporção, notadamente nos países subdesenvolvidos, que têm uma considerável taxa da população vivendo nas cidades.

Quando se fala em desigualdades sociais presentes no meio urbano, logo são associadas as imagens das favelas, guetos, ocupações em morros, beira de rios e córregos, cortiços, periferias entre tantas outras interpretações. As explicações para tantas desigualdades que ocorrem com maior materialização nos espaços urbanos se amparam na retórica da exclusão social, segregação sócio-espacial, espoliação urbana<sup>2</sup> ou outros termos criados para caracterizar os motivos da concentração e manutenção da pobreza nas cidades.

Independente do conceito ou caracterização indicada para determinado fenômeno de exclusão no espaço urbano, o importante é desenvolver ferramentas teórico-metodológicas que possam auxiliar na interpretação das desigualdades sociais urbanas e que possam contribuir para apontar medidas que sejam voltadas para tais problemas, junto às ações dos poderes públicos. No entanto, resta avaliar a ação dos agentes responsáveis pelo aumento ou a falta de iniciativa para diminuir as desigualdades sociais urbanas, por mais que muitas explicações tenham sua origem em episódios precedentes.

A idéia de mudanças sociais no espaço urbano por meio do que se propunha como “revolução”, pode ser pensada atualmente em medidas que contenham uma maior participação e concretização da opinião pública nos atos que interfiram na construção das cidades. Não se defende aqui uma idéia com caráter revolucionário como solução para mudanças, nem a manutenção da inércia pela iniciativa popular diante das decisões tomadas pela elite representativa, mas preconiza-se uma reforma sistemática com maior intervenção das camadas populares nos momentos de decisão sobre o presente e o futuro da cidade, como a participação nas decisões orçamentárias, planos municipais e atenção ligada à diminuição das desigualdades

---

<sup>2</sup> Notadamente, o conceito de espoliação urbana defendido por Kowarick (1979).

sociais, ou como defende Souza (2003) sobre o desenvolvimento pautado na diminuição de injustiças sociais.

O que se deve priorizar no discurso de renovação das cidades (ao menos na renovação social das mesmas), é a alteração do discurso de *desenvolvimento* usado como sinônimo de *desenvolvimento econômico* puro e simplesmente. Para Souza (2003, p. 60-61), o desenvolvimento é entendido como “mudança social positiva”, em contraposição ao modelo capitalista ocidental de modernização da sociedade com viés economicista: “(...) se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma *melhoria da qualidade de vida* e um *aumento de justiça social*” (SOUZA, 2003, p. 61).

O desafio proposto na requalificação urbana é o de dar especial atenção para ampliação da oferta de moradias novas e reforma das existentes, para atrair a classe média e para manter nesses territórios os moradores dos cortiços que aí residem. Trata-se de contrariar várias tendências dominantes no urbanismo do final do século XX, que têm na cidade do espetáculo, na cidade mercadoria, na cidade empresa seus nexos centrais, socialmente excludentes. (MARICATO, 2001, p. 12)

O desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social devem se caracterizar por ações complementares, e não divergentes ou concorrentes. Neste sentido, o desenvolvimento urbano poderá acompanhar a equidade no tratamento da população e aplicará com maior concretude os propósitos de Souza citados anteriormente e os princípios da função social da cidade e da propriedade estabelecidos pelo Estatuto da Cidade<sup>3</sup>, que serão analisados mais adiante.

O Estado, em nível local, deve ser a instância pública que garante à sociedade o pleno desenvolvimento social e a justa distribuição dos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico. Por mais que haja uma constância nas preocupações sobre os ajustes no desenvolvimento econômico, as áreas sociais não podem ser relegadas ao segundo plano, já que são partes complementares na construção da sociedade.

*O desenvolvimento econômico local* pode ser entendido como o conjunto de estratégias e ações para a (re)construção da base produtiva local (para a ativação da economia local). O *desenvolvimento urbano* dá-se a partir de um

<sup>3</sup> Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que diz respeito à Política Urbana.

projeto físico para uma cidade e de controle do uso do solo, resultando na ordenação do solo e equipamentos coletivos. (VITTE, 2003, p. 232-234)

Acrescenta-se à definição de desenvolvimento urbano supracitada, a concepção de que o desenvolvimento urbano ocorre no momento em que as ações do poder público são direcionadas a diminuir as desigualdades sociais no interior das cidades, e não quando se observa somente ganhos na área econômica ou no montante de investimentos (principalmente privados) no município.

A moradia é por excelência a principal expressão da materialidade em um aglomerado urbano, e qualquer falha na sua abrangência e capacidade de atingir a todos de forma digna, causa transtornos ao ordenamento e ao desenvolvimento da cidade. Não se trata de obsequiar as classes menos abastadas, mas de permitir a inclusão destes que, por força conjuntural do sistema vigente, não puderam ou tiveram o seu direito de acesso à habitação de qualidade restringido ou dificultado (não só a habitação, mas toda as condições da própria residência e da estrutura urbana local que permitam o mínimo de habitabilidade).

As divergências a respeito da concentração de renda no Brasil no período de maior crescimento da população urbana (anos 1960 em diante) contribuíram e continuam contribuindo, senão dizer, determinando, para o que Sachs (1999, p. 35) chama de “crescimento empobrecedor”, em que novamente toda a noção de crescimento e desenvolvimento se faz na lógica economicista e consubstanciado na desigualdade social.

No decorrer dos anos 1980, algumas propostas de reforma urbana emergiram com a idéia de transpor o modelo do diagnóstico demográfico – em que o crescimento das favelas, a elevação do preço da terra etc. seriam resultados do crescimento populacional excessivo – do período ditatorial por um novo padrão de política pública fundamentada nas seguintes orientações:

- Instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- Fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizentes com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

- Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 2003, p. 13-14)

Os meios para encaminhar reivindicações para mudar as cidades, como as citadas anteriormente, são expostos no Estatuto da Cidade. Nesta pesquisa, as propostas do Estatuto da Cidade para uma mudança de rumo na política urbana, com a elaboração do Plano Diretor entre outros instrumentos, são analisadas em consonância às propostas de Souza (2003) sobre a construção de cidades mais justas, já brevemente comentadas e que serão mais bem explicitadas nos capítulos posteriores.

Sachs (1999, p. 40) refere-se ao Brasil como sendo o país mais desigual do mundo, e baseia sua argumentação na ação do Estado brasileiro no período militar da seguinte maneira:

As políticas sociais desenvolvidas pelos poderes públicos (e particularmente a de habitação popular) demonstraram-se muito frágeis frente aos mecanismos de exclusão social e segregação espacial inscritos no modelo econômico. Com efeito, ao mesmo tempo que desenvolvia uma política social de habitação que deveria legitimá-lo, o Estado contribuiu para o fortalecimento dos mecanismos de exclusão com sua política econômica, que leva a uma estrutura de renda desigual ao extremo, pela tolerância – quando não o apoio – à especulação fundiária e, por fim, pela prioridade dada ao incremento da indústria da construção civil, financiando a habitação de luxo em detrimento da habitação social. (SACHS, 1999, p. 43)

A dificuldade de mudar essa situação conflituosa de interesses antagônicos para os investimentos dos fundos públicos constitui o verdadeiro obstáculo para a efetivação das políticas públicas sociais, pois advém da “resistência dos próprios atores políticos e da máquina administrativa, acomodados com a inércia” (RAMOS e BARBOSA, 2003, p. 115).

Consiste, portanto, na continuidade do direcionamento das ações governamentais para viabilizar o crescimento econômico, escamoteando nos planos e projetos as propostas sociais que deveriam ser concretizadas na prática em prol das camadas populares. Esta situação também se procede no que diz respeito à falta de suprimento de habitação de interesse social por parte do poder público municipal. Isto condiciona o aumento das desigualdades sociais, ou senão, a

---

tentativa de eliminar das áreas em que convergem os investimentos, a pobreza exorbitante marginalizada nas periferias que aí se estabelecem por falta de opção (crescimento da cidade ilegal) ou por indução de interesses antagônicos.

## 2. A AÇÃO EXCLUDENTE DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Como visto no tópico anterior, uma das principais dificuldades em promover uma política urbana que proporcione crescimento econômico e justiça social, está no tratamento desses setores que normalmente se faz de maneira diferenciada e divergente. Os agentes públicos, principalmente os municipais, acabam por permitir a continuidade deste modelo de desenvolvimento quando não observam os pressupostos legais estabelecidos pela Constituição Brasileira, de garantir o desenvolvimento juntamente com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1997, p. 03).

A segregação sócio-espacial definida por Ramos (2003, p. 138), demonstra que este processo é o resultado das relações sociais capitalistas que, ao produzir um acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca da riqueza social, proporciona aos poucos que detêm esses meios, o domínio do valor agregado do trabalho de outros. Conseqüentemente, torna-se também desigual o acesso aos equipamentos e serviços coletivos, que deveriam se basear no direito “natural” e “inalienável” da propriedade privada.

Ainda segundo Ramos (2003, p. 138), a distribuição desigual dos meios de produção, condiciona uma hierarquização do espaço urbano no que diz respeito à concentração de riqueza e pobreza em locais distintos, categorizando socialmente esses espaços.

Para Sachs (1999, p. 42-43), a hierarquização ou polarização social, inscreve-se também no espaço, notadamente o urbano, em que:

Os centros das cidades e os bairros elegantes concentram (...) a maioria das infra-estruturas e vivem um *boom* imobiliário. (...) Ao mesmo tempo, a maioria pobre vê-se empurrada para uma periferia cada vez mais distante (...). Excluída do mercado imobiliário regular por falta de um poder aquisitivo suficiente, e na ausência de uma promoção pública adaptada a seus meios, ela é obrigada a resolver a questão de sua habitação na ‘cidade ilegal’, subequipada. O afluxo de imigrantes e a exclusão social conjugam-se para dar ao crescimento da “cidade ilegal” num ritmo explosivo.

Ao se tratar da questão fundiária urbana, deve se levar em consideração o papel que a localização assume face aos agentes promotores da “indústria” imobiliária. A mercadoria aqui produzida é fixa, e necessita, portanto, de um espaço

que deriva sua valorização de acordo com os interesses dos incorporadores<sup>4</sup> imobiliários. O valor de uso de uma habitação não é determinado apenas pelas suas características internas (enquanto objeto construído), mas pela “articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários que compõem o valor de uso complexo representado pelo espaço urbano” (RIBEIRO, 1997, p. 81).

A valorização imobiliária depende, portanto, do conjunto arquitetônico e infra-estrutural da localidade, sendo que esta valorização está na maioria das vezes, submetida aos interesses dos agentes imobiliários (agentes promotores, financeiros, instrumentais e incorporadores). Qualquer situação que comprometa tal valorização (focos de favelização próximos a áreas nobres, estruturadas ou reservadas para especulação; barracos; ocupações irregulares etc) tende a ser exaurida pela elite residente e pela especulação imobiliária, e amparada, de certa forma, pela legislação urbana que define o zoneamento e os tipos de uso e ocupação do solo.

Além das mudanças sobre a política urbana de inclusão ou re-inclusão social – priorização da função social da cidade e da propriedade, gestão e planejamento democráticos e participativos etc. –, deve-se focalizar também a necessidade de uma:

... inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana (...). O impacto institucional e político da aprovação do Estatuto da Cidade deve ser avaliado, porém, levando em consideração que a sua aprovação regulamenta o princípio da função social da propriedade, que passa a ser o norte da intervenção pública na cidade, a ser traduzido obrigatoriamente nos planos diretores. (RIBEIRO, 2003, p. 14)

Parafraseando Cardoso (2003, p. 38), o fortalecimento do Poder Público na regulação da ocupação e usos do solo deve servir e privilegiar os interesses da coletividade, sem que sua ação (principalmente a provisão de infra-estrutura) tenha sua finalidade distorcida pelos especuladores (proprietários fundiários e imobiliários). Para isso, alguns princípios (e aplicação destes) junto à legislação urbana (Planos

---

<sup>4</sup> Segundo Ribeiro (1997, p. 94; 97), o incorporador é: “o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide o processo de produção no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais”.

Diretores, Leis Orgânicas, Leis de Zoneamento etc.) são “obrigatórios” para garantir a eficácia da ação governamental:

- Recuperação para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público;
- Coibir a retenção especulativa da terra;
- Correção das distorções da valorização do solo urbano;
- Assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana;
- Assegurar a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização;
- Assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia;
- Adequação ao direito de construir às normas urbanísticas;
- Regularização fundiária e urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda;
- Preservação ambiental. (CARDOSO, 2003, p. 37-38)

Há que sustentar a prática do Estado na perspectiva deste em diminuir as injustiças sociais e acabar com o planejamento dito “facilitador”. Este é feito de maneira a prevalecer os interesses da iniciativa privada, fornecendo a esta inúmeras vantagens e regalias como isenções tributárias a terrenos e infra-estrutura subsidiados, informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas etc (SOUZA, 2003, p. 32).

Para Ribeiro (2003, p. 18):

A adoção do modelo do “planejamento estratégico” no setor público é uma das expressões dessas mudanças [da ação pública baseada no crescimento econômico], em vários aspectos, entre eles o da redefinição da relação entre público e privado como resultado da expressão do valor de troca sobre o valor de uso, do valor sobre o antivalor, do mercado sobre o Estado. A questão do planejamento público deixa de orientar-se pelo lado da demanda e passa a fundar-se nas exigências da oferta.

Santos (2002, p. 80) define as ações dos *atores que decidem* (mandam) e os *que obedecem*. Segundo essa concepção, o comando das ações que irão se realizar está nas mãos de uma pequena parcela da população ou instituições (governos, empresas nacionais e multinacionais, organizações internacionais, grandes agências de notícias, chefes religiosos etc.). No entanto, o acesso aos cargos de governo, perante a democracia representativa, é permitido pela força que

assume a massa populacional, mas nem sempre representa os reais interesses do coletivo que o elegeu como seu representante.

Segundo Santos (2002, p. 221-222), a racionalidade das ações, sendo essas mais “duras” ou “moles”, direcionam a forma de estruturação que será realizada sobre determinado espaço. Entretanto, o desafio dos questionamentos a respeito de políticas públicas se concentra na elucidação de quais as verdadeiras razões e intenções que convergem para a “dureza” e a “moleza” da ação pública em diversas localidades distintas, ou seja, a resistência de investimentos em determinados setores e o afrouxamento e conseqüente canalização dos gastos públicos em outros.

Em relação à concepção de ações materializadas no espaço urbano, pode-se indagar sobre a presença efetiva ou não do poder público e, conseqüentemente, os seus verdadeiros propósitos para a plenitude do que prevê a legislação sobre os direitos coletivos na cidade e a diminuição da segmentação social do território.

O estudo sociológico sobre a moradia deve servir como um “fator primordial no processo de inclusão-exclusão na vida dos trabalhadores” materializada na cidade, cabendo à gestão pública, institutos de planejamento e forças comunitárias agirem para que esse quadro seja gradativamente revertido (KOWARICK, 2000, p. 82-83).

O uso e ocupação do solo urbano, embora instituídos pela União, serão aplicados na prática, principalmente, pelos poderes públicos municipais, tendo estes a responsabilidade e competência de promover a política urbana, o controle urbanístico, fiscalização e uso do solo, inclusive eliminar a especulação por parte da iniciativa privada, o que não acontece normalmente (SOARES, 2003, p. 85).

Maricato (2001, p. 48), de maneira radical, diz que como o “(...) planejamento é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário”, o que torna difícil, portanto, fazer engrenar uma política que combata a especulação imobiliária e, conseqüentemente, a exclusão e segregação sócio-espacial.

No Brasil há muitos exemplos de práticas bem-sucedidas sobre políticas de habitação, meio ambiente e gestão urbana. Na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II – em junho de 1996 em Istambul (BONDUKI, 1997, p. 09) foram apresentados casos brasileiros de políticas públicas

que obtiveram o sucesso esperado (Fortaleza, Orçamento Participativo de Porto Alegre, Santos etc.). Estes, entre outros, põem em questionamento a colocação de Maricato ao afirmar, generalizadamente, que é impossível um planejamento democrático e igualitário por partir do Poder Público (não discordando que na grande maioria das vezes é o descaso do Estado que prevalece).

No entanto, por práticas bem-sucedidas entende-se:

... políticas, ações, iniciativas e projetos, no âmbito local, que tenham resultado em melhoria tangível e mensurável das condições de vida e do habitat da população, contribuindo para a redução de seu custo e a melhoria da qualidade de vida das pessoas. (...) Essas práticas bem-sucedidas deverão estar relacionadas a *práticas setoriais* (habitação, saneamento, transporte público, segurança no trânsito, finanças, plano diretor, ações sociais, ações urbanísticas, entre outros) e à *gestão da cidade*. (SECRETARIA, 1997, pp. 45-46)

A segregação sócio-espacial muitas vezes se desencadeia em decorrência de ser a única “solução” encontrada pelas pessoas desprovidas de moradia própria e sem condições de pagar aluguel. Algumas ocupações irregulares em áreas impróprias e/ou longínquas “estão relacionadas a iniciativas individuais, muitas vezes em grupo e de forma organizada, de ocupar um pedaço de terra e construir a casa individual ou coletivamente” (RAMOS e ROCHA DE SÁ, 2003, p. 151).

Deve-se enfatizar que a segregação sócio-espacial aqui tratada também ocorre no caso dos assentamentos que partem de iniciativas dos poderes públicos, notadamente o municipal, de construção de casas populares e urbanização de favelas em áreas semelhantes as das ocupações irregulares, que não se configuram como um processo de inclusão social, já que distanciam essa parcela da população do acesso aos serviços e equipamentos públicos.

A habitação acaba sendo uma “mercadoria impossível” para grande parte dos trabalhadores, mesmo porque a habitação popular é necessária para a reprodução do capital (RAMOS e ROCHA DE SÁ, 2003, p. 151). Desta forma:

Com uma larga maioria da força de trabalho recebendo salários que mal asseguram sua reprodução, não é surpreendente que a moradia jamais tenha entrado na “cesta básica” enquanto mercadoria a ser adquirida pelo mercado (...). O efeito disso é sentido claramente tanto na produção de edificações – a indústria da construção – quanto na produção do espaço urbano. (MAUTNER, 1999, p 255)

O problema da habitação é sentido tanto pelos agentes econômicos, notadamente os incorporadores, no momento em que a procura pelos imóveis fica reservada as classes média e alta, como pela população de baixa renda, impossibilitada em adquirir ou ter acesso a um financiamento que não comprometa sua renda e a manutenção de seus gastos.

Para Silva (1989, p. 35), “a questão da moradia serve para a lógica capitalista como um controle sobre as classes populares” (massas), sendo estas atingidas pelo Estado por meio da tríade: controle, repressão e exclusão. Mesmo se tratando de uma avaliação feita nos fins do regime militar brasileiro, a afirmação anterior demonstra a ação que deu origem a muitas precariedades na área habitacional que persistem até hoje quando se observa casos em que a moradia, enquanto mercadoria, se mantém na liderança dos interesses diversos dos agentes que dela se beneficiam, e os poderes públicos, por sua vez, agem de forma negligente quanto à sua responsabilidade de inibir tal prática especulativa no setor imobiliário urbano.

Para Ribeiro (1997, p. 86-57) a questão do problema fundiário urbano se define como toda e qualquer atividade econômica, em que neste caso:

(...) a produção de moradias necessita de um espaço para realizar-se, cujo uso, entretanto, é monopolizado pela instituição da propriedade privada. Esta é a cristalização jurídica de relações sociais estranhas ao modo de produção capitalista, herança histórica de outros momentos do desenvolvimento da sociedade.

A construção das cidades na atual conjuntura de política urbana se ampara também na criação (seja induzida ou espontânea) das “subcidades” (ou cidades ilegais) que nascem concomitantes à “modernização” nos centros urbanos. A política habitacional no Brasil (salvo os raros casos de políticas bem sucedidas apresentadas, por exemplo, por BONDUKI, 1997 e SECRETARIA, 1997) tem sido conduzida, geralmente, de maneira a escamotear a obrigação dos poderes públicos em amparar as classes sociais que, por diversas razões, não tiveram acesso à moradia digna. É uma forma de manter a utilização dessa “mercadoria” como recurso de geração de superlucros, de maneira a deixar prevalecer a prática

especulativa juntamente com a negligência sobre a pauperização que se aglomera cada vez mais nas periferias urbanas.

## **Capítulo II – O PLANO DIRETOR ENQUANTO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL**

O Plano Diretor representa a instituição da autonomia política de gestão e planejamento das cidades pelas administrações municipais. Pelas propostas da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser o instrumento soberano que orienta o desenvolvimento urbano e a garantia dos direitos sociais da cidade e da propriedade fundiária e imobiliária urbana.

Este capítulo se organiza seguindo uma proposta de discussão de como a questão habitacional pode e deve ser inserida no planejamento e gestão urbanos, em que, num primeiro momento, é feita uma breve avaliação da situação habitacional no Brasil, com enfoque maior à região Sudeste e ao estado de São Paulo. Posteriormente, as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade são apontados como parâmetros a serem seguidos na execução da política urbana, sobretudo na elaboração do Plano Diretor Municipal, sendo este discutido na última parte deste capítulo.

## 1. A QUESTÃO HABITACIONAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

A história da organização territorial no Brasil, ainda nos momentos da colonização e posteriormente na fase Imperial, deixa claro a segmentação do território para que pudessem promover maior concretude na administração e fiscalização das terras (capitanias, sesmarias, províncias, vilas, municípios, comarcas, termos etc). Após a Proclamação da República, as várias de Constituições Federais (e conseqüentemente as atualizações nas Constituições Estaduais e Leis Municipais) nos mostram que a cada momento da organização territorial no país, a preocupação pela autonomia da administração municipal esteve sempre presente, principalmente no que diz respeito aos interesses em desmembramentos (criação de novos municípios, vilas, distritos etc) e arrecadações de impostos (DINIZ, 2002).

É evidente na história brasileira a permanência de buscas por propostas legais que dessem maiores autonomias para os poderes públicos municipais na administração e execução de ações políticas (sociais, econômicas etc.) no território de sua competência, com exceção nos momentos de maior centralização do poder durante o período ditatorial.

Com a Constituição Federal de 1988, a conquista por maior autonomia administrativa dos municípios demonstrou ter um propósito diferenciado, principalmente depois de duas décadas de intensa repressão e centralização do poder (inclusive com a fusão dos poderes executivo e legislativo). Dentre tantos avanços na esfera legal, a conquista constitucional da legislação brasileira possibilitou maior liberdade para as administrações públicas municipais, tornando mais próximas as responsabilidades das gestões locais na organização do espaço urbano.

A promulgação do Estatuto da Cidade em julho de 2001 reforçou a ação pública municipal com instrumentos e diretrizes que podem e devem ser usados para combater as disparidades sociais e econômicas concentradas nas cidades, principalmente no que diz respeito ao controle do uso e ocupação do solo urbano. Neste, por falta de racionalidade urbanística, legislação coerente e interesses políticos, problemas como as dificuldades de acesso à moradia digna, a excessiva

especulação fundiária urbana e a marginalização espacial da pobreza se tornaram mais eminentes no decorrer do desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade, logo no seu artigo 1º, parágrafo único, determina que:

“Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2002, p. 24).

Como regulação sobre o uso da propriedade urbana, entende-se que os instrumentos e diretrizes utilizados na organização territorial das cidades devem ser relacionados, obedecendo aos parâmetros do Estatuto da Cidade, nos planos municipais, dentre os quais, o Plano Diretor, previsto para cidades brasileiras com mais de vinte mil habitantes e para todos os municípios do Estado de São Paulo de acordo com sua Constituição Estadual (SÃO PAULO, 2002).

Dentre as propostas que devem ser implementadas por políticas públicas, amparadas legalmente pelo Plano Diretor, inclui-se a ação governamental voltada à política habitacional. Isto inclui intervenção no crescimento ilegal e clandestino da cidade e no aumento da exclusão sócio-espacial das periferias urbanas, e que ultrapassa a questão da estética urbana ou o problema social da falta de moradia.

Segundo o Ministério das Cidades:

A política habitacional é instrumento para alcançar o direito à moradia e passa, necessariamente, pela esfera municipal. A importância da política habitacional no desenvolvimento urbano, econômico e social das cidades relaciona-se com o processo de reprodução social do espaço urbano, em pelo menos três aspectos: **social, econômico e territorial. A política habitacional não pode ser compreendida simplesmente como política de construção de conjuntos habitacionais, reurbanização e requalificação de edificações** [*sem grifo no original*]. Seu objetivo deve ser satisfazer uma das necessidades básicas da população – um povo com carências habitacionais sérias é um povo amputado na sua capacidade de desenvolvimento e de progresso social e cultural (BRASIL, 2005, p. 73).

O planejamento e a gestão urbanos só terão eficácia na questão habitacional a partir do momento em que estiverem direcionados por políticas que privilegiem a retenção da especulação, ou seja, direcionadas por ações políticas que não permitam que as leis de mercado sejam as únicas metas a estabelecer o acesso à moradia urbana. O abarrotamento de loteamentos populares construídos pela

iniciativa privada e a conseqüente monopolização da terra urbana pelos incorporadores imobiliários são exemplo disso. É preciso um meio alternativo para que as parcerias entre os setores público e privado encontrem soluções a esse problema social sem onerar demasiadamente população de baixa renda.

A idéia de uma reforma urbana, que se manifestou nos anos 1980, se complementava aos ideais que se referiam aos problemas das cidades como resultado do exagerado processo de urbanização em décadas anteriores. Além disso, direcionava a discussão aos problemas urbanos no Brasil como o “resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos das rendas [sic] geradas pela intervenção pública” (RIBEIRO, 2003, p. 11). Assim, a solução seria uma reorientação do planejamento e gestão para que priorizassem a instituição de uma nova política pública fundada nos seguintes parâmetros:

- a) Instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) Fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizentes com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 2003, p. 14)

Estas discussões adquiriram concretude com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, mas nota-se, em muitos estudos de caso, que a inércia das dificuldades políticas e interesses particulares paralelos ainda emperram a execução dos instrumentos previstos nesta lei.

Existem, portanto, dois problemas principais na questão habitacional do Brasil: o crescimento urbano e urbanização descontrolados, “empurrando” os problemas cada vez mais para as periferias. Além, é claro, da imparcialidade política em relação à apropriação do solo urbano para fins especulativos, que estimula o aumento da ocupação irregular e desordenada das áreas segregadas do espaço urbano.

A resolução dos problemas acerca do controle e racionalização da expansão urbana enfrenta não somente barreiras financeiras, em decorrência das limitações num país subdesenvolvido, mas também problemas de ordem política em que o poder público age de maneira a favorecer minimamente a população sob interesses eleitorais, estabelecendo uma base política nos assentamentos, e atua diretamente nos negócios imobiliários altamente rentáveis (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 27).

Desse modo:

(...) definem-se no âmbito local os interlocutores dos planos e zoneamentos, destinando para os mais pobres o espaço da política habitacional e gestão da ilegalidade. Produzidos de forma autoconstruída nos espaços “que sobram” da cidade regulada (...), os assentamentos precários serão, então, objeto de gestão cotidiana. Esta trata de incorporar, a conta gotas, estas áreas à cidade, regularizando, urbanizando, dotando de infra-estrutura e nunca eliminando definitivamente a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas reguladas. Perpetua-se assim uma dinâmica altamente perversa sob o ponto de vista urbanístico – de um lado nas áreas reguladas, são produzidos “vazios” e áreas subutilizadas; de outro, reproduz-se ao infinito a precariedade dos assentamentos populares. (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 27)

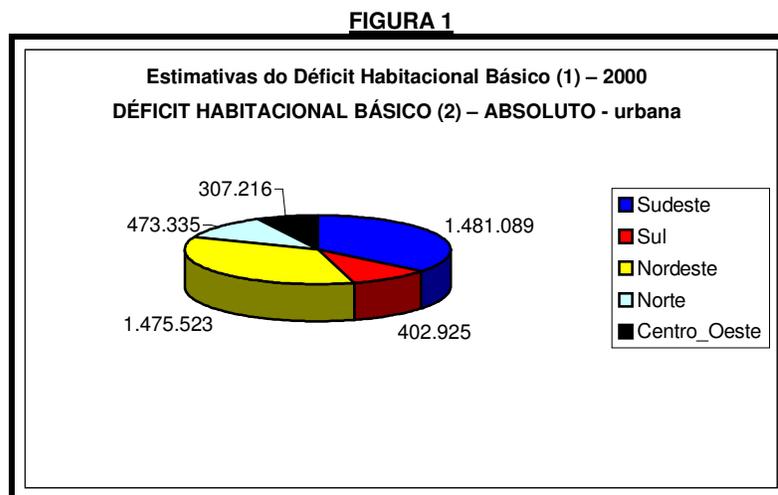
O adensamento de infra-estruturas e equipamentos urbanos em determinadas porções mais abastadas da cidade, sem que haja uma justa distribuição do ônus por estes investimentos urbanísticos, é comum nos municípios brasileiros. Quando Cardoso (2003) propõe como meta que o poder público municipal deve assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia, este autor afirma a importância das gestões municipais e dos órgãos e institutos de planejamento urbano em cumprir o princípio da Lei Federal do Estatuto da Cidade já citada anteriormente. Esta lei garante o direito da coletividade à cidade, impedindo que interesses meramente econômicos prevaleçam no acesso e comercialização do solo urbano.

Ribeiro (1997, p. 148) afirma que as causas da reprodução da crise habitacional no Brasil estão relacionadas à “predominância da valorização da propriedade em detrimento do capital e a situação de insolvência da classe trabalhadora”. O mesmo autor reforça que essa crise não é decorrência de uma situação em que a população cresce a taxas maiores que a oferta de moradias, mas, “a persistência da penúria de moradias e da precariedade das condições

habitacionais é uma consequência dos obstáculos enfrentados pelo capital para investir na produção deste bem” (RIBEIRO, 1997, p. 148).

A questão habitacional se apresenta como um problema na sociedade brasileira que carece de maiores cuidados dos poderes públicos na realização de propostas e intervenções que dêem condições de acessibilidade às parcelas sociais menos abastadas dos centros urbanos, principalmente onde se concentram, entre outras, as maiores taxas deficitárias na área habitacional. Entre as propostas e intervenções possíveis está a da liberação de créditos e financiamentos facilitados por meio de programas habitacionais populares voltados à eliminação dos déficits habitacional e de habitabilidade.

No total são 4.140.088 moradias urbanas que correspondem ao déficit habitacional brasileiro, sendo que deste montante, 1.481.089 moradias se referem à região Sudeste e 1.475.523 moradias à região Nordeste (FIGURA 1).



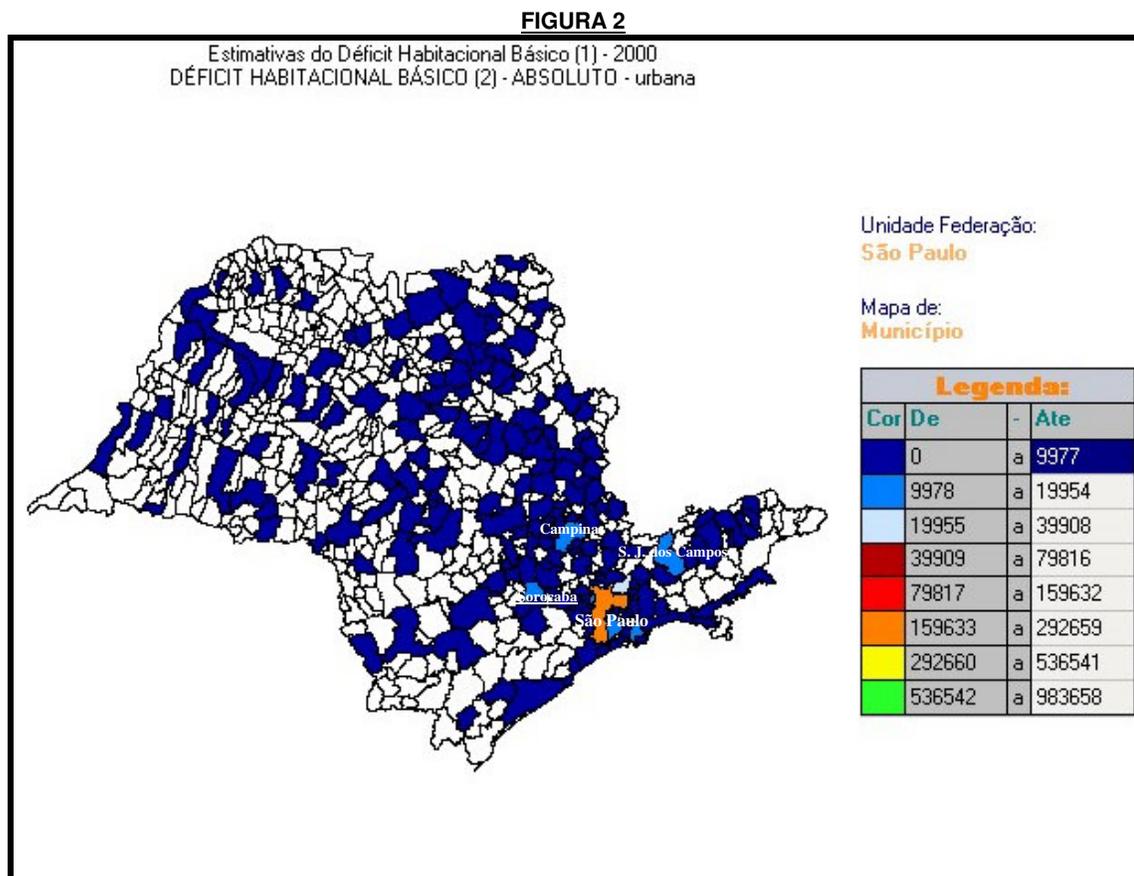
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004.

(1) *Déficit habitacional básico*: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

(2) Para municípios, o déficit habitacional básico não inclui as estimativas de domicílios rústicos inferiores a 50 unidades.

Só o estado de São Paulo corresponde a um déficit habitacional urbano de 718.283 moradias, sendo que a concentração deste índice, embora apresente razoável homogeneidade espacial por todo o estado, é maior nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas e no Litoral, Vale do Paraíba do Sul (São José dos Campos, principalmente), regiões de Ribeirão Preto, Sorocaba, São José do Rio Preto, Presidente Prudente, Bauru e Vale do Ribeira. Este déficit coincide

com alguns municípios que apresentam maior densidade demográfica, como se pode comparar entre os mapas do Déficit Habitacional e da Densidade Demográfica do Estado de São Paulo (FIGURAS 2 e 3).



FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004.

NOTAS: Municípios de população na cidade, inferior a 20.000 habitantes foram agrupados em "DEMAIS MUNICÍPIOS".

(1) *Déficit habitacional básico*: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

(2) Para municípios, o déficit habitacional básico não inclui as estimativas de domicílios rústicos inferiores a 50 unidades.

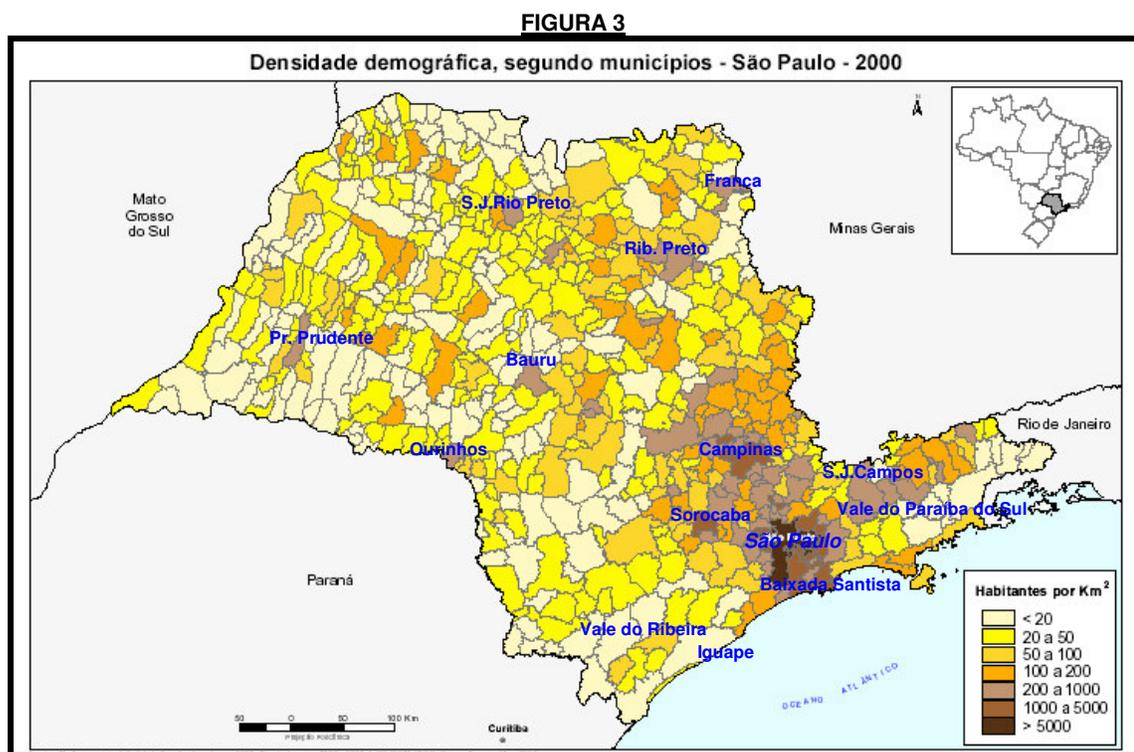
Organização: Sandro Ivo de Meira.

Pela proporção entre a População Urbana recenseada em 2000 (IBGE, 2001) e os dados referentes ao Déficit Habitacional Brasileiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004), as regiões que apresentam as situações mais críticas são o Norte e o Nordeste, respectivamente.

Comparando-se em porcentagens isoladas<sup>5</sup>, a região Sudeste apresenta o segundo mais baixo déficit habitacional do país, ficando atrás somente da região

<sup>5</sup> *Porcentagem Isolada*: corresponde à porcentagem do déficit habitacional em comparação com o total de domicílios urbanos de cada macrorregião.

Sul, o que não representa menores problemas. Isto ocorre porque o Sudeste é a região com a maior população do Brasil e que, em números absolutos, apresenta também o maior déficit habitacional, como expresso na TABELA 1.



FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004; IBGE, 1999; IBGE, 2001.  
Organização: Sandro Ivo de Meira.

**TABELA 1** – Macrorregiões Brasileiras: Comparação entre a População Urbana e o Déficit Habitacional

MACRORREGIÃO	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
POPULAÇÃO URBANA	32.919.667	9.005.797	10.070.923	65.410.765	20.290.287	<b>137.697.439</b>
Déficit Habitacional: nº de domicílios urbanos	1.475.523	473.335	307.216	1.481.089	402.925	<b>4.140.088</b>
Déficit Habitacional: % isolada dos domicílios urbanos	18,08 %	23,19 %	11,17 %	8,01 %	6,80 %	<b>11,08 %</b>

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004; IBGE, 2001.  
Organização: Sandro Ivo de Meira.

O estado de São Paulo corresponde a 21,81% da população do país e apresenta um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDH-M), em torno de 0,820<sup>6</sup>, abaixo somente do Distrito Federal (0,844) e de Santa Catarina

<sup>6</sup> IDH Municipal do Estado de São Paulo no ano 2000: IDHM: 0,820; IDHM-Renda: 0,790; IDHM-Longevidade: 0,770; IDHM-Educação: 0,901 (ESM CONSULTORIA, 2003)

(0,822) (ESM CONSULTORIA, 2003). Estes índices podem influenciar na porcentagem relativamente baixa do déficit habitacional em comparação à sua população. Tem-se que 72,1% da população (26.692.786 habitantes) vivem em cidades com IDH entre 0,800 e 1,000 (ESM CONSULTORIA, 2003).

A questão habitacional no Brasil deve ser encarada pelas ações políticas como um assunto de extrema importância e urgência nas resoluções, principalmente por se tratar de um tema que afeta a maior parte dos municípios brasileiros. Cabe aos municípios, diante das responsabilidades atribuídas a estes pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, arcar com o planejamento urbano por meio dos Planos Diretores Municipais, a promoção de pesquisas e acompanhamento nos setores da sociedade que mais demandam auxílio público por moradias dignas e a execução de ações (políticas públicas - gestão) no intuito de sanar os problemas verificados.

O Projeto Moradia, desenvolvido pelo Instituto Cidadania e apresentado no Seminário: *Projeto Moradia – Dignidade e Cidadania* em 26 de maio de 2000 em São Paulo, com a participação de vários pesquisadores que trabalham a questão da moradia no Brasil e representantes políticos, definem as condições mínimas para o estabelecimento da cidadania e da moradia digna:

*Cidadania*: respeitada a diversidade regional, cultural e física do país.  
*Moradia*: tanto urbana como rural – deve necessariamente: estar ligada às redes de infra-estrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação); localizar-se em áreas servidas ou acessíveis por meio de transporte público – por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; dispor de instalações sanitárias adequadas, e ter garantias às condições mínimas de conforto ambiental e habitabilidade, de acordo com padrões técnicos; ser habitada por uma única família (a menos de outra opção voluntária); contar com pelo menos um dormitório permanente para cada dois moradores adultos. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 03)

As condições de habitação precárias nos centros urbanos – que acabam por desprezar os preceitos de cidadania e moradia digna anteriormente definidos – apresentam-se como um problema a ser solucionado pelas políticas públicas de promoção social, no que condiz com os Programas Habitacionais e assessoria técnica desenvolvidos pelas prefeituras, governos estaduais e federal além da participação da sociedade organizada nas cooperativas, mutirões e associações de bairro para a construção das moradias e melhorias das condições de habitabilidade

nos conjuntos habitacionais populares, bem como o acompanhamento do planejamento e gestão urbanos (planejamento e gestão democráticos/participativos).

Ao estudar a intervenção estatal da política urbana brasileira e todas as contradições presentes no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), Souza (1999, p. 120) aponta para a inspiração do planejamento urbano brasileiro no modelo europeu – principalmente na França e Inglaterra – em que todo o processo de gestão das cidades (com cadastros, planos, sistemas de planejamento, revisão de sistemas tributários) ficou conhecido como um processo de análise integrado, necessário para o enfrentamento da *crise urbana* instalada:

A cidade é o fruto de um equilíbrio entre os interesses econômicos, entre os grupos sociais, entre os quais somente uma autoridade política pode eventualmente exercer arbitragens. As aspirações, a demanda, as necessidades as quais a cidade tem de enfrentar permanecem socialmente sem efeito se não forem assumidas por uma autoridade política. É exatamente essa instância política que se deve, necessariamente manipular o desenvolvimento que vai possibilitar a identificação de dois atores principais do controle e da promoção urbana: as autoridades políticas e as administrações setoriais executivas. (François D’arcy<sup>7</sup> *apud* SOUZA, 1999, p. 120)

A crise urbana brasileira passou a ser maior a partir do momento em que os cortiços e as periferias – com a proliferação de favelas e loteamentos clandestinos – tomaram conta de imensos espaços nos grandes centros urbanos (São Paulo e Rio de Janeiro principalmente). Em 1976 apareceu na imprensa a primeira notícia de um “anteprojeto de desenvolvimento urbano”, nunca transformado em proposição de lei, elaborado pelo antigo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU – vinculado ao Ministério do Interior. As críticas ao anteprojeto levantaram questionamentos pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que lançou o “solo urbano” como tema na Campanha da Fraternidade em prol de um controle público sobre o mercado imobiliário, elucidando lideranças de movimentos sociais e técnicos modernistas para a questão urbana e sua relação com a justiça social (RIBEIRO, 2003, p. 12).

Após um breve período de calma nessas discussões, reaparecem nos anos 1980 as propostas de reforma urbana que se fundamentavam nos “diagnósticos dos

---

<sup>7</sup> D’ARCY, François. **Lê contrôle de l’urbanisation échappe aux autorités publiques**. Projet-Stratégies du Développement Urbain, n. 54, Paris, abr. 1971.

problemas urbanos como resultado da relação da força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos das rendas geradas pela intervenção pública” (CARDOSO, 2003, p. 13).

Com a acelerada urbanização, paralela a um processo intenso de industrialização do país<sup>8</sup>, as periferias urbanas passaram a concentrar grande parte da população que não estava vivenciando os mesmos índices de crescimento econômico nas suas regiões de origem. Isto impulsionou vertiginosos fluxos migratórios do campo para as cidades (êxodo rural) e migração intensa para a região sudeste, principalmente para o estado de São Paulo, que recebeu maiores investimentos na área industrial e crescimento da construção civil.

Fernandez (2003), a respeito da rápida urbanização verificada na segunda metade do século XX no Brasil, indica que:

O modelo de desenvolvimento socioeconômico que comandou a urbanização acelerada no Brasil produziu cidades muito fragmentadas, nas quais áreas centrais bem equipadas e reguladas convivem com precárias periferias e favelas. Resultante da combinação entre mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes - que ainda afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função sócioambiental da propriedade e da cidade -, o processo de desenvolvimento urbano informal não é a exceção, mas sim a regra. Não é mero sintoma de distorções do modelo, mas trata-se do modelo em si mesmo. Trata-se de fenômeno estruturante da ordem urbana brasileira, e como tal tem que ser enfrentado, já que, em formas variadas, tal processo de acesso informal ao solo e à moradia tem aumentado a cada dia nas cidades grandes, médias e também nas cidades pequenas.

Segundo esta mesma autora, a política urbana, que trata das questões da moradia e zoneamento nas grandes cidades, tem contribuído recentemente (segunda metade do século XX em diante) para a retirada das áreas “bem equipadas” e a conseqüente marginalização/segregação dos indivíduos realocados para as áreas “distantes” da cidade, promovendo a visível e cada vez mais “comum” segregação/exclusão sócio-espacial.

O crescimento econômico e a dinâmica populacional verificados no século XX, principalmente no sudeste brasileiro, intensificaram a demanda por moradias

---

<sup>8</sup> A (tardia) industrialização brasileira teve uma ascensão rápida devido à política de substituição das importações a partir da década de 1930 (FAUSTO, 2002, p. 216).

neste período. Vários instrumentos legais e órgãos públicos<sup>9</sup> foram criados pelas diversas instâncias de governo para orientar a demanda por moradia nos centros urbanos, além de centros de pesquisa universitários e associações da comunidade (ONGs, Cooperativas, Fundações etc.) que se preocupam com o problema habitacional no Brasil.

O agravamento destes problemas fica próximo das administrações municipais e compete a elas solucioná-los ou alertar as instâncias superiores de poder para possíveis providências em conjunto e/ou assessoria técnica e liberação de créditos.

De acordo com o Instituto Cidadania (2000, p. 40): “Não se deve subestimar (...) o enorme peso dos fatores que influenciam o PODER LOCAL. A política habitacional é parte fundamental, influencia e é influenciada pela política urbana estabelecida pelas Prefeituras”. Complementa ainda, que é nessa esfera de influências que entram em cena os interesses que disputam e procuram determinar os investimentos públicos em infra-estrutura urbana gerando conseqüente especulação imobiliária e deterioração das cidades (crescimento desordenado, clandestino/ilegal e segregado).

Entende-se aqui que as ações governamentais em relação ao déficit habitacional devem ser realizadas sob a observação de:

- Oferta de moradias por meio de construção de conjuntos habitacionais populares com crédito facilitado, respeitando-se o cadastro das famílias de acordo com sua faixa de renda (ou situações emergenciais em decorrência de sinistros naturais) e tempo de residência na cidade para os sorteios e entrega dos imóveis;
- Controle de ocupações irregulares: programas de preservação de áreas suscetíveis à ocupação (criação de parques em áreas verdes e fundos de vales, por exemplo), sob a intenção de controlar o fluxo migratório e propagação de ocupações em áreas de risco<sup>10</sup>;

---

<sup>9</sup> Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional de Habitação pelo Governo Federal no período ditatorial; Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo – CDHU em 1989, antiga CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo em 1949, CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento de São Paulo em 1981, e CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo em 1984 (CDHU, 2003).

<sup>10</sup> Não cabe aqui apresentar medidas e ações políticas para solucionar o problema dos fluxos migratórios, já que esse problema afeta uma escala de intervenção governamental superior (estadual, regional ou nacional) à escala proposta nesta pesquisa (municipal).

- Execução de obras infra-estruturais e dotação de equipamentos públicos em áreas degradadas da cidade (água, esgoto, coleta de lixo, asfalto, escolas, postos de saúde, segurança etc.), que foram ocupadas desordenadamente e não apresentam padrão urbanístico ou equipamentos urbanos básicos, havendo aí a necessidade de ações conjuntas que assegurem a regularização dessas áreas junto à prefeitura;
- Remanejamento para conjuntos habitacionais populares quando, pelas condições topográficas/geológicas, apresentarem riscos à população ou insustentabilidade ambiental (ocupação de encostas sujeitas a deslizamentos/desmoronamentos, áreas contaminadas, áreas inundáveis, reservas florestais, mananciais etc.);
- Incidência dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para garantir a função social da cidade e da propriedade em terrenos não utilizados ou subutilizados, bem como construções ociosas que configurem reservas para especulação.

A aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que serão comentados adiante (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU - progressivo no tempo, parcelamento ou edificação compulsórios, desapropriação etc.), deve estar ligada à legislação urbana do município (Zoneamento Ambiental, Plano Diretor etc.), em que as áreas suscetíveis a estes instrumentos devem ser delimitadas levando-se em consideração a maximização do aproveitamento da densidade de equipamentos públicos e infra-estrutura e a diminuição da necessidade de gastos públicos em áreas que crescem desordenadamente ou sob interesses alheios aos da coletividade.

Quando as prioridades supracitadas forem realizadas na prática, os problemas referentes à demanda por moradia popular poderão ser enfrentados de maneira mais eficiente. Não se trata de almejar um estado paternalista, nem mesmo fantasiar soluções que não têm a menor chance de se concretizar com a realidade econômica e social dos municípios brasileiros. Mas trata-se de uma meta a ser alcançada com a adoção de concepções de que a solução das mazelas sociais presenciadas nas cidades brasileiras pode obter sucesso se as ações públicas canalizarem seus investimentos a favor da coletividade e justiça social.

Diante de tais colocações, torna-se fundamental de que a questão habitacional dos municípios leve em consideração o déficit habitacional e promova planos e ações políticas visando integrar a população marginalizada à sociedade, respeitando os princípios constitucionais previstos no Estatuto da Cidade.

## **2. A POLÍTICA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE**

Como já foi apontado anteriormente, a política urbana no Brasil passa a ter maior autonomia pelos municípios após a Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001, que determinam aos municípios a função de gerir o ordenamento e crescimento sustentáveis das cidades.

Para alicerçar a discussão final deste capítulo, a respeito do Plano Diretor como instrumento de promoção das funções sociais da cidade e da propriedade, esta segunda parte enfoca as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade conjuntamente a uma discussão de como promover o crescimento das cidades com o equilíbrio de suas atividades econômicas e a diminuição das mazelas sociais presentes nos espaços urbanos.

### **2.1. As Diretrizes da Política Urbana**

Conforme discutido anteriormente, a questão urbana no Brasil apresenta na sua história vicissitudes legais e tecnocráticas que dificultaram a elucidação de planos e ações governamentais para o crescimento ordenado das cidades. O desenvolvimento econômico no decorrer do século XX, com avanços em alguns momentos e recessões em outros, provocou um inchaço urbano com a migração de pessoas que almejavam melhorias na sua qualidade de vida e respectiva ascensão econômica nesse espaço que se mostrara proeminente.

Para o Instituto Cidadania (2000, p. 38), existe no Brasil um novo padrão de crescimento das cidades em que “a maior parte desse crescimento se dá na periferia urbana, ou seja, trata-se de uma expansão homogênea da pobreza”, e que o crescimento é proporcionalmente maior das cidades de porte médio em relação às grandes cidades e às metrópoles.

O crescimento (espacial e econômico) das cidades ocorreu e ainda ocorre paralelo a uma negligência nos investimentos públicos coletivos, sem a preocupação em garantir a geração de emprego e renda e a inclusão dos menos favorecidos na sociedade. Essas condições proporcionaram o crescimento ilegal e clandestino das grandes e médias cidades brasileiras em que a referida parcela da população,

impedida de sua real inclusão sócio-espacial, se obrigou a procurar nas periferias e no trabalho informal o seu local de vivência e fonte de renda, respectivamente.

Na atual conjuntura brasileira, o trabalho assalariado formal não é o que predomina; a produção industrial já não é capaz de gerar empregos como no passado; e o setor de serviços não tem a potencialidade que se acredita que tenha. Num país onde grande parcela da população está excluída do sistema de produção, um dos reflexos da organização econômica vigente são os espaços urbanos de ilegalidade e clandestinidade, o trabalho informal e a concentração de pobreza. Os espaços de desigualdade são produzidos como reflexo de uma organização econômica que prioriza investimentos públicos em áreas prioritárias para a produção, em detrimento do conjunto da população. (BRASIL, 2005, p. 37)

Para que se alcance o bem coletivo, as ações políticas e o planejamento não devem estar focados somente no mercado imobiliário, do capital e das elites fundiárias (BRASIL, 2005, p. 37), mas é necessário que se pense em planos que contenham novos paradigmas de desenvolvimento urbano e que estejam em conformidade aos interesses sociais da propriedade e da própria cidade. Isto também é defendido por Souza (2003, p. 60-61) na sua concepção de desenvolvimento no sentido de uma “mudança social positiva”, bem como na proposta intersetorial de construção da cidade.

Como aponta o Ministério das Cidades (BRASIL, 2005, p. 39):

Apenas políticas públicas intersetoriais podem transformar as precárias condições de vida nas cidades. É preciso contar nesse processo com organização mais intersetorial e com disposição política, para efetivamente romper com práticas fragmentadas, elaboradas por instâncias governamentais setorializadas.

A proposta desta pesquisa está relacionada à questão habitacional contida no planejamento e gestão urbanos de um caso específico, a cidade de Sorocaba. No entanto, apontar a preocupação globalizante dos setores que um Plano Diretor deve conter é fundamental para que não se repita aqui o mesmo erro de direcionar o foco dos problemas urbanos para um único setor e ignorar que a premissa de construção de cidades democráticas (que respeitem a sua função social). Assim, deve-se considerar o conjunto de particularidades de cada espaço analisado.

É sob esta perspectiva de análise que a delimitação da escala espacial para estudar um item da política urbana (a habitação popular) ficou direcionada ao

município. Também a Constituição Federal (BRASIL, 1997, art. 182) e o Estatuto da Cidade delegam aos municípios a função de coordenar e executar propostas que solucionem os problemas de ordem local em sua política urbana, incluindo-se aí o déficit habitacional e o crescimento desordenado e excludente das cidades.

No contato direto com os problemas locais, sob os olhos da população, é que essas propostas podem convergir. O *local* é a escala mais propícia para identificar os problemas comuns e os diferentes interesses que podem contribuir para a construção social pactuada. O *local* é propício ao planejamento, à gestão, ao monitoramento participativo e à apropriação do espaço urbano e do espaço político pela população. (BRASIL, 2005, p. 39-40)

Não se nega aqui a importância das atividades econômicas, nem a “emergência constante” de se reverter à crise sócio-econômica dos municípios, estados e nação, mas questiona-se a maneira com que os recursos gerados por essas atividades são revertidos para a população por meio da coletivização dos investimentos públicos. Deve-se enfatizar que o desenvolvimento econômico é imprescindível para que se possa realizar o desenvolvimento social, mas que, no entanto, em decorrência de divergências políticas e empresariais, os investimentos sociais coletivos são, na maioria das vezes, relegados à posteridade.

A “crise urbana” brasileira (denominada assim pela intensa urbanização e crescimento exacerbado e desordenado das cidades), atrelada às perturbações políticas-ditatoriais do século XX, reforçou a idéia de que a solução para o emaranhado de problemas localizados num espaço comum, a cidade, só poderia ser alcançada se houvesse uma interação entre as ações públicas (gestão) e os órgãos de planejamento que conseguiram, recentemente, forte amparo na legislação brasileira com a promulgação do Estatuto da Cidade.

Segundo a Constituição Federal, cabe ao Poder Público Municipal executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei, e tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1997, art. 182).

O Município, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e

instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana. (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 30)

É, portanto, atribuído ao Município à competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse social, suplementando as legislações federal e estadual no que for necessário para atender às necessidades locais, promovendo o ordenamento territorial por meio de planejamento e controle, do parcelamento e da ocupação e uso do solo urbano (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 30).

O Capítulo II – artigos 182 e 183 – da Constituição Federal sobre Política Urbana, estabelece os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade (BRASIL, 2005, p. 12).

No intuito de ordenar o desenvolvimento urbano foi criada a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002):

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. Oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processo de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade. (BRASIL, 2005, p. 12)

O Estatuto da Cidade veio reforçar o que há muitos anos se questionava no Brasil sobre uma legislação urbana específica, e fortalece uma discussão diferenciada no nível das cidades, pela implantação plena das diretrizes e instrumentos de política urbana previstos nesta lei, que muitas vezes são colocadas de maneira paliativa ou totalmente negligenciadas nos planos municipais.

De acordo com o Ministério das Cidades:

Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os Planos Diretores, obrigatórios para cidades brasileiras [com população superior a 20 mil habitantes ou com interesses particulares de intervenção urbanística] até 2006. (BRASIL, 2005, p. 08)

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002) é dividido em cinco capítulos, com ênfase na gestão (democrática - participação popular) e planejamento voltados ao combate à especulação imobiliária urbana e à segregação/exclusão sócio-espacial: I - Diretrizes Gerais; II - Dos Instrumentos da Política Urbana; III – Do Plano Diretor; IV - Da Gestão Democrática da Cidade; e V - Disposições Gerais.

Nesta pesquisa foi dada maior atenção às Diretrizes e Instrumentos da Política Urbana propostos pelo Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor, como subsídios para estudar a questão habitacional em Sorocaba que abrange, principalmente, o envolvimento do poder público municipal em desenvolver o planejamento e a gestão de forma que direcionem suas ações às classes menos abastadas desta cidade.

## **2.2. Os Instrumentos do Estatuto Da Cidade**

Um dos principais desafios das cidades brasileiras é encontrar uma solução para o controle do processo de expansão das áreas urbanas. Esse problema apresenta-se com muito mais veemência nas cidades que têm passado por um processo rápido de crescimento econômico, e que o fluxo populacional conduz para uma concentração paralela da pobreza nas periferias (favelas, cortiços, ocupações irregulares etc.).

Concomitante a esse processo de periferização ocorre também uma sobrevalorização das áreas mais qualificadas sobre o ponto de vista da localização, infra-estrutura e qualidade urbanística pelos empreendedores imobiliários, como demonstra o Instituto Pólis (2001, p. 64):

Este sistema, francamente apoiado por processos que geram sobreoferta de terra e espaço construído para as classes médias e pelo imenso valor estratégico da propriedade imobiliária no país tem provocado grandes distorções na estrutura das cidades brasileiras, com áreas centrais ociosas, em contraste com periferias superadensadas e precárias. Além de representar uma distribuição extremamente injusta dos recursos territoriais e investimentos públicos, esse tipo de urbanização é prejudicial a toda a cidade. O espraiamento e a expulsão dos pobres rumo à periferia provocam sobrecarga nos sistemas viário e de transportes públicos e requer infindáveis ampliações da rede de infra-estrutura.

O Capítulo II do Estatuto da Cidade trata dos Instrumentos da Política Urbana que podem ser utilizados na perspectiva de fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, ou seja, promover uma Reforma Urbana em que haja o máximo aproveitamento das edificações e das áreas dotadas de infra-estrutura, e que a retenção à especulação imobiliária seja tarefa constante.

Muitos instrumentos urbanísticos são citados na *Seção I* do Capítulo II do estatuto da Cidade (BRASIL, 2002. pp. 27-29) que se referem à indução ao desenvolvimento urbano, como:

- I. Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II. Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III. Planejamento municipal (plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social);
- IV. Institutos tributários e financeiros (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana-IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros);
- V. Institutos jurídicos e políticos (desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão do direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito);
- VI. Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Para Maricato (2001, p. 106), a grande novidade entre os instrumentos citados anteriormente é a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Embora já existentes na Constituição de 1988, esses instrumentos prometem reavivar o acesso à lei e à cidade sobre as pessoas que há muito é ignorada pelos poderes públicos.

Além dos já citados anteriormente, colocam-se como indutores do desenvolvimento urbano outros instrumentos que complementam o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002, pp. 29-44):

*Seção II* – Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;  
*Seção III* – IPTU Progressivo no Tempo;  
*Seção IV* – Desapropriação com pagamento em títulos;  
*Seção V* – Usucapião Especial de Imóvel Urbano;  
*Seção VI* – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia;  
*Seção VII* – Direito de Superfície;  
*Seção VIII* – Direito de Preempção;  
*Seção IX* – Outorga Onerosa do Direito de Construir;  
*Seção X* – Operações Urbanas Consorciadas;  
*Seção XI* – Transferência do Direito de Construir;  
*Seção XII* – Estudo de Impacto de Vizinhança.

Maricato (2001, pp. 95-96) demonstra a importância dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, mas enfatiza também que anteriormente a esta lei outros instrumentos já permitiam um desenvolvimento urbano “equilibrado”. Para esta autora, a perseguição e o aperfeiçoamento de novos instrumentos são sempre bem-vindos, no entanto, a questão técnica não é ou não deveria ser a preocupação central:

Esses e outros instrumentos existentes têm a orientação de sua aplicação (ou suspensão de sua aplicação) dada pela correlação de forças: o solo criado, a contribuição de melhorias (que data da década de 1950), a transferência de potencial construtivo, o direito de preempção, o direito de superfície, o tombamento, as operações urbanas. Nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação. Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre essa prática. (MARICATO, 2001, p. 96)

O Instituto Pólis (2001, p. 65-97) agrupou os instrumentos do Estatuto da Cidade de acordo com as suas potencialidades e finalidades de aplicação, e indicou as seguintes análises sobre os mesmos, que aqui também foram confrontadas com a proposta e discussão de outros autores sobre o tema.

*1º - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Pagamento em Títulos; Consórcio Imobiliário.*

Segundo o Instituto Pólis (2001, p. 65), estes instrumentos, se bem aplicados, podem promover uma Reforma Urbana que garanta a função social da cidade e da

propriedade. A idéia central desses instrumentos é induzir a ocupação e aproveitamento de imóveis sub-utilizados ou não utilizados, em que a infra-estrutura urbana já existente viabilize a urbanização e o povoamento dessas áreas.

A aplicação desses instrumentos também diminuiria um problema comum nas cidades brasileiras, que é a “expulsão” das pessoas de baixa renda do centro da cidade para as “franjas periféricas”, onde a carência de infra-estrutura resulta em maiores gastos nesse setor aos poderes públicos.

Sabe-se da dificuldade e da morosidade em aplicar o IPTU Progressivo no Tempo. No entanto, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios podem agir no sentido de aproveitar a infra-estrutura das áreas mais adensadas das cidades, sem que haja aumento dos gastos públicos. Caso a não-utilização dos imóveis permaneça, se fará necessária a aplicação da desapropriação.

É evidente que a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo não deva se configurar em mais uma maneira de aumentar a carga tributária, mas deve se caracterizar como um instrumento que estabeleça parâmetros e defina valores apropriados para que se esclareçam as condições de ociosidade e sub-utilização a serem associadas à especulação, como demonstra Souza (2003, p. 226, 230):

Em planejamento e gestão urbanos, os tributos não interessam sob o ângulo estritamente fiscal (...). Tão ou mais importante é, na verdade, a *extrafiscalidade* dos tributos, isto é, a sua capacidade de permitirem que outros objetivos que não somente o de arrecadação sejam perseguidos – seja o desestímulo de práticas que atentem contra o interesse coletivo (...), seja a promoção de redistribuição indireta de renda, sejam a orientação e o disciplinamento da expansão urbana, seja, ainda, o incentivo a determinadas atividades.

O Consórcio Imobiliário se caracteriza pela viabilização de empreendimentos pelo Poder Público em que o proprietário concede o direito do seu imóvel à municipalidade e recebe, como pagamento, unidades habitacionais com valores referentes ao valor do seu imóvel antes das benfeitorias.

Já a Urbanização e Utilização Compulsórios dependerão da eficiência das ações públicas para cobrar dos proprietários dos imóveis ociosos a sua utilização adequada aos padrões urbanísticos de ocupação pré-estabelecidos no Plano Diretor para cada área/zona da cidade.

## 2º - Outorga Onerosa do Direito de Construir; Direito de Superfície.

Segundo a definição de Souza (2003, p. 233), o “Solo Criado” é o nome popular do instrumento chamado de Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou seja: “Em sentido genérico, pode-se definir o solo criado como sendo a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo. (...) É a criação de piso artificial”.

Para ilustrar a aplicabilidade do solo criado, Souza (2003, pp. 233-234; 224) apresenta um modelo (FIGURA 4), em que a Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser cobrada a partir da área criada que ultrapassar a área que poderia ser construída diretamente no solo. No exemplo, em um terreno com 1000m<sup>2</sup>, e um prédio de 12 pavimentos com 250m<sup>2</sup> de área construída por andar, esse tributo poderia ser cobrado a partir do 5º andar até o último (12º), que corresponderiam a superação da área construída (total, AC) à taxa de ocupação (TO) e à área do terreno (coeficiente de aproveitamento, CA)<sup>11</sup>.

Deve-se frisar que o Coeficiente de Aproveitamento (CA) pode ser estipulado diferentemente nas várias áreas/zonas que compõem o Zoneamento da Cidade e o próprio Plano Diretor. Isto com a intenção de maximizar a ocupação de algumas áreas com o estímulo a verticalização ou inibição do adensamento populacional de outras áreas da cidade com a construção de casas, sobrados ou prédios com poucos pavimentos.

De toda forma, o Solo Criado e o Direito de Superfície regulamentaram a separação entre o direito de posse (propriedade) e o direito de construir sobre um terreno, ou seja, “ter a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre ele” (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 67).

Esta é uma maneira de garantir o uso adequado e ordenado do espaço urbano, seja ele correspondente à superfície, subsolo ou espaço aéreo. Assim como “o loteador é obrigado a entregar ao poder público as áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à

---

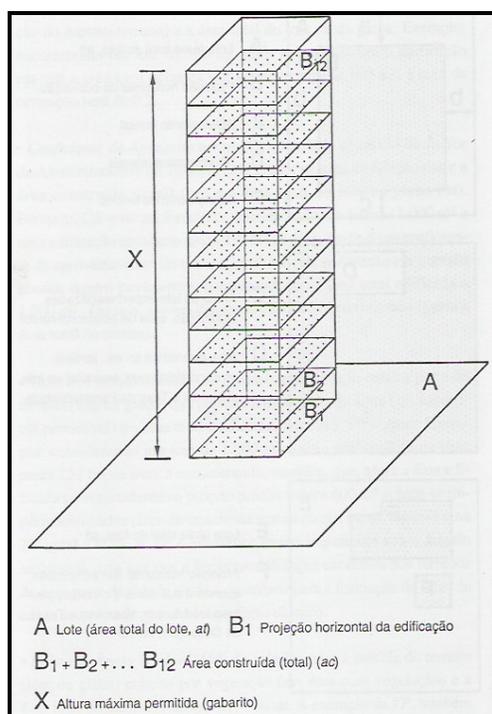
<sup>11</sup> → Área construída (total) (AC): também denominada *área edificada (total)*, consiste na soma das áreas de todos os pavimentos de uma edificação.

→ Taxa de Ocupação (TO): é a relação entre a área da projeção horizontal da edificação (ou edificações caso haja mais de uma edificação no mesmo terreno) e a área total do lote ou da gleba.

→ Coeficiente de Aproveitamento (CA), também chamado de Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT): relação entre a área construída (total) (AC) e a área total do lote ou gleba (AT). Portanto,  $CA=AC/AT$ . (SOUZA, 2003, pp. 221-222)

coletividade as compensações necessárias ao equilíbrio urbano reclamado por solo adicional” (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 69). O adensamento urbano e populacional causado pela “criação de solo” (verticalização) causa uma maior utilização da infraestrutura urbana local.

**FIGURA 4:** Área total, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento.



Legenda:

A = Lote (área total do lote, AT).  
 B<sub>1</sub> = Projeção horizontal da edificação.  
 B<sub>1</sub> + B<sub>2</sub> + ... B<sub>12</sub> = Área construída (total) (AC).  
 X = Altura máxima permitida (gabarito).

FONTE: SOUZA, 2003, p. 224.

A limitação do direito de propriedade permite a democratização do espaço urbano uma vez que cerca, de certa forma, as ações especulativas. A legislação federal referente à Política Urbana promove algumas restrições ao direito de propriedade para atuar como um instrumento, regulamentado nos Planos Diretores Municipais, que garanta o exercício deste direito obedecendo a sua função social (CARDOSO, 2003, p 31).

Para Ribeiro e Cardoso (2003, p. 125), “um dos objetivos fundamentais da regulação social do uso do solo é o controle da chamada especulação imobiliária”. Eles acrescentam à discussão acerca deste tema as definições de lucro da incorporação e o lucro da construção:

O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide sobre o processo de produção, definindo a localização, as características gerais do produto, seu preço etc. Este capital apresenta claras características de um capital mercantil. Já a atividade de construção se caracteriza pela produção material da edificação, tratando-se aí portanto, de um capital que se reproduz na esfera da produção. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 127)

Nem sempre o incorporador<sup>12</sup> está dissociado da construção, no entanto, o que se enfatiza com essa distinção é o ganho do incorporador quando se acrescenta um sobre-valor no preço do imóvel quando este está incluído numa situação de solo criado. O que não se deve confundir é o lucro obtido com a construção em si e o lucro proveniente do acréscimo ao valor da terra pelo solo criado, que é definido pelo incorporador.

A preocupação de se apontar os índices de Coeficiente de Aproveitamento (CA) e Taxa de Ocupação (TO) no Plano Diretor e no Zoneamento Urbano se justifica na perspectiva de inibir um crescimento vertical da cidade em áreas onde o preço dos terrenos e a taxa pelo solo criado são menores, ou seja, se não houver um correto apontamento desses índices nas diferentes áreas/zonas de ocupação da cidade, corre-se o risco de estimular indiretamente a expansão desordenada de edifícios nas áreas em que a ocupação deveria ser somente horizontal.

### *3º - Operações Urbanas Consorciadas.*

Este instrumento pode ser aplicado em áreas pré-definidas pelo Plano Diretor em que algumas mudanças estruturais em algumas áreas da cidade sejam necessárias, como urbanização ou melhorias em áreas degradadas ou adequar o adensamento urbano às normas de qualidade ambiental ou crescimento urbano ordenado. Entretanto “o objetivo do instrumento das operações urbanas é viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada” (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 84).

---

<sup>12</sup> Ribeiro (1997, pp. 92-93) define os agentes imobiliários da seguinte maneira: 01) *Agentes Promotores*: são os que mobilizam e coordenam a constituição dos fatores de produção necessários à edificação do imóvel e à sua comercialização; 02) *Agentes Financeiros*: são aqueles que proporcionam aos promotores os meios necessários à produção das unidades; 03) *Agentes Incorporadores*: são identificados como podendo ser: investidores imobiliários; os incorporadores definidos na Lei nº 4.592/64; as cooperativas habitacionais; as instituições de previdência e assistência social, como as do Banco do Brasil, Clubes Militares, de funcionários públicos e outras; as fundações, as CEHABs (Companhias Estaduais de Habitação); as sociedades de economia mista.

Ribeiro (2003, p. 17) discorre sobre a possibilidade de se criar um “fundo público” em que o poder público se instaura como o mediador da acumulação privada da riqueza e busca compatibilizar os interesses privados com as necessidades coletivas: “É a instauração de um conjunto de mecanismos, instituições pressupostos e condições de gestão dos interesses gerais através do qual se passou do capitalismo concorrencial, fundado exclusivamente no jogo cego da competição dos interesses privados, para um capitalismo caracterizado pela previsibilidade”.

As decisões públicas na organização e “construção” das cidades são também responsáveis pela manobra entre as necessidades da grande massa da população menos favorecida e a ganância que em grande parte acompanha as iniciativas dos empreendimentos privados.

#### *4º - Direito de Preempção.*

Este instrumento trata-se da preferência por parte do poder público na aquisição de terrenos que podem ser utilizados para o uso coletivo ou em projetos específicos.

Neste caso também é necessário que o Plano Diretor aponte as áreas/zonas onde esse instrumento pode incidir, preferencialmente nas áreas de rápida urbanização e crescimento da cidade em que a ação do poder público tem que ser constante para se evitar um crescimento desordenado e aumento da precariedade por serviços e equipamentos públicos.

#### *5º - Transferência do Direito de Construir*

A principal intenção deste instrumento é garantir a preservação de imóveis ou áreas de grande valor histórico, cultural ou ambiental sem que haja uma onerosidade eminente sobre o proprietário.

De acordo com o Instituto Pólis (2001, p. 76):

Este instrumento foi concebido de modo a permitir que os proprietários de imóveis a serem preservados fossem compensados pelo fato de que em seus imóveis o coeficiente ou densidade básicos estabelecidos para o território urbano não podem ser atingidos sob pena de comprometer o objetivo da preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental. No

Estatuto está prevista também a hipótese de transferência para os casos de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social.

Deve-se ressaltar a viabilidade da Transferência do Direito de Construir que poderá ocorrer se houver necessariamente a participação do poder pública na averiguação e participação do proprietário em algum programa de preservação com laudo técnico aprovando a sua realização.

#### *6º - Usucapião Especial de Imóvel Urbano.*

O objetivo deste instrumento é conceder o direito de uso àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m<sup>2</sup>, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2002, p. 32).

A Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001) amplia a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em imóveis públicos, resguardadas as mesmas disposições do artigo que estabelece a Usucapião Especial de Imóvel Urbano no Estatuto da Cidade.

### 3. O PLANO DIRETOR

A política urbana brasileira tem sua inspiração inicial nos modelos franceses em que a necessidade de organização e otimização do espaço urbano caberia às instituições criadas para essa finalidade (SOUZA 1995, p. 119-120). Para essa concepção de política urbana haveria a combinação entre o planejamento territorial (*Aménagement du Territoire*) e os planos diretores (*Plans d'urbanisme*) em que:

(...) nos primeiros, tratava-se de lidar com a espacialização das políticas governamentais, as regionalizações, o planejamento regional e as políticas de descentralização (urbana e industrial). Já com os planos diretores [*Plans d'urbanisme*], procurava-se dar continuidade e ampliar a preocupação com os processos de gestão da cidade, elaborando planos, implantando sistemas de planejamento, de cadastro, revendo os sistemas tributários. (SOUZA, 1995, p. 120)

Entretanto, no Brasil a política urbana desde sua origem esteve associada, de forma direta ou indireta, aos interesses principalmente das políticas direcionadas às áreas econômicas (plantas industriais e vilas operárias, tributações etc). Isto reuniu, numa mesma preocupação, elementos de ordem econômica e social na organização da crise urbana (SOUZA, 1995, p. 120).

Ao longo da história do planejamento urbano no Brasil, vários termos foram usados para definir as ações do governo junto ao desenvolvimento e crescimento urbanos, principalmente na tentativa de se “criar” um novo substantivo que desse a impressão de mudanças e melhorias nas ações.

Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de “plano” e “planejamento”. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado como atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. (VILLAÇA, 1995, p. 222)

A tecnologia empregada nos planos passou a ser demasiadamente valorizada, mesmo que muitas das vezes ela ficasse engavetada e não tivesse as suas propostas, que de certa forma demonstravam “boas intenções”, efetivadas. Os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento se apresentavam desvinculados da

gestão urbana e, dada essa atividade equivocada entre gestores públicos e agentes do planejamento, que o planejamento e o trabalho do planejador em geral, por muito tempo ficaram desacreditados (VILLAÇA, 1995, p. 222).

A elaboração dos PDs ainda mantém a característica de pertencer ao meio técnico-acadêmico, presente nas entidades de assessoria, nas associações profissionais, ou nos centros de pesquisa universitários, que irá tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular, participando como atores privilegiados. (CARDOSO, 2003, p. 34)

As políticas públicas municipais deveriam se orientar na tentativa de minimizar a distância ou a separação que mantém entre a gestão e os movimentos sociais, como demonstra Lojkin (2003, p. 32). A elaboração e a luta pela melhoria das condições da vida da população e o ordenamento urbano ficam a critério dos agentes responsáveis pelo planejamento e gestão pública, e não diretamente nas mãos dos que serão diretamente afetados pelas intervenções urbanísticas, a população, distanciando a idéia da gestão e planejamento participativos.

A questão urbana, que por muito tempo foi controlada e organizada por uma legislação federal centralizadora, passa a ter mais autonomia e eficácia quando os meios legais se flexibilizam e permitem que as ações políticas estejam mais próximas de seu alvo, a cidade.

Como já foi comentado, a política urbana passa a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, a ser de responsabilidade dos governos municipais, devendo estes obedecerem alguns critérios provenientes dos governos federal e estadual, mas com autonomia para gerir e adequar os parâmetros da política urbana de acordo com as suas peculiaridades.

A preocupação e a necessidade de se manter a função social da cidade e da propriedade, principalmente com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 que passa a nortear a política urbana, deve ser também a orientação – não somente de maneira demagógica e paliativa, mas eficiente e justa – para que os municípios sigam principalmente na elaboração de seus Planos Diretores, entendidos como o principal instrumento de organização do espaço urbano.

Há cerca de três décadas que o Brasil incorporou de maneira generalizada na sua política urbana municipal a prática do planejamento, que era realizada por meio dos *zoneamentos* que se limitavam a dividir, já desde aquela época, os conjuntos do

território municipal sobre os quais deveriam ser aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos:

No Brasil, a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais se disseminou a partir da década de 70, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um produto final (o modelo de cidade desejada). (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 40)

O planejamento baseado na evolução do próprio plano ao passar dos anos e a credence na conseqüente melhora da qualidade das cidades (sob o ponto de vista do desenvolvimento urbano de maneira geral), resultou no desenvolvimento de uma visão exageradamente tecnocrática na legislação urbanística. Esta idéia se reflete até nos dias atuais, onde se pode observar planos que priorizam somente a questão do zoneamento e não o desenvolvimento social e econômico da cidade como um todo, como prevê o Estatuto da Cidade. O planejamento urbano permitiu por muito tempo (e ainda permite) que o zoneamento significasse um instrumento legal de oficialização da exclusão sócio-espacial no interior das cidades brasileiras e facilitou o avanço da especulação imobiliária nesses espaços.

O agravamento dos problemas neste tipo de planejamento que prioriza o zoneamento excludente ocorre por razão da dissonância entre os institutos de planejamento e a administração pública. Os planos são constantemente elaborados de acordo com certos “padrões”, mas, por questões políticas e empresariais, não são colocados em prática para o benefício da totalidade da população, como demonstra o Instituto Pólis (2001, p. 41):

O isolamento do planejamento e sua separação da esfera da gestão provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos.

A Constituição de 1988 em seu artigo 182, parágrafo 1º que trata da política urbana (BRASIL, 1997), posteriormente reforçada pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 41, inciso I (BRASIL, 2002), tornou obrigatório o Plano Diretor para os

Municípios com mais de 20 mil habitantes. O PD foi definido como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, meio de expressão das “exigências fundamentais de ordenação da cidade”, e como parâmetro para assegurar a função social da propriedade (ROLNIK e SAULE JÚNIOR, 1997, p. 25). Já a Constituição do Estado de São Paulo, no parágrafo 1º do artigo 181, prevê a elaboração do Plano Diretor para todos os municípios, independente do número de habitantes ou vocação econômica municipal (SÃO PAULO, 2002).

Por mais que a legislação brasileira sofra transformações benevolentes à sociedade, é perceptível, nos estudos de caso e relatos de muitos pesquisadores e atores sociais, a falta de aplicabilidade ou a ineficácia dos instrumentos e da própria lei na íntegra. Vários são os interesses e prioridades nas políticas públicas, principalmente na área social, que acabam desviando ou burlando os planos e os termos legais que deveriam determinar as ações governamentais para as diversas áreas, deixando clara a predominância dos interesses econômicos sobre as necessidades sociais. É neste sentido que as discussões acerca da Reforma Urbana deixaram o foco da legislação e passou a questionar a aplicação da lei em fatos concretos.

A política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Município no Plano Diretor, que não tiver com prioridade atender as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável. (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 47)

A própria noção de desenvolvimento sustentável<sup>13</sup> deu espaço a algumas reformulações em que o foco central das políticas públicas deve estar voltado ao crescimento das cidades e a concentração dos problemas ambientais nesses espaços. A idéia de desenvolvimento sustentável, neste caso, passa a ter como centro das preocupações o direito das pessoas humanas em ter uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza em com o ambiente em que vivem (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 47). Entende-se nessa concepção que não é possível

<sup>13</sup> A idéia de desenvolvimento sustentável e as questões voltadas à Ecologia passaram a ser muito preconizadas nos anos 1980 e 1990, em decorrência dos problemas e impactos ambientais que se alarmaram pelo mundo todo, com o avanço descontrolado das atividades industriais e a falta de atenção para as transformações ocasionadas na natureza.

promover o desenvolvimento sustentável ao meio ambiente sem tratar da questão social dos menos favorecidos da sociedade<sup>14</sup>.

De acordo com o Ministério das Cidades, o objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos. Nesta perspectiva, o Plano Diretor, deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo, como proposto há muito tempo nos zoneamentos, para se tornar um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, na concepção de promover a melhoria da qualidade de vida dos menos abastados e conseqüentemente melhorar a qualidade ambiental.

Para isso, por exemplo, é necessário que assegure espaços adequados para a provisão de novas moradias sociais que atendam a demanda da população de baixa renda; que preveja condições atraentes para micro e pequenas empresas – itens vitalmente importantes para que haja crescimento urbano equilibrado; para que se evite ocupação irregular e informal do território do município; e outros. (BRASIL, 2005, p. 15)

O Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2003, p. 42) propõe algumas diretrizes para a elaboração de uma política urbana eficiente para o ordenamento das cidades e a manutenção de sua função social:

- Política fundiária e imobiliária – instrumentos urbanísticos para a regulação do mercado e a promoção de moradia social ou lotes – visando à ampliação da oferta de terra urbanizada;
- Planejamento Urbano – Política Nacional Territorial, Planos Estaduais Regionais, Planos Metropolitanos, Planos de Ação e Planos Setoriais priorizando o interesse social e a sustentabilidade ambiental;
- Programas Habitacionais;

---

<sup>14</sup> Compartilha-se aqui a idéia que é defendida pelo Instituto Pólis (2001, p. 47) a respeito de desenvolvimento sustentável no espaço urbano que diz respeito primeiramente à melhoria na qualidade de vida da população de baixa renda, pois acredita-se que boa parte da população marginalizada que, por falta de opção, acaba ocupando áreas de preservação, se fosse assistida de maneira digna pelos agentes públicos, não contribuiria para a degradação das áreas verdes ou zonas de conservação ambiental reservadas pelos Planos Diretores e Zoneamentos Municipais.

- Melhoria das condições de habitabilidade: urbanização e saneamento das favelas e periferia urbana, recuperação de bairros degradados e de habitação coletiva, prevenção e recuperação de áreas de risco submetidas a enchentes e desmoronamentos, reforma e ampliação das moradias existentes;
- Produção de novas moradias;
- Propostas de saneamento;
- Propostas de transporte.

Dentre as propostas acima apresentadas, se aplicam intrinsecamente a esta pesquisa a análise das que orientam o poder público municipal na organização do espaço urbano como agente regulador e promotor da função social da propriedade e da cidade. Ou seja, acredita-se numa política urbana que priorize a congruência entre o planejamento e a gestão e que seja direcionada aos problemas, principalmente da falta de moradia e melhorias nas já existentes. O planejamento deve visar, portanto, o interesse social da cidade, e não a fragmentação da mesma em classes sociais sob auspícios da especulação imobiliária e da subutilização da propriedade urbana.

Cardoso (2003, p. 38) acrescenta alguns princípios dos PDs que aparecem agregados ou que podem perfeitamente servir como complementos aos já citados anteriormente pelo Instituto Cidadania (2003, p. 42):

- Controle da densidade populacional;
- Geração de recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos;
- Garantia de uso compatível com as condições de infra-estrutura, e com a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural;
- Atendimento às possibilidades de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis;
- Garantia de segurança e saúde dos usuários e da vizinhança;
- Criação de áreas sob regime urbanístico específico.

Vários são os instrumentos legais que determinam as diretrizes para o crescimento, ordenamento e desenvolvimento urbanos, dentre eles destacam-se o Plano Diretor, o Macrozoneamento Ambiental e a Lei Orgânica Municipal, amparados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

Vale destacar também que, como já foi comentado anteriormente, o Estatuto da Cidade, de maneira clara, sintética e objetiva, ampliou a ação do município na organização do espaço urbano e delegou a este, por meio da realização do Plano Diretor, a tarefa de fazer cumprir os instrumentos legais que possibilitem a equidade no tratamento da política urbana perante a população.

Após 11 anos de tramitação legislativa, foi aprovado o Projeto de Lei 5788 denominado Estatuto da Cidade, condição necessária para que os municípios possam implementar uma política fundiária bem como planejar seu crescimento. Essa lei define princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos de gestão urbana delegando aos municípios e a seus planos diretores a tarefa de definir, no âmbito da cidade, as condições de cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade. (SOARES, 2003, p. 82)

É notório que a legislação federal evoluiu no sentido de promover a democratização no tratamento da política urbana. No entanto, a questão central da análise sobre as políticas públicas atualmente não é mais a busca ou a construção de um aparato legal que direcione o desenvolvimento das cidades, mas, mesmo longe de se alcançar a perfeição dos termos legais, a preocupação deve-se centralizar na fiscalização e análise sobre o que os gestores públicos estão fazendo para que as propostas que regem a política urbana sejam aplicadas em prol da coletividade, inclusive suas propostas de intervenção pública sobre o espaço urbano apontadas nos Planos Municipais.

Souza (2003, p. 32) aponta para os problemas da máquina pública alienada por interesses mercadofílos, em que a gestão e o planejamento urbanos, dominados pelo planejamento de facilitação, passam a ser um instrumento de favorecimento, com a disseminação da especulação imobiliária em detrimento do acesso ao imóvel urbano a uma determinada parcela da sociedade<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup> De acordo com Souza (2003, pp. 31-32) : “(...) o *planejamento regulatório (regulative planning)* e o *planejamento pautado em investimento públicos (public-investment-planning)* começam, já nos anos 70, e em velocidade acelerada a partir da década seguinte, a ceder terreno em favor de formas mais ‘mercadofílas’ de planejamento, mais próximas da lógica da gestão (e dos interesses imediatos do

(...) longe de apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, aqui o planejamento serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias, de isenções tributárias a terrenos e infraestrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de usos impostas por zoneamentos para determinadas áreas.

É evidente que não é só na escala do planejamento que há o desvio de interesses sobre a questão urbana. Num país subdesenvolvido como o Brasil, em que a corrupção e a desatenção às desigualdades sociais convivem paralelamente (para não dizer sobre as parcerias e coalizões partidário-político-empresariais), a realização das funções sociais propostas na legislação nacional e em outras esferas de poder, parece estar cada vez mais distante de acontecer. Isto prejudica, inclusive, a concretização da democracia no país, já que a participação política da sociedade se limita ao alto escalão dos agentes políticos e econômicos e alguns grupos organizados da sociedade civil, tendo este uma participação direta em proporção bem menor que a dos demais.

O planejamento e a gestão devem sempre se objetivar na busca de soluções para amenizar as disparidades que assolam a sociedade brasileira e favorecem a concentração de riquezas, ao mesmo tempo em que limitam as possibilidades de crescimento/desenvolvimento sócio-econômico das massas populares.

Souza (2003, p. 46), baseado em sua experiência profissional e na sua ideologia de construção de uma sociedade autônoma e menos desigual, define o planejamento e a gestão urbanos da seguinte maneira:

(...) Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. (...) O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*.

---

capital privado) que da de um planejamento de longo alcance: o *planejamento subordinado às tendências de mercado* (denominado, sinteticamente, de *trend planning* desde os anos 70), o *planejamento de facilitação* (*leverage planning*) e o *planejamento de administração privativa* (*private-management-planning*)”.

Vitte (2003, p. 232-233) define a gestão pública como a “situação em que o Estado assume seu papel de gestor e articulador de políticas públicas por meio de instâncias político-administrativas”. Acrescenta, ainda, que há de considerar a diferença entre gestão urbana e gestão de cidades, em que se apóia nas concepções de Lefébvre para concluir que o urbano correspondem as formas construídas e a cidade corresponde à sociedade urbana com suas relações sociais estabelecidas nesse meio:

No entanto, a idéia de gestão urbana que vem se consolidando é de intervenções no ambiente construído, na forma física da cidade, enquanto gestão de cidades seria entendida como administração da cidade, que além de também resultar em intervenções no ambiente construído define-se por um conjunto múltiplo de ação coletiva entre agentes, instituições e organizações, em complexa rede de interações, na qual o governo é uma das peças do jogo de poder, já que lhe cabe liderar o processo, mas também delegar e interagir. Assim, prefeitura, associações de empresários, sindicatos, ONGs e muitas outras organizações interrelacionam-se, conflitam-se, constroem espaços de negociação e desempenham papéis. (VITTE, 2003, p. 233)

O ato de planejar deve consistir na tentativa de minimizar os problemas que possam se colocar no meio urbano num futuro próximo ou distante, de se criar um espaço "racional", como chama Santos (2002, p. 290). Neste, o planejamento, ou o manejo, pode ser realizado de forma intencional (e não espontâneos e desordenados) e não com a predominância dos atores econômicos e a exclusão das classes menos favorecidas.

Os deveres que os Planos Diretores desenvolvidos pelos municípios deveriam executar na prática, principalmente junto às políticas fundiária e habitacional, são apontados por Maricato (2001, pp. 111-112):

(...) ao *Plano Diretor*, o Estatuto da Cidade reforça-o como a figura central e decisiva da política urbana. Há um travejamento em torno dele da aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, especialmente àqueles relacionados à função social da propriedade. **Ele deve registrar as áreas que estarão submetidas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida pública, sucessivamente** [*sem grifo no original*]. O direito de preempção também dependerá de lei municipal, baseado no PD. O mesmo se aplica à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas e à transferência do direito de construir. O PD é tomado como parte integrante do processo de planejamento municipal, que inclui ainda o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual participativo. Isto significa que os

investimentos anuais devem levar em consideração o PD, o que parece óbvio mas usualmente não acontece ...

Como brevemente apontado, o Estatuto da Cidade prevê, na elaboração dos Planos Diretores Municipais, algumas orientações que determinam o pleno desenvolvimento urbano e a sua adequação de uso do solo para todas as faixas da população. Sabe-se, no entanto, que mesmo de posse de instrumentos ou diretrizes legais que norteiam a política urbana, a situação teórica não significa a realidade das ações que há muito tempo se verificam nos municípios brasileiros.

É claro que a maneira de justificar as (falsas) ações governamentais por meio dos planos e propostas miraculosos não é uma atitude que se restringe ao início do planejamento urbano no Brasil, como demonstrado no início deste capítulo. Com a promulgação da lei que define o Estatuto da Cidade em 2001 e a obrigatoriedade dos municípios com mais de vinte mil habitantes de apresentarem seus planos diretores, a burla na gestão municipal se faz, em muitas vezes, junto aos próprios Planos Diretores. Estes são apresentados para satisfazerem o que rege a legislação federal, mas na prática não cumprem a sua função junto à população, ainda mais nas porções menos abastadas da sociedade, que dependem muito de políticas inclusivas para mudar o seu quadro sócio-econômico.

O Plano Diretor é o instrumento que reúne as diretrizes para o desenvolvimento do Município e as estratégias de ocupação do território municipal, especialmente o espaço urbano, com base na compreensão das funções econômicas, das características ambientais, sociais e territoriais do município, assim como de sua região de influência (IBAM, 2003). É na perspectiva social-desenvolvimentista acerca do Plano Diretor Municipal, e também sob a premissa de aumento de justiça social e melhoria na qualidade de vida de Souza (2003), que as propostas e ações voltadas à habitação popular em Sorocaba serão analisadas no próximo capítulo.

### **Capítulo III – PLANEJAMENTO URBANO EM SOROCABA**

Um estudo prévio do planejamento urbano em Sorocaba, limitado ao Plano Diretor Municipal aprovado em 2004, serviu de base para corresponder ao objetivo deste trabalho, que é a análise do planejamento e gestão urbanos em Sorocaba com enfoque às políticas públicas de habitação popular.

Mesmo se tratando de um instrumento de planejamento aprovado posteriormente às ações do poder público municipal aqui pesquisadas, a análise do Plano Diretor de Sorocaba permitiu evidenciar a maneira com que as questões relacionadas ao desenvolvimento urbano são colocadas para o futuro da cidade, notadamente ao que se refere às ações do poder público municipal em apontar e colocar em prática soluções que dizem respeito ao déficit habitacional e a aplicação dos preceitos de justiça social estabelecidos pela Legislação Federal.

O estudo concernente ao planejamento urbano em Sorocaba é apresentado neste capítulo principiando-se na delimitação metodológica, em consideração às propostas de construção ou reforma da cidade com especial atenção à manutenção das funções sociais da propriedade e da própria cidade, o aumento de justiça social e a melhoria na qualidade de vida da população, notadamente as camadas menos abastadas da sociedade. Finalmente é feita a análise das duas partes que compõem o texto do Plano Diretor de Sorocaba: “Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial” e o “Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo”.

## 1. A AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: EM BUSCA DE UMA METODOLOGIA

Entende-se que a idéia central de uma política urbana, envolvendo o planejamento e a gestão, deva priorizar a manutenção e a promoção da função social da cidade e da propriedade e deva estimular o modelo de desenvolvimento como um fator de diminuição de injustiças sociais e melhoria da qualidade de vida. Assim, a metodologia aplicada a esta etapa da pesquisa – planejamento urbano de Sorocaba – baseia-se na proposta de Souza (2003, p. 200-213) de utilizar variáveis que implicam na determinação de uma tipologia ao planejamento e gestão urbanos. A intenção não foi direcionada para caracterizar ou rotular o planejamento e gestão urbanos de Sorocaba em uma determinada tipologia isolada. Também nem todas as variáveis utilizadas pelo autor serviram de base para a análise, pois retratavam opiniões político-filosóficas divergentes das desta pesquisa.

De maneira sintética, as variáveis de análise da política urbana utilizadas neste trabalho são as seguintes:

I. *Idéia-força central*: refere-se ao objetivo central do planejamento e gestão urbanos no que diz respeito à construção da cidade. Define, sobretudo, a abordagem que será dada ao planejamento (no caso do Plano Diretor) e na gestão, no sentido das ações políticas face à especulação (*atitude em face do mercado*), como preconiza o próprio Estatuto da Cidade.

II. *Escopo*: como o próprio nome diz, esta variável corresponde ao enfoque dado à política urbana. Esta pode ser de natureza estritamente “físico-territorial” ou “social-abrangente”, sendo que neste último caso, a espacialidade é uma entre várias dimensões, ainda que seja uma dimensão crucial.

III. *Grau de Interdisciplinaridade*: pode ser analisado com o auxílio de uma escala que varia entre o *muito pequeno* (caso das correntes urbanísticas identificadas com a profissão do arquiteto), passando pelo *médio* e o *grande* até chegar no *muito grande* (caso da perspectiva como a autonomista, em que a transdisciplinaridade, ou mesmo, a adisciplinaridade, se contrapõe enquanto crítica da divisão do trabalho acadêmico em vigor).

IV. *Permeabilidade em face da realidade*: esta variável corresponde ao “grau em que o normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica” (SOUZA, 2003, p. 201). Para que essa variável tenha aplicabilidade é necessária uma escala de avaliação com três abordagens: *apriorística*, *semi-apriorística* e *reconstrutivista* do planejamento e gestão urbanos<sup>16</sup>.

V. *Grau de abertura para com a participação popular*: Souza considerou esta variável com base em alguns aspectos da avaliação de Arnstein<sup>17</sup> (*apud* SOUZA, 2003, p. 202-203) sobre a “escada de participação popular”. Souza (2003, pp. 203-206), apresenta, portanto, as categorias de análise de sua proposta sobre o grau de abertura para com a participação popular no planejamento e gestão urbanos:

a. *Coerção*: situações em que são demonstradas as arbitrariedades dos gestores públicos sobre as decisões de interesse coletivo, sem que haja nem sequer a consulta da população sobre suas reais necessidades e anseios;

b. *Manipulação*: situações em que a população é induzida a aceitar uma intervenção pública sem que haja um verdadeiro diálogo, como “Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com o objetivo imediato de dar impressão de que os governantes estão ‘fazendo a sua parte’ e, via de regra, com o objetivo mediato de ganhar eleições” (SOUZA, 2003, p. 203). Esta situação é muito comum nos governos conhecidos como “populistas”;

c. *Informação*: é a mera disponibilização à população de informações sobre planos e metas traçados pelo Estado em que “(...) dependendo de fatores [*sic*] como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais ‘ideologizadas’” (SOUZA, 2003, pp. 203-204);

d. *Consulta*: neste caso o Estado não se limita a informar a população das intervenções, mas realiza audiências públicas em que a população é

---

<sup>16</sup> De acordo com Souza (2003, p. 202), a abordagem *apriorística* se caracteriza pela observação e coleta de dados e informações sobre o real com o intuito de se propor uma intervenção baseada em um modelo normativo de “boa forma urbana”. Na abordagem *semi-apriorística* “...a observação do real, a coleta de dados, a obtenção de informações e a formulação de conjecturas sobre o porvir fundamentam um ajuste dos princípios e balizamentos normativos, os quais são relativamente permeáveis ao mundo real” (SOUZA, 2003, p. 202). Já a abordagem *reconstrutivista* estabelece uma dialética entre a teoria e a empiria.

<sup>17</sup> ARNSTEIN, Cherry R. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, v. 35, julho, pp. 216-224.

consultada sobre as suas opiniões. “O problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo um compromisso explícito e acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas” (SOUZA, 2003, p. 204);

e. *Cooptação*: pode ser a interação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave etc.) e/ou segmentos mais ativos da sociedade (ONGs, ativistas, sindicatos etc.) em canais ou instâncias participativos:

A população por meio dos líderes selecionados e/ou dos canais ‘participativos’ permanentes criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação, não é, a rigor, deliberativa. A diferença em relação à consulta é que, nesse caso, instâncias *permanentes* são criadas, não se limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. (SOUZA, 2003, p. 204)

f. *Parceria*: corresponde, segundo Souza (2003), ao primeiro grau de participação autêntica, em que a participação da população não se limita à consulta ou opinião. Neste caso o “Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção” (SOUZA, 2003, p. 205);

g. *Delegação de Poder*: sob esta perspectiva, o Estado abdicaria de algumas atribuições antes vistas como de exclusividades do poder público (executivo e legislativo). A intenção desta proposta não é de acabar com a representatividade democrática vigente em nossa sociedade, mas “(..) consistem em situações de *co-gestão* entre Estado e sociedade civil” (SOUZA, 2003, p. 205);

h. *Autogestão*: esta proposta corresponde ao grau máximo de autonomia política pela população, em que o Estado seria ausente:

(...) na prática, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. Ir além disso – (...) – pressupõe, a rigor, um macrocontexto social diferente: pressupõe uma sociedade autônoma. O que não elimina a possibilidade de experiências autogestionárias marginais terem lugar, menos ou mais efemeramente e com menor ou maior impacto político-pedagógico, por assim dizer, nas bordas do sistema heterônomo. (SOUZA, 2003, p. 205)

VI. *Atitude em face do mercado*: esta variável proposta por Souza (2003, p. 206) e aplicada neste trabalho, reforça a variável “*escopo*” citada anteriormente no que diz respeito às ações do poder público para conter a especulação imobiliária. Esta variável, sob critério de análise, subdivide-se em algumas categorias:

a. *Mercadofilia*: aceitação sem restrições à prática comercial sobre a cidade (incluindo-se aí o mercado imobiliário);

b. *Criticismo moderado*: este item corresponde a uma situação que pode ser complementada pelo controle, “domesticação” e disciplinamento do mercado de acordo com interesses capitalistas, o que segundo Souza (2003, p. 206) “é típico do planejamento regulatório e do Estado Keynesiano em geral”;

c. *Forte criticismo*: refere-se, na sua base, a uma crítica ao próprio sistema capitalista. Para Souza (2003, p. 206):

Neste terceiro caso, três posições alternativas são possíveis: uma “aceitação tensa” da sociedade e da economia capitalistas, acoplada a um desejo de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade com o fito de instituir maior justiça social; uma aceitação tática e pragmática da sociedade e da economia capitalistas, acoplada a uma meta não apenas de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade, mas de superação do modelo social capitalista como condição *sine qua non* para a conquista de maior justiça social em um nível significativo; rejeição pura e simples de qualquer compromisso com o modelo social vigente e preocupação exclusiva com o desenho de uma organização sócio-espacial pós-revolucionária futura (esta última posição é desprovida de expressão atualmente).

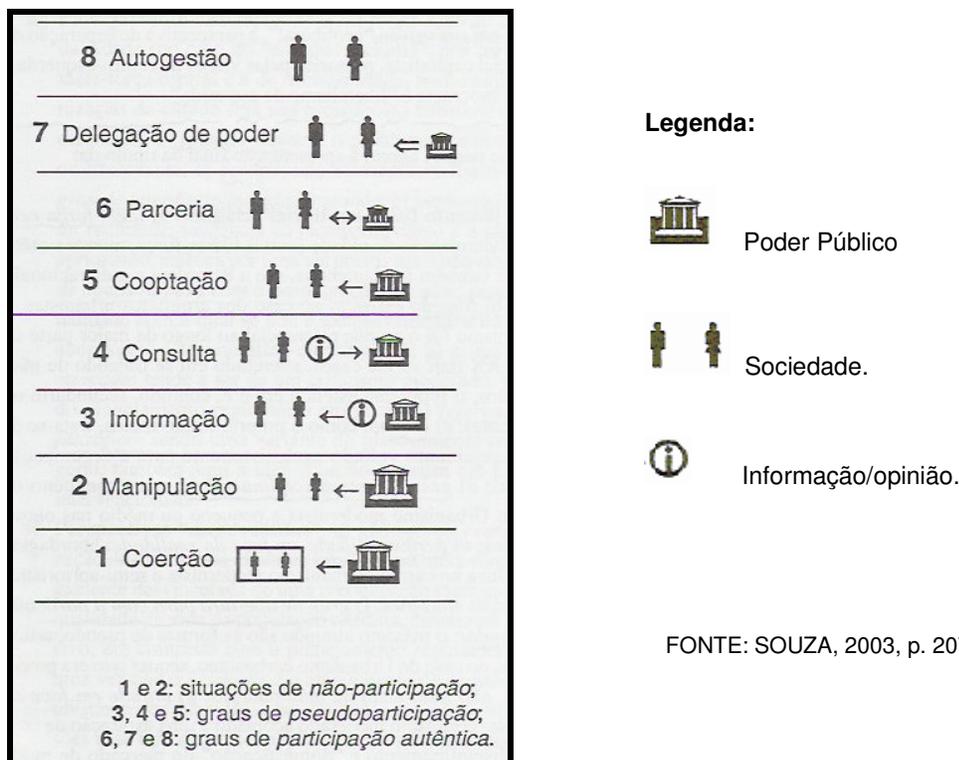
VII. *Referencial político-filosófico*: esta análise pode detectar posições políticas e filosóficas de governo, que podem variar do ultraconservadorismo capitalista ou “neoliberal” até os modelos que imprimem resistências ao modelo social capitalista atual: social-democracia e “liberalismo de esquerda”.

Dentre as variáveis propostas por Souza utilizadas na avaliação do planejamento e gestão urbanos e citadas anteriormente, não se considerou nesta pesquisa somente a que se refere à *filiação estética*, já que envolve questões mais ligadas aos padrões arquiteturais do Urbanismo ou, especificamente, do *Urban Design*.

Vale ressaltar que o que se preconiza neste trabalho não é a busca de uma sociedade autônoma politicamente, como a tese defendida por Souza (2003) com base nos ideais de Castoriadis, e que demonstra principalmente as categorias que correspondem à *delegação de poder e autogestão*. O que se questiona aqui é a participação efetiva ou não da população, de maneira geral, nas decisões políticas a respeito da organização urbana e políticas públicas setoriais, as quais se enquadram nas categorias de *cooptação e parceria*.

Para Souza (2003, pp. 2005-206), em relação à variável do *grau de abertura para com a participação popular*, somente as categorias 6, 7 e 8, demonstradas na FIGURA 5, correspondem “a marcos político-institucionais em que se pode, efetivamente, ter a esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo fortemente democrático e sobre os alicerces do emprego da racionalidade e do agir comunicativos”. Já as categorias 1 e 2 “representam a arrogância do ‘discurso competente’ em sua forma pura” e as categorias intermediárias representam manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma (SOUZA, 2003, p. 206).

**FIGURA 5** - Da não participação à participação autêntica: uma escala de avaliação



FONTE: SOUZA, 2003, p. 207.

É possível caracterizar, de acordo com as particularidades definidas pelas variáveis, a tipologia de planejamento e gestão urbanos (SOUZA, 2003, pp. 208-213) (ver ANEXO 1): Planejamento físico-territorial clássico; Planejamento sistêmico; Perspectivas “mercadófilas”; *New Urbanism*; Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico; Planejamento comunicativo/colaborativo; Planejamento rawlsiano; Planejamento e gestão urbanos social-reformistas; e Planejamento e gestão urbanos autonomistas.

Essa tipologia obedece a uma escala que varia da menor forma de participação democrática e priorização dos mecanismos técnicos sobre a forma urbana, como é o caso do planejamento físico-territorial clássico, até o modelo “castoriadiano” que prevê a autonomia do planejamento e gestão urbanos. Cada tipo demonstrado no Anexo 1 apresenta uma caracterização detalhada levando-se em consideração o enquadramento do planejamento e gestão urbanos às variáveis discutidas anteriormente.

## **2. O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SOROCABA – BREVE APRESENTAÇÃO**

O Plano Diretor de Sorocaba foi aprovado em 01 junho de 2004 (Lei Municipal nº 7.122) e representa um trabalho técnico e político de mais de cinco anos de estudos direcionados a propor adequações para o ordenamento e crescimento urbanos de Sorocaba<sup>18</sup>.

Um breve balanço histórico sobre a questão legal da política urbana de Sorocaba, mostra que o primeiro Plano Diretor de Sorocaba foi aprovado em 1966 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) tem sua aprovação em 1971. O código de zoneamento de 1968 determinava os princípios de ocupação do solo até a promulgação do Plano Diretor de Sorocaba em 2004 (QUADRO 1).

A cronologia do planejamento urbano em Sorocaba demonstra que, à medida que a cidade foi crescendo, a necessidade por novos parâmetros e instrumentos de ordenamento urbano foi se tornando mais comum. No entanto, é com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001 que permitem e regularizam o Plano Diretor como o principal instrumento de organização do espaço urbano.

No caso de Sorocaba, nota-se uma evolução na elaboração de instrumentos a respeito do meio urbano na segunda metade do século XX, notadamente no seu último quartel, em que o planejamento configura-se como um meio para a correção de situações que demonstram o crescimento desordenado desde o período comercial-tropeiro.

O Plano Diretor de Sorocaba foi elaborado pela Prefeitura Municipal de Sorocaba, por meio da Secretaria de Edificações e Urbanismo-SEURB<sup>19</sup> e pela empresa paulistana contratada: Ambiente Urbano Planejamento e Projetos S/C LTDA. Foram confeccionados dois documentos técnicos que embasaram a elaboração da lei que regulamenta o Plano Diretor de Sorocaba: Propostas do Plano

---

<sup>18</sup> Conforme depoimento de um dos responsáveis pela elaboração técnica do Plano Diretor, arquiteto João Luiz de Souza Áreas, Diretor de Planejamento e Pesquisa Urbana da Secretaria de Edificações e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Sorocaba, em janeiro de 2004.

<sup>19</sup> Durante os mandatos do prefeito Renato Amary (1997-2000 e 2001-2004), houve a fusão das Secretarias de Habitação-SEHAB e de Edificações e Urbanismo-SEURB, em que a área de habitação econômica passou a ser uma divisão da própria SEURB.

Diretor – Relatório Síntese (PREFEITURA, 2002) e Revisão e Atualização do Plano Diretor de Sorocaba – Macrozoneamento Ambiental (PREFEITURA, 2003), além de audiências públicas realizadas pelo executivo e pelo legislativo, entre os anos de 2002 e 2003<sup>20</sup>. Estes documentos ficaram disponíveis no *site* oficial do município de Sorocaba<sup>21</sup> para apreciação pública durante o processo de elaboração, votação e revisão da lei do Plano Diretor, e após a aprovação, o próprio Plano Diretor permaneceu disponível no mesmo *site*.

**QUADRO 1** – Síntese cronológica dos fatos relevantes do Planejamento Urbano em Sorocaba

<b>ANO</b>	<b>FATOS RELEVANTES</b>
1949	Elaboração do 1º Código de Obras e Zoneamento
1963	Plano Piloto Municipal
1964	Elaboração do Primeiro Plano Diretor
1966	Aprovação do Código de Arruamento e Loteamento
1966	Aprovação do Plano Diretor
1966	Aprovação do novo, e atual, Código de Obras
1968	Aprovação do Novo e atual Código de Zoneamento
1971	<b>Aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)</b>
1979	Definição dos novos perímetros urbanos: do Município Sede e seus Distritos (Éden e Brigadeiro Tobias)
1984	Lei sobre Loteamentos Populares
1989	Elaboração de atualização do novo Plano Diretor
1990*	Lei Orgânica do Município de Sorocaba
1991	Envio do novo Plano Diretor à Câmara dos Vereadores.
1993	Lei sobre loteamentos fechados
1994	Retirada do novo Plano Diretor para revisão – Lei dos Corredores Comerciais
1995	Alteração da lei de loteamento de chácaras recreacionais
2001*	<b>Propostas do Plano Diretor – Relatório Síntese.</b>
2004*	<b>Aprovação do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial do Município de Sorocaba</b>

FONTE: PREFEITURA, 2001; PREFEITURA, 2002; PREFEITURA, 2003; PREFEITURA, 2004; SOROCABA, 2004.

NOTAS: (\*) informações que não constam no quadro original, consultadas em PREFEITURA, 2001 e SOROCABA, 2004.

Organização: Sandro Ivo de Meira.  
Sem grifo no original.

<sup>20</sup> Segundo esclarecimentos do arquiteto João Luiz de Souza Arêas, em janeiro de 2004.

<sup>21</sup> Prefeitura Municipal de Sorocaba: <<http://www.sorocaba.sp.gov.br>>

**O atual Plano Diretor de Sorocaba é dividido em três partes, organizadas da seguinte maneira:**

**1. TÍTULO I: Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial.**

Capítulo – 1. Objetivos e Princípios Fundamentais;

Capítulo – 2. Macrozoneamento Ambiental;

Capítulo – 3. Instrumentos da Política Urbana;

Capítulo – 4. Diretrizes para Planos e Projetos Setoriais;

Capítulo – 5. Aplicação, Controle e Revisão Periódica do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial;

Capítulo – 6. Do Sistema Municipal de Informação.

**2. TÍTULO II: Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo.**

Capítulo – 1. Disposições Preliminares;

Capítulo – 2. Zoneamento Municipal;

Capítulo – 3. Ocupação dos Terrenos Urbanos;

Capítulo – 4. Parcelamento do Solo;

Capítulo – 5. Edificações em Glebas.

**3. TÍTULO III: Disposições Finais e Transitórias.**

Para orientar a análise do planejamento e gestão urbanos em Sorocaba a partir da metodologia adotada nesta pesquisa, as partes que compõem Plano Diretor que o compõem foram analisadas separadamente. Num primeiro momento é feita a análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial (PDDFT), levando-se em conta as propostas do Estatuto da Cidade, comentadas no Capítulo II, juntamente com a metodologia de análise do planejamento e gestão urbanos de Souza (2003). No segundo momento é feita a análise do Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, em que serão abordados os índices urbanísticos que ordenam o crescimento e desenvolvimento da cidade, no sentido de avaliar a forma com que as Zonas estabelecidas no Plano Diretor podem ser aplicadas como meios práticos de cumprimento dos instrumentos de política urbana previstos na Legislação Federal.

## **2.1. Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial (PDDFT), que compõe o Título I do Plano Diretor Municipal de Sorocaba de 2004, é analisado neste item de

acordo com a proposta metodológica de Souza (2003, pp. 200-213) com relação à análise do planejamento e gestão urbanos. A variável que corresponde ao *Projeto de Cidade* pode se equivaler ao que este autor chama de *Idéia-força central*, a qual define a abordagem central (objetivo) das ações públicas (planejamento e gestão) no que diz respeito à construção e ordenamento da cidade<sup>22</sup>.

O PDDFT de Sorocaba (PREFEITURA, 2004) estabelece, em obediência ao princípio do cumprimento da função social da política urbana, quais devem ser os(as):

- 1º) Objetivos e diretrizes para o cumprimento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;
- 2º) Principais funções sociais do ordenamento do desenvolvimento urbano de Sorocaba;
- 3º) Políticas de desenvolvimento para que o Município e a Cidade cumpram suas funções sociais;
- 4º) Requisitos para que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social.

O PDDFT de Sorocaba determina, no seu art. 1º que trata dos *Objetivos e Princípios Fundamentais* (PREFEITURA, 2004), o parâmetro norteador da política urbana neste município, ou seja, a referência para a construção da cidade:

Esta lei institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial de Sorocaba - instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município conforme estabelecido pela Lei Orgânica do Município de Sorocaba - definindo objetivos e diretrizes específicas para alcançar o **objetivo geral, que é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária urbana** [sem grifo no original]. (PREFEITURA, 2004)

Como demonstrado pelo “Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos” (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 43), todo Plano Diretor deve ter explicitado no seu texto um *Projeto de Cidade*, que será a base para a implantação de todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. O Guia acrescenta que: “O Plano Diretor deverá explicitar de forma clara qual será o objetivo da política urbana” (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 43).

---

<sup>22</sup> Deve-se, necessariamente, reafirmar que o enfoque principal de política urbana defendido neste trabalho é baseado nas propostas de Souza (2003) de desenvolvimento urbano que engloba o aumento de justiça social e melhoria da qualidade de vida, e também aos princípios do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002) referentes às funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Este primeiro artigo do Plano Diretor de Sorocaba pode ser enquadrado, de acordo com a proposta metodológica de Souza (2003, pp. 208-213), numa tipologia de planejamento urbano do tipo “*Rawlsiano*” ou “*Planejamento e gestão urbanos social-reformistas*”, que preconizam a justiça social (ver ANEXO 1). Contudo, é previsível que qualquer Plano Diretor elaborado ou revisado a partir do Estatuto da Cidade estabeleça como princípio fundamental o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”. Seria inconstitucional omitir esse princípio numa lei municipal, assim como outros instrumentos que constam como diretrizes para elaboração de uma política urbana pelos municípios.

Escalando as principais *funções sociais do ordenamento e desenvolvimento urbanos*, o art. 2º do PDDFT de Sorocaba (PREFEITURA, 2004) estabelece que o município, incluindo aí todos os agentes públicos e privados que atuam em Sorocaba, deve:

- I - Viabilizar a oferta de infra-estrutura e equipamentos coletivos à sua população e aos agentes econômicos instalados e atuantes no Município;
- II - Criar condições adequadas à instalação de novos empreendimentos econômicos, garantindo o desenvolvimento do Município enquanto pólo regional de comércio, serviços e produção industrial;
- III - Garantir a qualidade ambiental e paisagística, protegendo os recursos naturais.

As funções sociais aqui explicitadas demonstram a preocupação com o ordenamento espacial a fim de subsidiar o crescimento econômico, já que dois dos três incisos que compõem este artigo citam a questão econômica. Não se trata aqui de questionar a importância do poder público municipal em investir em projetos e infra-estrutura que promovam o crescimento econômico do município, gerando emprego e, principalmente, receitas para o próprio município. O que se indaga é a real implementação do próprio objetivo central do atual Plano Diretor citado anteriormente de que as funções sociais da cidade e da propriedade são as principais diretrizes da política urbana no município em questão.

Com relação às *funções sociais do município e da cidade*, o artigo 3º do Plano Diretor Municipal (PREFEITURA, 2004), orienta a política urbana no sentido de atingir os seguintes objetivos:

- I - Garantir espaço adequado às diversas funções e atividades, de forma compatível com a manutenção do equilíbrio ambiental.
- II - Ordenar e controlar a expansão das áreas urbanizadas de forma a:
  - a) Preservar os recursos hídricos e demais recursos naturais não renováveis locais;
  - b) Minimizar deseconomias e impactos negativos sobre o meio ambiente no processo de ampliação das áreas urbanizadas; e
  - c) Permitir o correto dimensionamento e a programação da expansão dos sistemas de equipamentos e serviços públicos.
- III - Promover o equilíbrio entre os usos e a intensidade de ocupação do solo e a disponibilidade de infra-estrutura, visando a otimização dos investimentos públicos;
- IV - Minimizar os conflitos de vizinhança;
- V - Preservar o patrimônio cultural local, com destaque para os edifícios de interesse histórico e arquitetônico;
- VI - Adequar a malha viária e os serviços de transporte coletivo à evolução das necessidades de circulação de pessoas e bens;
- VII - Implementar, estimular e apoiar a melhoria da habitação de interesse social;
- VIII - Integrar os programas de saneamento e drenagem à política de ordenação do território.

Os artigos 2º e 3º supracitados demonstram muita proximidade com o objetivo central do Plano Diretor de Sorocaba – classificado anteriormente como um planejamento que prioriza a justiça social. No entanto, o que fica claro quando se coloca questões ligadas às áreas sociais – como: minimizar deseconomias e impactos negativos sobre o meio ambiente, promover o melhor aproveitamento da infra-estrutura urbana de modo a reduzir os gastos públicos e, principalmente, implementar, estimular e apoiar a melhoria da habitação de interesse social – é o jargão comum contido nos instrumentos pela promoção de melhorias para a coletividade, quando o que realmente acontece é o cumprimento de prerrogativas da legislação superior sem que tenham efetividade prática.

O objetivo central do Plano Diretor de Sorocaba (art. 1º) demonstrou a preocupação em se alcançar o *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária urbana*, no entanto, o que se observa é uma tendência do planejamento em se encaixar num padrão próximo aos princípios de vários tipos de planejamento, como o “planejamento físico-territorial clássico”, o “planejamento sistêmico”, o “planejamento com perspectivas ‘mercadófilas’” e até o “New Urbanism” (ver ANEXO 1), que apregoam uma breve citação da questão social no discurso ao mesmo tempo em que se contradizem ao estabelecer parâmetros

que tornam a cidade mais racional, modernizada e mais “competitiva” no âmbito econômico.

Como demonstrado por Souza (ver ANEXO 1), a tipologia referente ao *Desenvolvimento Urbano Sustentável e Planejamento Ecológico* apresenta o modelo “tradicional” do planejamento e gestão urbanos muito preconizados nos anos 1980 em que a questão ecológica aplicava-se como “modismo” essencial na organização das cidades, sem deixar os interesses elitistas alheios às práticas urbanas. A idéia-força central deste modelo de planejamento indica a presença do:

...binômio *modernização com sustentabilidade ecológica das cidades*, em que o primeiro termo (*modernização*), embora menos enfatizado que o segundo (*sustentabilidade*), está presente – aliás, a “sustentabilidade” almejada não atrita com a aceitação tácita do modelo civilizatório capitalista como contexto geral... (SOUZA, 2003, p. 210-211)

Para o Instituto Pólis (2001, p. 46), os princípios e diretrizes da política urbana norteadora de um Plano Diretor devem obedecer aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, respeitando, sobretudo, os seus artigos 2º e 39º<sup>23</sup>. Portanto, é fundamental que um Plano Diretor estimule a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável<sup>24</sup>, as funções sociais da cidade, a igualdade e a justiça social e a participação popular, como estabelecem as seguintes diretrizes gerais da política urbana, contidas no art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002):

<sup>23</sup> (CAPÍTULO III: Do Plano Diretor) Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2002)

<sup>24</sup> O princípio de desenvolvimento sustentável passou a ser um componente fundamental de desenvolvimento urbano, pelo qual as pessoas são o centro das preocupações e têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, conforme dispõe o princípio 1 da Declaração do Rio (Agenda 21). O desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para a eliminação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Pensar na melhora do meio ambiente significa o pleno atendimento do objetivo de enfrentar as causas da pobreza, que afeta a maioria da população que vive nas cidades (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 47). A concepção de desenvolvimento sustentável defendida nesta pesquisa corresponde à objetividade da política urbana de Soares (2003, p. 83), de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade em que se entende como direito à cidade sustentável: “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, ao serviço, trabalho e lazer para as presentes e futuras gerações”.

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- 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;
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

A função social da cidade é enfocada pelo Instituto Pólis (2001, p. 47) na redução de desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana, com o intuito de promover medidas que impeçam os setores públicos e privados de estabelecerem ações que ocasionem a exclusão/segregação de grupos e comunidades carentes: “Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social”.

A questão da propriedade fundiária e imobiliária urbana é apontada no PDDFT de Sorocaba no seu art. 4º (PREFEITURA, 2004), em que, para o respeito à sua função social, a propriedade deverá atender aos seguintes requisitos:

- I. Ser utilizada como suporte de atividades ou usos de interesse urbano, que incluem habitação, comércio, prestação de serviços e produção industrial com processos não poluentes, bem como a manutenção de espaços cobertos por vegetação, para fins de lazer ao ar livre e proteção de recursos naturais;
- II. Ter uso e intensidade de aproveitamento compatíveis com:
  - a) A capacidade de atendimento dos equipamentos públicos de infra-estrutura e comunitários;
  - b) A manutenção e melhoria da qualidade ambiental; e
  - c) A segurança e o conforto dos proprietários ou usuários das propriedades vizinhas e atividades nelas exercidas.

No seu artigo primeiro, o PDDFT de Sorocaba se caracteriza como um instrumento de priorização da organização urbana no sentido de adequar o uso coletivo e a qualidade ambiental. Não se evidencia neste Plano Diretor a necessidade de realizar ações que permitam ou facilitem o acesso à moradia pelas camadas mais carentes da sociedade, ou que, como pode-se observar no artigo 4º supracitado, a ação pública esteja voltada na retenção da especulação que atinge diretamente (e negativamente) as parcelas mais pobres da sociedade, como prevê o artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002).

Como expõe o Instituto Pólis (2001, p. 33), a aplicação do Plano Diretor pelos municípios, bem como outros instrumentos da política urbana, tem que atender, principalmente, aos princípios e diretrizes que combatem a especulação imobiliária, que promovem a gestão democrática das cidades, a implementação das cidades sustentáveis e a promoção de regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda.

O escopo adotado pelo PDDFT de Sorocaba aponta para a característica de um plano que em seu “Projeto de Cidade” não se limita a uma esfera estritamente físico-territorial, mas também não pode ser enquadrado como um planejamento social abrangente. De certa maneira fica claro, que o ordenamento apresentado neste instrumento se responsabiliza por ser o principal promotor das funções sociais da cidade, mas contraditoriamente indica um zoneamento muito restrito a um planejamento físico-territorial, com a presença “simbólica” de algumas citações referentes à promoção de melhoria na qualidade de vida e justiça social, relegando a responsabilidade maior para os “planos setoriais” que ainda devem ser elaborados.

Teoricamente apontada por Souza (2003, p. 119, 123, 131), a forma convencional de planejamento – e gestão –, acrítica aos modelos de desenvolvimento urbano como sinônimo de modernização da cidade, consiste na concepção de “planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a ‘cidade ideal’”. A “idéia-força central do urbanismo modernista, a *modernização da cidade*, é, ao mesmo tempo, (...) compartilhada com a concepção do ‘planejamento físico-territorial’ clássico em geral, o mesmo aplicando-se às demais idéias-força como *ordem e racionalidade*”.

Essa análise do PDDFT de Sorocaba aponta para a delimitação das variáveis “*atitude em face do mercado*” e “*referencial político-filosófico*” em que o planejamento neste município é regido por forças políticas que adotam o padrão da menor intervenção do Estado com relação ao mercado imobiliário. Entretanto, o chamado “*criticismo moderado*” reduz-se a demonstrar no planejamento certa “*domesticação*” e a aceitação pragmática do mercado imobiliário sem restrições na cidade. Isto inviabiliza o objetivo central do próprio Plano Diretor de promover, como rezam as leis Federais (Constituição e Estatuto da Cidade), as funções sociais da cidade e da propriedade, caracterizando o planejamento urbano do tipo que envolve maiores “*perspectivas mercadófilas*” (ver ANEXO 1).

Desde início dos anos 1980, a gestão pública em Sorocaba esteve, muitas vezes, sob o comando de prefeitos ligados diretamente às empresas de engenharia e construção civil (ver QUADRO 2). Isto demonstra um perfil de atuação tecnicista e tendente a priorizar o desenvolvimento econômico, com a tradicional prática de mega-construções de infra-estruturas urbanas ligadas à malha viária da cidade – que atinjam principalmente as instalações industriais e as áreas mais nobres da cidade – e a paralela convivência em relação à especulação imobiliária<sup>25</sup>.

**QUADRO 2:** Mandatos dos Prefeitos Municipais de Sorocaba no Período de 1987 a 2004

Período do Mandato	Prefeito	Partido Político	Ramo Profissional
1983-1987	Flávio Chaves*	PMDB	Advogado e empresário do ramo da construção civil
1989-1992	Antônio Carlos Pannunzio	PTB <sup>26</sup>	Engenheiro Metalúrgico
1987-1988 e 1993-1996	Paulo Francisco Mendes	PFL <sup>27</sup>	Administrador de Empresas
1997-2000 e 2001-2004	Renato Fauvel Amary	PSDB	Advogado e empresário do ramo da construção civil

FONTE: SOROCABA (2004); CÂMARA (2004).

\* Em fevereiro de 1987 esse prefeito foi convidado para assumir o cargo de presidência da Caixa Econômica Estadual e fica em seu lugar o vereador Paulo Mendes, Secretário Municipal de Governo, que retorna à Câmara dos Vereadores, torna-se Presidente da Mesa e assume a Prefeitura até 1988 (SOROCABA, 2004).

Organização: Sandro Ivo de Meira.

<sup>25</sup> Na área da habitação popular, a construção de 3.506 casas no Conjunto Habitacional Júlio de Mesquita Filho, pela Companhia Regional de Habitacional de Interesse Social (CRHIS, 2004) e a entrega de 1.984 moradias pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU (CDHU, 2005) ocorreu somente no período compreendido entre 1992 e 1998, como será demonstrado no capítulo seguinte, referente à política habitacional na gestão urbana em Sorocaba entre 1988 e 2004.

<sup>26</sup> Atualmente atua como Deputado Estadual de São Paulo pelo PSDB.

<sup>27</sup> Atualmente é vereador em Sorocaba pelo mesmo partido.

Como suporte técnico, o PDDFT de Sorocaba apresenta anexado ao seu texto três mapas que se referem ao Macrozoneamento Ambiental (restrições de ocupação por zonas) (ver ANEXO 2), Zoneamento (zonas de uso e ocupação do solo urbano) (ver ANEXO 3) e o mapa de Sistema Viário e Transporte Coletivo.

A principal característica do planejamento urbano de Sorocaba sempre foi a correspondência do crescimento urbano aos anseios dos investimentos industriais que foram marcantes na cidade durante o século XX. Como demonstram os fascículos do jornal *Cruzeiro do Sul* (SOROCABA, 2004, pp. 274-288), as prioridades desde a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI de 1971 até a elaboração do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial do Município de Sorocaba – PDDFTS (ver QUADRO 1) foram o ordenamento do crescimento urbano com segurança para a manutenção do crescimento econômico, principalmente o industrial.

A transformação do distrito de Votorantim em município nos anos 1960<sup>28</sup>, e a conseqüente perda de arrecadação das atividades industriais concentradas nesta localidade, fizeram com que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 revisse a possibilidade de instalação de uma nova zona Industrial em Sorocaba que não fosse tão próxima da área urbana, mas também não muito distante desta (SOROCABA, 2004, p. 278).

Durante o processo de votação na Câmara Municipal de Sorocaba do atual Plano Diretor, várias emendas foram anexadas a esta lei junto ao Zoneamento Municipal (ver ANEXO 3) com vistas à diminuição dos conflitos de interesses entre os empresários e as áreas residenciais que cresceram e foram “abocanhadas” pelos empreendimentos na Zona Industrial (SOROCABA, 2004, pp. 280-281).

As dificuldades de se implantar planos exitosos, até mesmo pelas prefeituras mais progressistas, não se restringem somente ao meio político. A interferência de interesses particulares, principalmente dos agentes econômicos atuantes na cidade, muitas vezes é decisiva na elaboração e aprovação dos planos. Souza (2003, p. 305) demonstra isto:

---

<sup>28</sup> Em 1º de dezembro de 1963 foi realizado um plebiscito no distrito industrial de Votorantim, até então pertencente a Sorocaba, em que a maioria dos votos aprovou a emancipação política daquela localidade. A instalação oficial do município de Votorantim ocorreu em 27 de março de 1965 (PREFEITURA, 2005).

...primeiro obstáculo: as dificuldades para a elaboração da própria proposta (plano) em um nível tecnicamente elevado quanto às exigências de coerência e rigor; segundo obstáculo: as dificuldades para a aprovação do plano pela Câmara de Vereadores; terceiro obstáculo: as dificuldades para a implementação do plano eventualmente aprovado (o que envolve, também, as dificuldades para a fiscalização estatal da observância das regras por parte dos agentes privados).

Em Sorocaba, observa-se que não houve uma preocupação em delimitar, especificar ou acrescentar no zoneamento as áreas ou zonas urbanas subutilizadas ou não-utilizadas, que deveriam, portanto, estar sujeitas à aplicação dos referidos instrumentos de política urbana amparados pelo Estatuto da Cidade. Ao invés disso, o PDDFT de Sorocaba aponta para a necessidade de se produzir uma legislação específica que garanta a ordenação do crescimento urbano baseado, principalmente, na estrutura física do município (geologia, hidrografia, topografia etc) e na separação das atividades urbanas por zonas de uso (zona central; zona predominantemente institucional; zonas residenciais 1, 2 e 3; zona industrial; zona de atividades especiais; zona de chácaras urbanas; zona de conservação ambiental; corredores de comércio e serviços 1 e 2; corredores de comércio e indústria 1 e 2; corredor de circulação rápida)<sup>29</sup>.

É claro que a criação de planos, projetos e legislações específicas deve ser feita à medida que o Plano Diretor for aprovado, até mesmo no sentido de atualização constante do próprio plano. No entanto, isto não desobriga o atendimento as determinações do Estatuto da Cidade de se apontar no próprio Plano Diretor as áreas da cidade nas quais os instrumentos urbanísticos devem ser aplicados com maior veemência e a delimitação das áreas que devem ser utilizadas para habitação de interesse social. O que se observa no PDDFT de Sorocaba é que se estabelecem novos prazos para elaboração de planos setoriais que atentem para esta questão. Assim, a morosidade da confecção e execução desses planos proporciona o abarrotamento periférico das populações desassistidas pelo poder público.

---

<sup>29</sup> Esses itens, referentes aos índices urbanísticos, serão tratados no sub-capítulo posterior: *Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo*, juntamente com as variáveis de Souza (2003): “grau de interdisciplinaridade”, “permeabilidade em face da realidade” e “grau de abertura para com a participação popular”.

O capítulo IV do PDDFT que trata das Diretrizes para Planos e Projetos Setoriais, na seção I sobre a Habitação de Interesse Social, indica que cabe à Prefeitura apresentar um Plano Municipal Habitação em até 24 meses contados a partir da publicação do Plano Diretor de Sorocaba. Isto com o intuito de cadastrar as habitações irregulares e levantar o dimensionamento das necessidades habitacionais excluídas do atendimento via mercado formal (PREFEITURA, 2004).

No entanto, o município que tem seu Plano Diretor, obrigatoriamente deve também, para cumprir a plenitude da função social da propriedade e da própria cidade, identificar e delimitar no próprio plano as áreas que não estão cumprindo sua função social (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 55).

Os instrumentos apontados pelo Estatuto da Cidade para promover a função social da cidade e da propriedade foram somente anexados à lei do Plano Diretor de Sorocaba no Capítulo III que se refere aos *Instrumentos da Política Urbana* (PREFEITURA, 2004, pp. 10-17). Não há nenhuma referência pragmática de implementação dos mesmos, o que indica que a aprovação desta Lei foi feita de forma a garantir a aprovação do Plano Diretor apenas para não deixar cair na inconstitucionalidade.

Estes instrumentos deveriam servir como o principal auxílio fiscal do poder público para organizar a expansão da cidade e regular o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana.

A Seção I do PDDFT de Sorocaba (PREFEITURA, 2004) que trata do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, no seu art 29, diz que:

A Prefeitura Municipal de Sorocaba **poderá** [*sem grifo no original*] determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis situados dentro do perímetro urbano, definidos no mapa de zoneamento, quando considerados sub-utilizados e quando houver interesse da coletividade para sua ocupação. (PREFEITURA, 2004, pp. 10-11)

A mesma seção apresenta, ainda, a possibilidade de a Prefeitura Municipal de Sorocaba aplicar o IPTU progressivo no tempo aos proprietários que não cumprirem com a notificação referente ao parcelamento, edificação ou utilização. No entanto, o parágrafo primeiro do artigo supracitado indica que deverá ser criada uma lei específica para determinar o perímetro das áreas em que este instrumento poderá ser aplicado, sem discriminar, inclusive, a possibilidade da aplicação da

Desapropriação com Pagamento em Títulos prevista no Estatuto da Cidade<sup>30</sup> (BRASIL, 2002), caso haja a ocorrência de cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização.

O Estatuto da Cidade, seção II art. 5º que trata do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios determina que uma:

Lei municipal específica para **área incluída no plano diretor** [*sem grifo no original*] poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. (BRASIL, 2002)

Neste e em outros itens observados no Plano Diretor de Sorocaba, a questão da obrigatoriedade do poder público municipal em fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade fica relegada aos planos setoriais (neste caso, o Plano Municipal de Habitação), e evidencia a anexação simples dos instrumentos do Estatuto da Cidade. As únicas áreas delimitadas pelo Plano Diretor de Sorocaba que são passíveis de aplicação de algum instrumento, referem-se às Operações Urbanas Consorciadas.

Reforça esta observação, a determinação do item I do art. 42 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), de que o Plano Diretor deverá conter, no mínimo, “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei [*supracitado*]”.

Em outubro de 2003, já após o fim das audiências públicas organizadas pelo legislativo, o promotor José Carlos de Freitas, do Centro de Apoio Técnico e Operacional da Procuradoria Geral de Justiça do Estado propôs “a retirada do projeto do novo Plano Diretor do Município de Sorocaba da pauta de votação da Câmara a fim de serem corrigidas ‘imperfeições’ no texto. A versão da proposta que o Legislativo começa a votar em novembro pode, segundo alertou Freitas, motivar questionamentos judiciais” (PROMOTOR, 2003).

---

<sup>30</sup> Capítulo II, Seção IV, Art. 8º.

Dentre as observações do promotor José Carlos de Freitas está a falta de mapeamento das áreas ociosas do município sujeitas ao IPTU Progressivo, apontando ainda, que Sorocaba apresenta cerca de cinquenta mil lotes vagos, podendo agir os instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a função social da propriedade e inibir a especulação imobiliária.

De acordo com o Ibam (2003), é prevista a aplicação dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, mas também a elaboração de alguns produtos e subprodutos. Entre os produtos tem-se: a Lei do Plano Diretor; o Código de Obras; a Lei de Perímetro Urbano; a Lei de Parcelamento; o Macrozoneamento; e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Entre os subprodutos prevê-se:

- Criação de um sistema de informações georeferenciadas [*sic*] para o planejamento: ao mesmo tempo em que se gera e sistematiza as informações necessárias ao planejamento, pode ser implantado um sistema georeferenciado [*sic*] com capacitação dos funcionários da Prefeitura no seu uso e manutenção;
- Adequação dos procedimentos e da estrutura dos órgãos da Prefeitura, principalmente os responsáveis pelo planejamento, análise, licenciamento e fiscalização de obras municipais. (IBAM, 2003)

Somente o Código de Obras e Edificações e o Código de Posturas são citados no art. 116 do Plano Diretor de Sorocaba como legislações complementares a serem elaboradas a partir da promulgação desta lei, com o prazo máximo de vinte e quatro meses, conforme determina o art. 117, item II (PREFEITURA, 2004).

O Ibam (2003) alerta que, dependendo da complexidade da dinâmica urbana e ambiental da cidade, outros instrumentos de planejamento podem ser utilizados para se adequar às especificidades locais.

Mesmo que apareça – muitas vezes forçados pelas diretrizes da legislação federal e/ou estadual – algum artigo ou indicação no Plano Diretor de que a função social da propriedade e da cidade é prioridade da ação pública municipal no meio urbano, a indefinição das áreas onde poderiam ser aplicados os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade impede o exercício da faculdade conferida ao Poder Público Municipal de aplicar esses instrumentos para que a propriedade urbana

tenha realmente seu destino almejado pela sociedade (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 63).

O PDDFT de Sorocaba em seu art. 5º (PREFEITURA, 2004), aponta as diretrizes deste Plano que deverão nortear a elaboração de planos setoriais, como:

- I. Parcelamento, uso e ocupação do solo;
- II. Preservação do patrimônio ambiental e cultural;
- III. Malha viária e transportes públicos;
- IV. Edificações;
- V. **Habitação de Interesse social** [*sem grifo no original*];
- VI. Operações urbanas consorciadas;
- VII. Estudo de Impacto sobre Vizinhança. (PREFEITURA, 2004)

Quanto à habitação de interesse social, o Plano Diretor de Sorocaba<sup>31</sup> dispõe que a Prefeitura Municipal “**poderá** [*sem grifo no original*], através de lei municipal específica, criar Áreas de Especial Interesse Social para a Habitação, com os seguintes objetivos: I – promover a regularização fundiária em assentamentos irregulares nos termos da Legislação Federal pertinente; II – promover a execução de habitações de baixo custo” (PREFEITURA, 2004).

É interessante como alguns itens que tratam especificamente a questão da moradia popular na cidade são indicados como *podem* e não como *devem* ser regulamentados pela Prefeitura Municipal. Este simples termo na legislação municipal, que aparece em outros itens referentes à promoção da função social da cidade e da propriedade, acaba, novamente, desobrigando as ações públicas de realizar investimentos direcionados às áreas sociais, sobretudo a habitação de interesse social por meio dos Programas Habitacionais Populares.

## 2.2. Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo

Neste sub-capítulo optou-se por fazer uma avaliação do Título II do Plano Diretor de Sorocaba – Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – em consonância às variáveis de Souza (2003) referentes ao grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade e o grau de abertura para

---

<sup>31</sup> Seção V, Capítulo III, Título I

com a participação popular, não trabalhados anteriormente na análise do Título I do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial de Sorocaba. Outras variáveis já utilizadas como: idéia-força central, escopo, atitude em face do mercado e referencial político-filosófico poderão, entretanto, balizar novamente a análise. Procurou-se, todavia, se ater ao foco central desta pesquisa que são as ações do poder público municipal voltadas a habitação popular.

Entre os documentos técnicos que subsidiaram esta parte do plano estão: o Plano Diretor do Município de Sorocaba: Revisão e Atualização (PREFEITURA, 2002); as Propostas do Plano Diretor: Relatório Síntese (PREFEITURA, 2003); o Macrozoneamento Ambiental de Sorocaba (PREFEITURA, 2004) (ANEXO 2); e o Zoneamento Municipal de Sorocaba (PREFEITURA, 2004) (ANEXO 3).

O texto do Plano Diretor de Sorocaba que se refere ao Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo tem um caráter técnico. Nele são apresentados os índices e parâmetros urbanísticos que permitem o controle e organização técnica-ambiental do crescimento da cidade. No entanto, a análise desta parte do Plano Diretor de Sorocaba, juntamente com a análise dos materiais técnicos elaborados para dar suporte a este plano, permitem um aprofundamento desta pesquisa diante das variáveis delineadas para esta etapa e do propósito final de averiguar o tratamento dado ao planejamento e gestão urbanos na referida cidade sobre a questão da habitação popular.

O trabalho responsável pela elaboração do laudo técnico sobre as características genéricas da cidade para o Plano Diretor foi realizado por profissionais da própria Prefeitura Municipal de Sorocaba, ligados a Secretaria de Edificações e Urbanismo (Seurb), juntamente com profissionais da empresa contratada: Ambiente Urbano Planejamento e Projetos S/C LTDA., sediada na capital paulista.

Ao verificar o conjunto de profissionais responsáveis pela elaboração da base técnica que permitiu o Zoneamento do Município de Sorocaba<sup>32</sup> (QUADRO 3), pode-se observar a permanência de um grupo predominante de engenheiros e arquitetos/urbanistas. Tem-se assim, para a variável “grau de interdisciplinaridade” de Souza (2003, p. 201), a manutenção da corrente do urbanismo identificada com a

---

<sup>32</sup> A relação demonstrada no QUADRO 3 se refere aos profissionais citados na listagem da equipe técnica dos documentos pesquisados.

profissão do arquiteto e do engenheiro, sinalizando o planejamento urbano de Sorocaba caracterizado em uma escala de interdisciplinaridade que varia de pequena a média. Isto reforça novamente a tipologia verificada em Sorocaba voltada a um planejamento urbano que varia do clássico estritamente “físico-territorial” a um planejamento relacionado ao “*New Urbanism*” e às “perspectivas mercadófilas” (ver ANEXO 1).

**QUADRO 3** - Equipe Técnica responsável pela elaboração das Propostas do Plano Diretor de Sorocaba

	Engenheiros Civis	Arquitetos/ Urbanistas	Geólogo	Geógrafo	Estagiário
Secretaria de Edificações e Urbanismo - Seurb	6	4	0	0	1
Ambiente Urbano	1	4	1	1	0
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

FONTE: PREFEITURA, 2002; PREFEITURA, 2003.  
Organização: Sandro Ivo de Meira.

A interdisciplinaridade passou a ser uma exigência na elaboração de planos urbanos, mas, o que se nota realmente, é uma atividade “pluridisciplinar”, correspondente a uma justaposição de idéias e conhecimentos disciplinares variados, “agrupados de modo a evidenciar as relações entre eles; cooperação sem coordenação” (SOUZA, 2003, p. 100), ou uma mera “multidisciplinaridade”, em que, segundo Souza (2003, p. 100), os conhecimentos disciplinares diversos são veiculados sem que haja uma ação cooperativa entre os especialistas.

Souza (2003, p. 100) enfatiza a necessidade de uma interdisciplinaridade séria que possibilite o alcance dos **objetivos propostos para um planejamento e gestão urbanos progressistas**:

Quanto ao planejamento e à gestão urbanos, eles são, como já se encareceu, ciência social aplicada e, como tal, devem ser interdisciplinares por excelência. Mais ainda que a análise, ou diagnóstico – vale dizer, a pesquisa empírica básica –, a pesquisa social aplicada, com a qual se busca explicitamente contribuir para a superação de fenômenos tidos como problemáticos e negativos, demanda intensa e coordenada cooperação entre saberes disciplinares variados.

O grande objetivo de um trabalho interdisciplinar, no entanto, é romper com o tradicionalismo tecnocrático do planejamento e gestão urbanos, e passar a

incorporar – mas não menosprezando a importância dos estudos e levantamentos técnicos – os levantamentos das características sociais das cidades, com o intuito de priorizar a construção de espaços urbanos ambientalmente organizados e socialmente justos.

Um produto do trabalho realizado em Sorocaba pelos especialistas em urbanização é o Zoneamento Municipal (ver ANEXO 3), que foi elaborado levando-se em consideração os tipos de uso e a capacidade de ocupação de cada área da cidade minimizando os prejuízos ambientais e os impactos de vizinhança, com o estímulo ou inibição de algumas classes de uso do solo (QUADRO 4).

**QUADRO 4:** Categorias de usos permitidos por zona de uso (Zoneamento Municipal de Sorocaba)

Zonas de uso	Usos admitidos
Zona Central – ZC	RL, RG, PGTI, GRN, GRD, CSI, TL, UE.
Zona Predominantemente Institucional – ZPI	RL, RG, PGTI, GRN, GRD, CSI, TL, UE.
Zona Residencial 1 – ZR1	RL, RG, UE.
Zona Residencial 2 – ZR2	RL, RG, CSI, TL, UE.
Zona Residencial 3 – ZR3	RL, RG, CSI, TL, UE.
Zona Industrial – ZI	PGTP, GRN, GRD, CSI, UAI, UE.
Zona Industrial Especial – ZIE	PGTI, GRN, GRD, CSI, UE.
Zona de Chácaras – ZCH	RL, RG, TL, UE.
Zona de Conservação Ambiental – ZCA	RL, RG, TL, UE;
Corredor de Comércio e Serviços 1 – CCS1	RL, RG, CSI, TL, UE.
Corredor de Comércio e Serviços 2 – CCS2	RL, RG, PGTI, GRD, GRN, CSI, TL, UE.
Corredor de Comércio e Indústria – CCI	PGTI, GRD, GRN, CSI, UE;
Corredor de Circulação Rápida – CCR	RL, RG, PGTP, PGTI, GRD, GRN, CSI, TL, UE.
Área Rural	RL, TL; UAI, UE.

FONTE: PREFEITURA, 2004.

#### Sendo que:

- **R** → residencial, correspondendo a locais de moradia permanente que incluem: **RL** (residencial em lotes) e **RG** (residencial em glebas).
- **UP** → corresponde aos usos perigosos, tais como pedreiras, depósitos de materiais explosivos ou inflamáveis, campos de tiro, aterros sanitários, delegacias e institutos penais etc.
- **PGT** → corresponde aos pólos geradores de tráfego, compreendendo: **PGTP** (estabelecimentos comerciais, de serviços e indústrias geradores de tráfego pesado) e **PGTI** (estabelecimentos comerciais, de serviços e indústrias geradores de tráfego intenso).
- **GRN** → corresponde aos pólos geradores de ruído noturno (entre 22 e 06 horas).

- **GRD** → corresponde aos pólos geradores de ruído diurno.
- **CSI** → corresponde aos estabelecimentos de comércio, serviços e indústrias não compreendidos nas categorias PGT, GRN ou GRD.
- **TL** → corresponde às áreas de grande potencial em turismo e lazer.
- **MT** → corresponde às áreas permitidas à instalação de motéis.

Embora tenham sido citados todos os índices e parâmetros urbanísticos contidos no Plano Diretor de Sorocaba, referentes aos tipos de uso e ocupação do solo (QUADROS 4 e 5, respectivamente), são as Zonas Residenciais receberão maior tratamento analítico por corresponderem intrinsecamente aos objetivos deste trabalho.

Como foi comentado anteriormente, o planejamento e gestão urbanos devem ser compreendidos como atos dirigidos pelo poder público municipal, e devem levar em consideração as necessidades sociais da população apontadas, inclusive, no texto do Plano Diretor como metas a serem alcançadas no decorrer do desenvolvimento da cidade.

Em relação aos parâmetros urbanísticos de ocupação por zonas de uso (QUADRO 5), constata-se que a delimitação desses índices no PDDFT de Sorocaba apresenta uma preocupação do planejamento municipal com relação ao crescimento ordenado da cidade, em que os índices urbanísticos como a Taxa de ocupação (To) e o Coeficiente de Aproveitamento (Co) servem como instrumentos de estímulo ou inibição de padrões de construção nas diversas áreas da cidade.

Nos artigos 16 a 28 do Plano Diretor Municipal de Sorocaba (PREFEITURA, 2004), são demonstradas a caracterização e a intenção deste plano em proporcionar diferentes tratamentos no que diz respeito ao uso e ocupação do solo nas diferentes zonas delimitadas no município.

Preconiza-se no artigo 16 do Plano Diretor de Sorocaba (PREFEITURA, 2004) o estímulo ao adensamento e a variedade de uso na Zona Central (ZC) da cidade, mais dotada de infra-estrutura urbana, em que as normas de uso e ocupação do solo devem:

- I – Incentivar a manutenção de grande variedade de usos;
- II – Permitir a verticalização e a ocupação extensiva dos lotes, com padrões de densidade compatíveis com a oferta de transporte público e a capacidade do sistema viário;
- III – Desestimular o fracionamento de lotes;
- IV – Estimular a permanência e a ampliação de usos residenciais.

**QUADRO 5:** Parâmetros de ocupação por zonas de uso<sup>33</sup>

Zonas de Uso	To Taxa de Ocupação Máxima**	Ca Coeficiente de aproveitamento Máximo***	Gabarito Altura máxima das edificações - destinadas aos usos RL e RG (em metros)	Percentual mínimo de Permeabilidade (%)
ZC	0,80	4,0	****	10 % para terrenos com área inferior a 500,00m <sup>2</sup> ; 20% para terrenos com área superior ou igual a 500,00m <sup>2</sup>
ZPI	0,50	2,5	****	
ZR1	0,50	1	9,00	
ZR2	0,60	2,0	****	
ZR3	0,70	2,0	****	
ZI	Livre	Livre	****	
ZIE	0,35	0,6	****	50%
ZCH	0,35	0,6	9,00	50%
ZCA	0,10	0,3	9,00	80%
CCS1	0,50	1,0	****	10 % para terrenos com área inferior a 500,00m <sup>2</sup> ; 20% para terrenos com área superior ou igual a 500,00m <sup>2</sup>
CCS2	*	*	****	
	0,50	2,5	****	
CCR	0,50	2,5	****	
Área Rural	Livre	Livre	****	50%

\* Nos corredores CCS2, o *Ca* e a *To* são os mesmos das zonas por eles atravessadas.

\*\* É a relação entre a área da projeção horizontal da edificação (ou edificações caso haja mais de uma edificação no mesmo terreno) e a área total do lote ou da gleba (SOUZA, 2003, pp. 221-222).

\*\*\* Relação entre a área construída (total) (*Ac*) e a área total do lote ou gleba (*At*) →  $Ca=Ac/At$ .

\*\*\*\* Não constam informações no Plano Diretor de Sorocaba.

FONTE: PREFEITURA, 2004.  
Organização: Sandro Ivo de Meira.

A Zona Residencial 1 (ZR1) estabelece o uso exclusivamente residencial com padrões de baixa densidade e baixas taxas de ocupação, em que as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo devem, segundo o artigo 18 do PDDFT de Sorocaba (PREFEITURA, 2004):

<sup>33</sup> Os índices de recuos estabelecidos no Plano Diretor de Sorocaba não foram anexados a este quadro por não serem considerados instrumentos que possam ser utilizados na manutenção da função social da propriedade urbana, o que não corresponderia, portanto, ao objetivo deste trabalho.

- I – Privilegiar o uso residencial em padrões de baixa densidade, sem proibir uso complementar e não incômodo, tal como trabalho de profissional autônomo realizado em sua residência;
- II – Visando a boa qualidade paisagística e ambiental dos bairros, estimular a formação e manutenção de jardins nos lotes, limitando o percentual dos terrenos que pode ser coberto e impermeabilizado;

Para as Zonas Residenciais 2 (ZR2), que incluem a maior parte dos bairros consolidados e utilizados predominantemente para fins de residência, as normas de edificação, uso e parcelamento definidas pelo Plano Diretor de Sorocaba devem:

- I – Permitir a implantação de usos não residenciais, desde que não causem incômodos para a população residente, tais como escolas e trabalho de profissional autônomo, bem como comércio, serviços e indústrias de pequeno porte;
- II – Fixar índices urbanísticos que permitam a adoção de padrões variados de edificações, desde casas térreas até prédios de apartamentos. (PREFEITURA, 2004)

As normas de parcelamento, uso e ocupação para as Zonas Residenciais 3 (ZR3)<sup>34</sup> que se referem aos vetores de expansão da cidade, com uso predominante de residências, são apontadas no artigo 20 do Plano Diretor de Sorocaba (PREFEITURA, 2004), em que devem:

- I – Admitir usos não residenciais, visando a proximidade entre habitação e locais de trabalho, desde que não causem incômodos para a população residente;
- II – Fixar **índices urbanísticos compatíveis com edificações de padrão popular** [*sem grifo no original*], inclusive prédios de apartamentos.

As propostas apresentadas pela Secretaria de Edificações e Urbanismo e pela empresa Ambiente Urbano (PREFEITURA, 2002) apontam, como características gerais do Plano Diretor de Sorocaba, as principais metas a serem atingidas por esse instrumento:

1. Adequar o uso e a ocupação urbana conforme as características dos territórios estabelecidos no macrozoneamento municipal;

---

<sup>34</sup> As Zonas Residenciais 3 (ZR3) são as áreas da cidade que mais interessam a este trabalho, já que a proposta de pesquisa é objetivada na análise das ações do poder público municipal (planejamento e gestão) em atender os problemas voltados à habitação de interesse social (popular).

2. Promover o equilíbrio do uso e intensidade de ocupação do solo em relação à infra-estrutura existente **visando otimização dos investimentos públicos** [sem grifo no original];
3. Estabelecer diretrizes e normas globais e estratégicas, fixadas por lei, para cumprimento pelos agentes privados e públicos que atuam na gestão municipal **visando o pleno desenvolvimento das funções sociais** [sem grifo no original] em meio-ambiente ecologicamente equilibrado.

Nota-se, nos índices e parâmetros de uso e ocupação do solo (Quadros 4 e 5, respectivamente), o caráter “físico-territorial clássico” no planejamento proposto para Sorocaba com o novo Plano Diretor Municipal. Conforme apresenta Souza (2003, p. 220), o zoneamento de densidade deve sempre estar lado a lado com o zoneamento balizado nos índices e parâmetros urbanísticos, no entanto, o que se observa em muitos casos – inclusive em Sorocaba – é a utilização do zoneamento como um instrumento político, em que ficam nítidos o seu aspecto segregativo (ou inclusivo) e a sua aplicação simplista voltada ao aspecto da densidade urbana e das formas espaciais.

Com base na variável “permeabilidade em face da realidade” de Souza (2003, pp. 201-202), pode-se inferir que o caráter dado ao planejamento urbano no Plano Diretor de Sorocaba, limita-se a uma proposta de manutenção de uma “boa forma urbana” (ver ANEXO 1) o que confirma, para este município, a tendência a um planejamento “físico-territorial”. A própria definição das categorias de uso e ocupação por zonas, apresentada nos QUADROS 4 e 5, demonstra essa tendência do Plano Diretor de Sorocaba, em que o tecnicismo predomina nas formas de se pensar o crescimento e organização urbanos, em que nenhum dos índices urbanísticos é incorporado no sentido de manter a função social da cidade e da propriedade, quando deveriam apontar soluções conjuntas aos instrumentos de política urbana propostos pelo Estatuto da Cidade e citados no Capítulo III (Título I) do próprio Plano Diretor de Sorocaba.

A ênfase ao tecnicismo – apresentada por Souza (2003, p. 202) como tendência ao planejamento urbano com uma abordagem “apriorística” – fica evidenciada quando analisadas as etapas do trabalho apresentadas no relatório técnico que resultou no Plano Diretor de Sorocaba (PREFEITURA, 2002), que se limitam às seguintes observações do meio ambiente do referido município:

geomorfologia; topografia; hidrografia; vegetação; limites das áreas urbanizadas urbanizáveis e rural; e as barreiras físicas artificiais e naturais.

Não é apresentado nenhum estudo realizado pela Secretaria de Edificações e Urbanismo (Seurb) ou pela empresa “Ambiente Urbano” que tenha sido direcionado às questões sociais da cidade. Segundo o arquiteto da Seurb, João Luiz de Souza Arêas<sup>35</sup>, as informações a respeito dos aspectos sócio-econômicos do município foram levantados junto aos órgãos e institutos especializados neste tipo de levantamento (IBGE, Seade etc.). No entanto, nenhuma referência a essas supostas consultas foi feita nos relatórios que antecederam a elaboração do texto do Plano Diretor nem no próprio Plano, tampouco foi demonstrado algum cruzamento de informações a respeito do meio físico da cidade com os aspectos sócio-econômicos que pudessem adequar o crescimento e ordenamento urbanos às funções sociais e manutenção do equilíbrio ambiental em Sorocaba.

Consta no relatório técnico (PREFEITURA, 2002), que os estudos e levantamentos permitiram a definição de territórios homogêneos para os quais foram analisadas diretrizes urbanísticas, tais como:

- A inclusão ou exclusão de determinada área no perímetro urbano;
- A definição de área de expansão urbana e rural;
- Adensamento ou contenção de ocupação;
- A promoção de programas específicos;
- As ações ou intervenções imediatas ou de médio e longo prazo.

Embora sejam citadas no relatório técnico, nenhuma ação ou proposta de gestão referente às medidas que devem ser adotadas pelo poder público municipal na resolução do problema habitacional deficitário da cidade foi apontada no Plano Diretor Municipal de Sorocaba, bem como a viabilidade prática dos instrumentos que garantam a função social da cidade e da propriedade.

Muitas emendas – em torno de 70 – foram anexadas à lei do Plano Diretor de Sorocaba durante a sua fase de aprovação, conforme depoimento do vereador Raul Marcelo. No entanto, a grande maioria dessas emendas, apresentadas pelo jornal local Cruzeiro do Sul (NOVAS, 2004), correspondem a mudanças de nomes de ruas, alterações em termos incorretos usados no texto original do Plano Diretor entre

---

<sup>35</sup> Em depoimento dado em janeiro de 2004.

outros, mas nenhuma emenda correspondia, na verdade, a interesses coletivos da população que atingisse diretamente na melhoria da qualidade de vida e aumento de justiça social.

Durante a elaboração do Plano Diretor de Sorocaba, foram realizadas audiências públicas organizadas pelos poderes Executivo e Legislativo. O que se questiona, no entanto, é o grau de participação da sociedade civil na elaboração do **Plano Diretor de Sorocaba, principalmente as camadas da população que carecem de iniciativas públicas emergenciais.**

Conforme esclarecimentos do arquiteto da Secretaria de edificações e Urbanismo, João Luiz de Souza Arêas, em janeiro de 2004, as audiências realizadas em 2002 pelo Poder Executivo de Sorocaba, atenderam as proposições da população organizadas em associações civis, de classe e empresarias. Para ter direito a participação, neste caso, as inscrições tinham que ser feitas antecipadamente e os participantes indicados pelas respectivas classes representadas.

Já as audiências realizadas pelo Poder Legislativo foram abertas à população, sem restrições de participação. Estas audiências foram amplamente divulgadas pela mídia local e por panfletos distribuídos pela cidade, em pontos comerciais e de grande circulação de pessoas, contendo a programação e a importância da participação da sociedade na elaboração e discussão de propostas para o Plano Diretor Municipal.

O que ficou evidente, inclusive nas audiências realizadas pelo Legislativo Municipal, foi o predomínio de participação das classes mais abastadas da sociedade. Foi pequena, ou quase nula, a participação das camadas sociais mais pobres do município, sendo que, estas foram representadas, muitas vezes, por militantes e associações de bairro, principalmente.

A falta de atenção às camadas menos favorecidas da sociedade demonstrada no Plano Diretor talvez seja o reflexo da pequena participação da sociedade organizada nas audiências realizadas principalmente pelo Legislativo, durante os meses de junho e setembro de 2003.

Nas discussões acerca do planejamento e gestão urbanos, deve-se priorizar o enfoque reconstrutivista da análise, e não somente o “apriorismo” ou “semi-apriorismo” científico como axiomas, como demonstra Souza (2003, p 89):

*Pondera-se, por conseguinte, e sem qualquer arrogância cientificista, que uma perspectiva científica deve assentar-se sobre duas premissas: 1) a pesquisa básica como preparação para a elaboração de propostas de intervenção e 2) a não subordinação vulgar da pesquisa aplicada a diretrizes políticas estabelecidas previamente, em detrimento da autenticidade da busca pela verdade.*

Nesse sentido, a variável proposta por Souza (2003, p. 201) correspondente ao “grau de abertura para com a participação popular”, deve ser analisada no sentido de evidenciar o acesso e efetiva participação da população nas audiências, bem como o direcionamento e aceitação das opiniões pelo poder público como formas de delegar emendas para o Plano Diretor.

Como se pode observar na FIGURA 5, referente à participação popular no planejamento e gestão urbanos, a participação da população sorocabana – principalmente a parcela menos abastada – pode-se enquadrar nos itens 3 e 4 (informação e cooptação, respectivamente). Assim, a população tem uma participação na elaboração do Plano Diretor, mas apenas para um mero cumprimento das normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002) nos seu art. 43 que dispõe sobre a Gestão Democrática da Cidade<sup>36</sup>:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – (*Vetado*)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Mesmo o planejamento e a gestão tendo sido analisados separadamente neste trabalho, entende-se que esses dois processos são correlacionados nas reflexões sobre a cidade, não podendo, em hipótese alguma, agir ou serem compreendidos isoladamente.

<sup>37</sup> Dispõe-se sobre o texto vetado: “V – referendo popular e plebiscito” (BRASIL, 2002).

As dificuldades em se aproximar das discussões a respeito da organização e desenvolvimento das cidades são fruto das profundas desigualdades internas ao espaço urbano (SOUZA, 2003, p. 150). As ações dos governos considerados de “todos” deveriam conduzir a políticas de intervenção que maximizassem a participação da coletividade, e que prevalecessem os interesses das camadas sociais mais carentes (mais dependentes dos poderes públicos).

A tendência política do planejamento é explicitada no Plano Diretor de Sorocaba no momento em que as funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária urbana são citadas no seu texto no sentido de escamotear uma aparência social-reformista ao plano, sem que contrarie – ao menos teoricamente – os pressupostos legais do Estatuto da Cidade.

Pode-se definir, todavia, a respeito do planejamento urbano de Sorocaba, que o Plano Diretor analisado apresenta uma mera definição de zonas de uso e ocupação diferenciadas, em que a manutenção de uma “boa forma urbana” é o elemento prioritário do planejamento urbano nesta cidade, definindo-o, sobretudo, como um planejamento estritamente “físico-territorial”.

## Capítulo IV – GESTÃO URBANA EM SOROCABA – POLÍTICA HABITACIONAL

A análise da gestão urbana em Sorocaba ficou delimitada à política habitacional voltada à população de baixa renda, ou seja, as iniciativas do poder público municipal em desenvolver programas de habitação popular por meio de recursos próprios ou acordos firmados com os governos Federal e Estadual, bem como a participação da iniciativa privada em projetos específicos.

Procurou-se focar o período compreendido entre 1989 a 2004 já que se trata de uma fase em que a política nacional, por meio da Constituição Federal de 1988 e depois com o Estatuto da Cidade em 2001, possibilita maior autonomia aos municípios em organizar sua política urbana, delegando a estes a incumbência de elaborar seus Planos Diretores Municipais que serão o instrumento primordial na organização do crescimento e expansão urbanos. Este período foi subdividido entre os períodos de 1992-1997 e 1998-2004, por corresponderem a fases distintas da gestão municipal sobre a habitação popular.

Entre o período de 1997 a 2004 não se confirma nenhum programa habitacional assinado com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), mas somente algumas iniciativas de empresas privadas com parceria de financiamento com a Caixa Econômica Federal (CEF) por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>38</sup> e o Programa de Desfavelamento da Prefeitura Municipal de Sorocaba conhecido como Habiteto.

No entanto, entre 1989 e 1997 vários conjuntos habitacionais construídos em Sorocaba foram empreendidos por Companhias Habitacionais como a Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (CRHIS), sediada em Araçatuba, responsável pelo maior empreendimento habitacional do município, o conjunto Júlio de Mesquita Filho (conhecido como Sorocaba I).

O programa habitacional de maior relevância desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Sorocaba, e que será tratado com maior veemência neste capítulo, é o Conjunto Habitacional Ana Paula Eleutério (Habiteto)<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Por se tratar de uma análise específica das ações do poder público municipal junto à política habitacional de interesse popular, neste trabalho não foram levantados os empreendimentos idealizados e realizados exclusivamente por empresas privadas, mesmo que financiados com recursos públicos estaduais ou federais.

<sup>39</sup> O assentamento habitacional Habiteto já foi objeto de pesquisa entre 2000 e 2003 no trabalho de conclusão do curso de Bacharelado em Geografia, e é apresentado aqui com várias alterações no

Como já foi explicitado anteriormente, o estudo do Plano Diretor de Sorocaba aprovado em 2004 serviu de parâmetro para a análise sobre a forma com que as políticas públicas serão conduzidas futuramente pela Prefeitura Municipal, de maneira a buscar soluções para os problemas apontados na análise específica sobre a gestão urbana deste município, no âmbito da política habitacional, e as diretrizes que possibilitarão adequar o planejamento e gestão urbanos em Sorocaba aos princípios e diretrizes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

## 1. PROGRAMAS HABITACIONAIS DE SOROCABA NO PERÍODO DE 1992 A 1997

Desde o ano de 1997 a Prefeitura Municipal de Sorocaba não realiza nenhum programa habitacional com recursos próprios ou em parceria com outras esferas de governo<sup>40</sup>. Contraditoriamente, um relatório sobre a questão habitacional apresentado em novembro de 1996 já apontava para a necessidade constante de investimentos em programas e projetos na área da habitação popular por parte da Prefeitura Municipal de Sorocaba. Justifica o relatório da antiga Secretaria da Habitação que:

Além do baixo poder aquisitivo da população, o que não possibilita a conquista ou usufruto da moradia, são outros fatores que agravam o problema habitacional, tais como oferta e demanda. **Trata-se de uma defasagem estabelecida entre a necessidade social de habitação e a produção de moradias e serviços.** Disto resulta todo um ciclo cumulativo, que vai aos poucos tornando impossível na vida do trabalhador o acesso a moradia. Todo homem necessita de abrigo, e a satisfação desta necessidade básica humana deveria ser acessível a todos, como direito, quer como conquista pessoal, **quer como subsídio público** [*sem grifos no original*]. (PREFEITURA, 1996)

Naquela época, a própria Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) classificava o problema da habitação como uma situação de precariedade que atinge o poder público, de maneira que o déficit habitacional não é um problema isolado, mas uma mazela que envolve direta e indiretamente a falta de acesso ao emprego, crédito habitacional e a escassez da oferta de moradias populares acessíveis a população de baixa renda (PREFEITURA, 1996).

Até o ano de 1996, vários projetos e programas na área da habitação popular foram desenvolvidos em Sorocaba, principalmente no que diz respeito à regularização de áreas ocupadas (privadas e públicas) e a promoção de parcerias para a construção de novas moradias. A proposta era de diminuir o déficit habitacional da cidade, estimado em torno de 15.000 moradias naquela época, e melhorar a qualidade de vida da população:

- Bons Frutos: plantio de árvores frutíferas em equipamentos urbanos e conjuntos habitacionais;

---

<sup>40</sup> Segundo depoimentos da arquiteta da Área de Habitação Social da Secretaria de Edificações e Urbanismo-SEURB, Ângela Cristina S. de Jesus, em janeiro de 2005.

- Área Verde Que Te Quero Verde: utilização das áreas públicas sem uso para plantio de árvores ou hortas comunitárias;
- Não Compre Lote Por Lebre: orientação para compras de lotes;
- Moradia Econômica: fornecimento de plantas populares;
- Urbanização em Áreas Desafetadas;
- Regularização em áreas Irregulares;
- Remanejamento de áreas Insalubres;
- Lotes Urbanizados. (PREFEITURA, 1996)

Um primeiro equívoco que se pode observar entre as administrações municipais posteriores a 1996 e o referido relatório da situação habitacional de Sorocaba, é a não continuidade ou realização dos projetos de regularização de áreas ocupadas e a orientação de aquisição e construção de novas moradias, com o intuito de inibir novas ocupações irregulares e diminuir o déficit habitacional da cidade.

De acordo com o decreto nº 8.555, de 21 de junho de 1993, assinado pelo então prefeito Paulo Francisco Mendes, cabia, naquela época, à Secretaria Municipal de Habitação, a responsabilidade de planejar e desenvolver a política habitacional no município, em que:

Entende-se como planejamento e desenvolvimento da política habitacional do Município, além da implantação dos projetos habitacionais, a proposição, acompanhamento e implantação de melhorias e equipamentos urbanos no âmbito municipal, por seus próprios meios ou em conjunto com outras Secretarias e/ou órgãos públicos ou instituições privadas. (PREFEITURA, 1996)

Em todo o Estado de São Paulo, o principal agente promotor de habitação de interesse social é a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), que tem um de seus escritórios localizado no município de Sorocaba, atendendo sessenta e dois municípios da região<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Municípios abrangidos pelo escritório regional da CDHU-Sorocaba: Alambari, Alumínio, Angatuba, Anhembi, Apiaí, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Areiópolis, Barra do Chapéu, Bofete, Boituva, Bom Sucesso de Itararé, Botucatu, Buri, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Conchas, Guapiara, Guareí, Ibiúna, Iperó, Iporanga, Itaberá, Itaóca, Itapetininga, Itapeva, Itapirapuã Paulista, Itararé, Itatinga, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Nova Campina, Pardinho, Pereiras, Piedade, Pilar do Sul, Porangaba, Porto Feliz, Pratania, Quadra, Ribeira, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul, Salto, Salto de Pirapora, São Manuel, São Miguel Arcanjo, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tapiraí, Taquarivaí, Tatuí, Tietê, Torre de Pedra, Votorantim. (CDHU, 2002)

De acordo com própria CDHU (2004), o déficit habitacional primário do Estado de São Paulo está em torno de 400 mil unidades<sup>42</sup>, portanto, é de responsabilidade da Secretaria da Habitação a condução da política habitacional do Governo do Estado. Esta traça:

...diretrizes, estabelece metas, planeja e desenvolve programas específicos, objetivando, através da CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo, a construção de moradias populares destinadas à população de baixa renda, com rendimento entre 1 e 10 salários mínimos. (CDHU, 2004)

Segundo o economista Edgard Pereira, da CDHU-Sorocaba, a estimativa do déficit habitacional para o município de Sorocaba é por volta de 15 mil unidades<sup>43</sup>, podendo ser questionado, já que há um consenso entre os institutos de pesquisa especializados nesta área sobre a dificuldade da definição de déficit habitacional e a própria contagem desse índice. De acordo com outras fontes, o déficit habitacional desta cidade pode variar entre 11.687 e 30.000 moradias (DÉFICIT, 2004; PLENÁRIA, 2004).

A concepção de déficit habitacional aqui utilizada corresponde à definição do Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 50-51) de que este está dividido em duas vertentes distintas: “‘déficit de moradias’ e déficit de ‘habitabilidade’, relacionado com as submoradias, e assim entendido como o fosso ou desnível existente entre os padrões de moradia digna e as características que elas apresentam”.

Com relação aos imóveis urbanos não utilizados, os dados da Seurb (PREFEITURA, 1996) demonstram que em 1996 a cidade de Sorocaba apresentava aproximadamente 11.293 imóveis desocupados, e em 2004, eram aproximadamente 50.000 lotes urbanos que não estavam sendo utilizados, ficando, portanto, à disposição da especulação imobiliária e descumprindo a sua função social estabelecida no Estatuto da Cidade.

---

<sup>42</sup> Ver discussão sobre déficit habitacional do Estado de São Paulo e do Brasil expressa nas FIGURAS 1, 2 e 3 e TABELA 1.

<sup>43</sup> Dados fornecidos em fevereiro de 2005. Este índice tem como base as inscrições da população interessada nos imóveis da CDHU durante os anos 1990, e também é apresentado no relatório da Seurb em 1996 (PREFEITURA, 1996).

Um dos problemas, inclusive apontados na análise anterior sobre o Plano Diretor de Sorocaba, se refere à falta de um mapeamento consistente das áreas (lotes ou glebas) ou imóveis que estivessem sendo subutilizados ou não utilizados. Nestas áreas e imóveis poderiam ser aplicados os instrumentos de política urbana previstos pela Legislação Federal: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamentos em títulos (BRASIL, 2002, pp. 29-44).

Dentre esse quadro de déficit habitacional contraditório apresentado em Sorocaba, destacam-se as ações realizadas pela CDHU e os programas realizados pela Crhis<sup>44</sup>, que entre os anos de 1992 e 1998 promoveram a construção de 5.490 moradias na cidade (QUADRO 6).

**QUADRO 6** – Moradias Populares Comercializadas em Sorocaba entre os anos de 1992 a 1998

	<b><i>UNIDADES HABITACIONAIS COMERCIALIZADAS (por ano)</i></b>						
<b><i>EMPRESAS</i></b>	<b><i>1992</i></b>	<b><i>1993</i></b>	<b><i>1994</i></b>	<b><i>1996</i></b>	<b><i>1997</i></b>	<b><i>1998</i></b>	<b><i>TOTAL</i></b>
<b>CDHU</b>	0	0	485	56	515	928	<b>1.984</b>
<b>Cohab-Crhis</b>	2.000	1.506	0	0	0	0	<b>3.506</b>

FONTE: CRHIS, 2004; CDHU, 2005.

NOTAS: Algumas informações a respeito das ações da CDHU em Sorocaba foram esclarecidas pelo economista Edgard Pereira em fevereiro de 2005.

Organização: Sandro Ivo de Meira.

Vale lembrar – para não se cometer o erro de confundir as datas das assinaturas dos programas habitacionais com as determinadas gestões municipais – que os anos das entregas não correspondem aos das assinaturas dos contratos entre a Prefeitura Municipal de Sorocaba, CDHU e/ou a Cohab-Crhis.

A CDHU tem vários tipos de programas voltados à promoção de conjuntos e unidades habitacionais, bem como programas de urbanização, que atendem a diversos interesses: Atuação em Favelas e Áreas de Risco, Atuação em Cortiços, Crédito Habitacional, Melhorias Habitacionais Urbanas, Micro-crédito Habitacional, Mutirão Associativo, Núcleo Habitacional por Empreitada Global (E.G.) ou Integral (E.I.), Pró-lar e Loteamento Autoconstrução (CDHU, 2004).

<sup>44</sup> A *Cia. Regional de Habitações de Interesse Social (Crhis)* é uma empresa de Economia Mista atuando na área da Habitação Popular, tendo construído desde 1983 um montante de 34.638 unidades residenciais distribuídas por 127 conjuntos habitacionais em diversas cidades do Estado de São Paulo (CRHIS, 2004).

Os empreendimentos realizados pela CDHU em Sorocaba no período de 1994 a 1998 foram dos tipos: “Núcleo Habitacional por Empreitada Global (E.G.)” e “Chamamento Empresarial”.

Segundo a CDHU (2004), o Núcleo Habitacional por Empreitada, tanto o Global (E.G.) como o Integral (E.I.), tem por objetivo:

...atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda e segmentos urbanos diversos, através da construção de moradias em regime de empreitada com execução de obras por empresas contratadas e contando também com a parceira das prefeituras. (...) Visa promover o atendimento à demanda geral da população, principalmente aos segmentos de renda de 1 a 10 salários mínimos, bem como as demandas especiais indicadas pelas Prefeituras. (...) Serão financiadas as construções de novas moradias em conjuntos habitacionais com infra-estrutura e equipamentos coletivos. (CDHU, 2004)

Neste tipo de programa (E.G.) realizado no interior do Estado de São Paulo, independentemente se as construções forem horizontais ou verticais, cabe à Prefeitura apresentar a iniciativa em realizar o empreendimento, a indicação da área e doação dos terrenos e a realização das obras de infra-estrutura urbana. Já a CDHU entra com a elaboração dos projetos técnicos, as obras de edificação e as obras infra-estruturais condominiais (CDHU, 2004).

Os conjuntos ou unidades habitacionais construídos e comercializados pela CDHU na cidade de Sorocaba<sup>45</sup> são distribuídos, de acordo com o número de unidades e a tipologia das construções (QUADRO 7).

As zonas oeste e norte da cidade foram durante as décadas de 1980 e 1990 as áreas que mais receberam investimentos com relação aos programas habitacionais populares. São áreas classificadas, no zoneamento contido no Plano Diretor de Sorocaba, como zonas residenciais do tipo 3 (ZR3), em que o próprio planejamento estipula para esta localidade ações que promovam a expansão urbana neste sentido (PREFEITURA, 2004), conforme demonstrado no ANEXO 3. Somente os conjuntos habitacionais da Vila Fiori e do Recreio dos Sorocabanos estão localizados em uma Zona Residencial 2 (ZR2), na porção centro-norte da cidade.

---

<sup>45</sup> Existe, ainda, um conjunto com 160 unidades habitacionais construído pela CDHU no Recreio dos Sorocabanos (Zona Norte), concluído mas não comercializado, sob a modalidade de Empreitada Integral (E.I.), com data base do contrato em janeiro de 2002. O valor reajustado dessa obra foi de R\$ 5.630.733,01, com custo por unidade de R\$ 35.192,08 (CDHU, 2004).

**QUADRO 7:** Conjuntos da CDHU comercializados em Sorocaba entre 1994 e 1998

Modalidade	Localização do Conjunto	Tipologia	Número de Unidades	Data da Comercialização	Valor da Obra Reajustado (R\$)	Custo da Unidade (R\$)
E.G.	Parque Vitória Régia (Zona Norte)	Horizontal	485	1994	-----	-----
E.G.	Parque Vitória Régia (Zona Norte)	Horizontal	56	1996	422.427,24	7.543,34
E.G.	Parque Vitória Régia (Zona Norte)	Horizontal	515	1997	3.655.022,08	7.097,13
E.G.	Vila Fiori (Zona Norte)	Vertical	320	1998	4.936.563,74	15.426,76
Chamamento Empresarial*	Jardim Ipatinga (Zona Oeste)	Vertical	608	1998	11.424.976,33	23.146,23
<b>TOTAL</b>	-----	-----	1.984	-----	20.438.989,39	-----

FONTE: CDHU, 2004.

\* Chamamento Empresarial, segundo o economista Edgard Pereira (escritório da CDHU em Sorocaba), é o sistema em que a CDHU contrata, por meio de licitação, uma empresa para a execução da obra. Organização: Sandro Ivo de Meira.

Da mesma forma que o planejamento urbano de Sorocaba, por meio do Plano Diretor, se adequou aos vetores de expansão da cidade – já que o crescimento nestas áreas é anterior à elaboração do Plano Diretor –, a especulação imobiliária se consolida juntamente com os investimentos públicos em infra-estrutura urbana nestas áreas. É o caso que comumente acontece ao longo das avenidas Itavuvú e Ipanema, na Zona Norte da cidade, como se pode observar os exemplos nas FOTOS 1 e 2.

**FOTO 1:** Expansão de loteamentos da iniciativa privada na Zona Norte da cidade (Parque São Bento)

FONTE: Sandro Ivo de Meira – 18 jul. 2005.

A zona norte, caracterizada no Plano Diretor como o principal vetor de expansão da cidade (ZR3) e uma área que apresenta pequenas restrições à urbanização (ver ANEXOS 2 e 3), além de ser a região mais populosa do município, proporciona também a proliferação de loteamentos privados que se beneficiam dos investimentos públicos. É também nesta zona da cidade que foi realizada a maior parte dos programas habitacionais da prefeitura em parceria com a CDHU (QUADRO 7).

**FOTO 2:** Especulação imobiliária na Avenida Itavuvú (Zona Norte)



No destaque, apelo à venda de lotes em empreendimento de propriedade do ex-Prefeito Renato Amary. FONTE: Sandro Ivo de Meira – 19 fev. 2004.

Nas zonas residenciais 3 (ZR3) da porção oeste da cidade (ver ANEXO 3), também ocorre a participação excessiva da especulação imobiliária, com o surgimento maciço de loteamento e conjuntos habitacionais que, de certa forma, apresentam características físicas de habitações populares (FOTOS 3 e 4). No entanto, estes imóveis não correspondem com a acessibilidade proposta por instituições públicas como a CDHU, em que as unidades habitacionais custam entre sete e 35 mil reais, com parcelas de financiamento que não ultrapassam 30% da renda familiar e voltada a candidatos a mutuários com renda familiar entre 01 e 10 salários mínimos. Normalmente, os valores dos imóveis comercializados pela

iniciativa privada, com as características anteriormente mencionadas, variam em torno de 30 a 40 mil reais, e com sistema de financiamento muito diferente dos oferecidos pela CDHU (conforme levantamento de preços feito entre janeiro e dezembro de 2004).

**FOTO 3:** Empreendimento imobiliário na Zona Oeste (próximo ao conjunto da CDHU-Ipatinga)



Este conjunto (Jardim Ipatinga) pertence à empresa Tecbase, de propriedade do ex-prefeito de Sorocaba, Flávio Chaves (QUADRO 2).  
FONTE: Sandro Ivo de Meira – 18 jul. 2005.

Não há uma explicação convincente para a falta de programas da CDHU no município de Sorocaba desde o ano de 1996. De acordo o presidente estadual da CDHU, Sérgio de Oliveira Alves, em depoimento a um jornal local, a CDHU aguarda a manifestação das prefeituras para estudar a possibilidade da execução das obras, em que:

A companhia não pode ficar atrás dos municípios perguntado quem precisa ou não da nossa ajuda. A iniciativa têm [sic] que partir das prefeituras que devem ofertar uma área para a construção das habitações. Se a prefeitura não nos procura, não temos como saber se o município tem interesse nos nossos programas. (PREFEITOS, 2005)

De maneira sintética, para os casos de Núcleos Habitacionais por Empreitada (E.G. ou E.I.), as atribuições e competências das prefeituras interessadas são as

seguintes: encaminhamento do pleito à CDHU; celebração de Protocolo de Intenções com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo e com a CDHU; apresentação dos terrenos; doação dos terrenos aprovados à CDHU; agilização dos processos de aprovação de projetos da CDHU; implantação da infra-estrutura do núcleo habitacional; apoio a CDHU no processo de inscrição e sorteio das famílias candidatas (CDHU, 2004).

**FOTO 4:** Vista frontal de uma unidade habitacional popular da Zona Oeste da Cidade



Residência do mesmo conjunto mostrado na FOTO 3, pronta para comercialização. Fica evidente ao observar os padrões das residências dos novos loteamentos populares que esse tipo de moradia, em Sorocaba, está restrito ao comércio da iniciativa privada, o que torna mais difícil o acesso pela população de baixa renda.

FONTE: Sandro Ivo de Meira – 18 jul. 2005.

Já à CDHU cabe: analisar o pleito municipal; autorizar o atendimento habitacional pretendido, estabelecendo compromissos e atribuições; vistoriar e aprovar o terreno oferecido em doação ou disponibilizar terreno de seu patrimônio, caso o tenha; elaborar o projeto básico e o executivo de arquitetura e de urbanismo; aprovar os projetos de sua autoria nos órgãos competentes; licitar e contratar empresa construtora para execução das obras; fiscalizar a execução das obras; realizar a habilitação das famílias sorteadas; comercializar as unidades habitacionais; responsabilizar-se pela averbação do conjunto habitacional implantado; responsabilizar-se pela cobrança das prestações de financiamento das unidades habitacionais (CDHU, 2004).

É defendida nesta pesquisa, a maior participação da CDHU na promoção de núcleos habitacionais na cidade, por se tratar de habitações que oferecem, ao mesmo tempo, qualidade das moradias, localização adequada<sup>46</sup>, garantia de infraestrutura urbana, justiça na distribuição das moradias por meio de sorteios e facilidade de pagamento para as famílias de baixa e média renda (ver exemplos de conjuntos verticais da CDHU na FOTO 5).

**FOTO 5:** Conjuntos da CDHU no Jardim Ipatinga (Zona Oeste)



As moradias comercializadas pela CDHU possibilitam o acesso a esse bem pela população de baixa renda, com a mesma qualidade dos imóveis construídos e comercializados pelas empresas privadas.  
FONTE: Sandro Ivo de Meira – 18 jul. 2005.

No caso de Sorocaba, fica evidente a falta de participação da CDHU entre os anos de 1997 e 2004 com a paralela proliferação de conjuntos habitacionais realizados pela iniciativa privada nas áreas de maior expansão da cidade (Norte e Oeste). O que se nota, portanto, é a falta de iniciativa do poder público municipal durante o referido período, em privilégio da expansão especulativa. A orientação dos vetores de expansão fica oficializada pelo Plano Diretor de 2004 e permite a continuidade de uma prática comum em Sorocaba, que é a falta ou ineficiência de programas habitacionais em parceria com Cohabs ou com a própria CDHU, e a “entrega” à iniciativa privada do mercado de conjuntos habitacionais voltados às classes populares.

<sup>46</sup> A localização dos terrenos é um dos principais critérios para a aprovação ou não do empreendimento pela CDHU (CDHU, 2004).

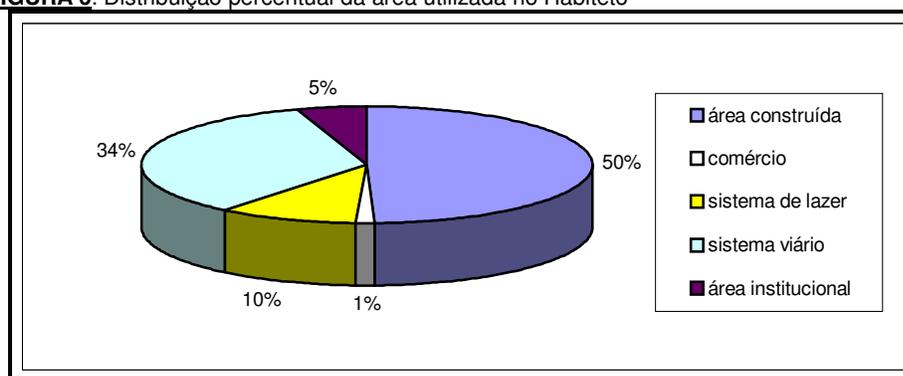
## 2. PROGRAMAS HABITACIONAIS DE SOROCABA NO PERÍODO 1998 A 2004: O CASO DO HABITETO

O principal programa habitacional relacionado à população de baixa renda desenvolvido em Sorocaba entre os anos de 1997 e 2004 (gestões Renato Amary) é o Programa de Desfavelamento que resultou no assentamento habitacional Ana Paula Eleutério, conhecido popularmente por Habiteto<sup>47</sup>.

O Habiteto está localizado na zona Norte da cidade de Sorocaba, às margens da Avenida Itavuvú – que liga, juntamente com a Avenida Ipanema e General Osório, o centro aos bairros dessa área da cidade –, no bairro Itavuvú, conforme demonstrado no MAPA 3, baseado no Zoneamento Municipal, contido no Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial de Sorocaba.

O assentamento conta com uma área de lotes parcelados de 286.839,29m<sup>2</sup> e área remanescente de 197.160,71m<sup>2</sup>, reservada para projetos futuros. Sendo que, do total utilizado, 141.788,12m<sup>2</sup> correspondem à área dos mil e oitenta lotes residenciais (de 125m<sup>2</sup> cada) e 3.794,72m<sup>2</sup> aos quinze lotes comerciais. Para o sistema de lazer foram destinados 28.849,10m<sup>2</sup>, sistema viário: 97.867,20m<sup>2</sup>, e área institucional: 14.540,14m<sup>2</sup>, conforme demonstrado na FIGURA 6 (PREFEITURA, s.d.; SECID, s.d.). “Cada lote custa mil e setecentos reais, e o assentado paga de acordo com sua condição financeira” (DESFAVELAMENTO, 2003).

**FIGURA 6:** Distribuição percentual da área utilizada no Habiteto

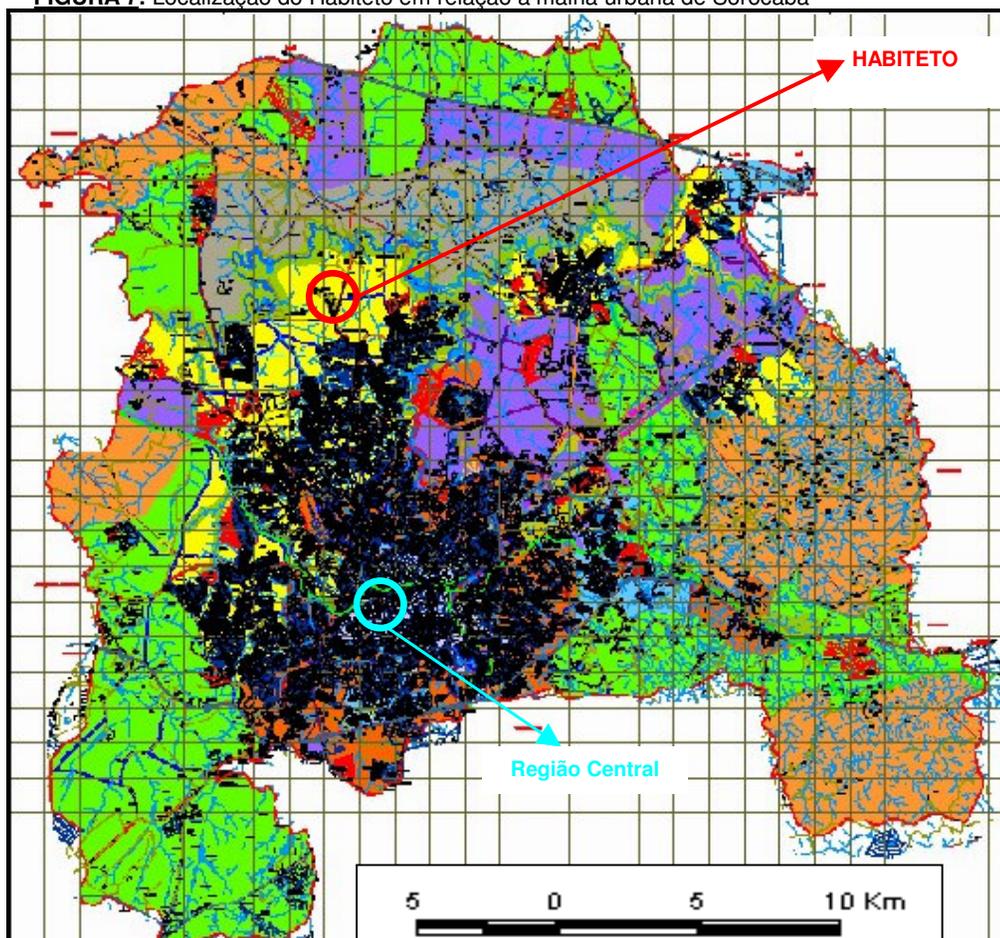


FONTE: PREFEITURA, s.d.; SECID, s.d.  
Organização: Sandro Ivo de Meira.

<sup>47</sup> O Habiteto, criado em Sorocaba num Projeto de Desfavelamento da Prefeitura Municipal, não corresponde ao Programa “Habiteto” da CDHU, que consiste na promoção de programas de habitação popular para o interior do Estado de São Paulo, baseados no sistema de mutirão na construção das moradias (CDHU, 2003, p. 17; 23; 51).

Quando da iniciação do preparo do local para a transferência das famílias das consideradas “zonas de risco”, a Prefeitura Municipal de Sorocaba, em parceria e convênio com a Seurb, a CPFL (Companhia Piratininga de Força e Luz) e o Saae (Sistema Autônomo de Água e Esgoto da Prefeitura Municipal de Sorocaba), fez as primeiras benfeitorias no terreno. Este foi dotado de certa infra-estrutura para a recepção das famílias (levantamento topográfico, loteamento, terraplanagem, instalação de sistema elétrico e de saneamento básico, etc), deixando à disposição gratuita dos assentados dois modelos de planta para a construção de sua moradia com quatro cômodos. Ficaram para posterior instalação a pavimentação asfáltica e a construção das casas com financiamento próprio para o projeto (CIS, 2003).

**FIGURA 7:** Localização do Habiteto em relação à malha urbana de Sorocaba<sup>48</sup>



FONTE: PREFEITURA, 2004.  
Organização: Sandro Ivo de Meira.

<sup>48</sup> Este mapa permite a rápida e simples comparação da localização do Habiteto em relação ao centro de Sorocaba. Para melhor apreciação das zonas de uso e ocupação estabelecidas no Plano Diretor de Sorocaba e a localização zonal do Habiteto (ZR3), ver ANEXO 3.

O assentamento conta com duas escolas (“Escola Municipal Walter Carretero”, de 1ª a 4ª séries e a “Escola Estadual Wanda Costa Daheř, de 5ª a 8ª séries, ambas do ensino fundamental), uma cancha poliesportiva comunitária e um posto de saúde vinculado ao Programa da Prefeitura “Médico da Família” (CIS, 2003)<sup>49</sup>.

Alguns Projetos Sociais de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Sorocaba são desenvolvidos no assentamento por meio da Secretaria da Cidadania e do Centro de Integração Social local (FOTO 6), como: Programa Fortalecendo a Família (cursos de capacitação: artesanato, costura, reciclagem, cabeleireiro etc), Promeso (atividades complementares à educação depois do horário regular de aula aos alunos cujos pais trabalham nesse horário) (CIS, 2003).

**FOTO 6:** Centro de Integração Social do Habiteto (Av. Itavuvú em frente)



FONTE: Sandro Ivo de Meira – 12 fev. 2003

Os requisitos para a contemplação do lote pela família cadastrada pela Secretaria da Cidadania eram: estar instalada na cidade há mais de três anos em áreas de ocupação irregular e consideradas de risco e não possuir nenhum imóvel regular (CIS, 2003).

<sup>49</sup> Esses tipos de equipamentos públicos são previstos pelo Estatuto da Cidade em empreendimentos dessa categoria, sendo que, cabe ao responsável pelo assentamento (neste caso, a Prefeitura em parceria com outras instituições), dotar de infra-estrutura mínima o local que abrigará a população.

A proposta inicial da Secretaria da Cidadania para o Habiteto era a relocação de famílias que estavam habitando áreas consideradas de risco. Isto promoveria a função de defesa civil sob a responsabilidade da Prefeitura que é a de proteger essa população de possíveis tragédias causadas pelas mais variadas situações (enchentes, inundações, deslizamentos de encostas, etc), além de efetuar paralelo trabalho de contenção e inibição de novas “invasões” em áreas verdes e/ou institucionais (SECID, 1997, p. 2-3).

A falta de políticas habitacionais nas gestões municipais anteriores é apontada pelas gestões Renato Amary (1997-2000 e 2001-2004), juntamente com o alto índice de fluxo de migrantes para a cidade, como os principais responsáveis pela grande ocupação irregular e desordenada que Sorocaba vivencia atualmente (SECID, 1997, 2-4). Isto vem contribuindo para a instalação de favelas e barracos em alguns bairros considerados de classe média ou média-alta, ou ainda, em áreas de grande periculosidade para ocupação.

A maior parte dos focos de favelização que existem atualmente na cidade está concentrada nas áreas próximas a córregos e fundos de vales (FOTO 7), classificadas no zoneamento, em muitos casos, como Zonas de Conservação Ambiental (ZCA) (ANEXO 3) e também em áreas particulares que apresentam riscos à população (FOTO 8), onde as reivindicações por regularização são constantes e conflituosas.

**FOTO 7:** Jardim Itanguá II (ZR3 – Zona Leste) – ocupações irregulares em áreas públicas municipais



FONTE: Sandro Ivo de Meira – 18 jul. 2005.

Os problemas de favelização se acentuaram na cidade de Sorocaba durante a virada da década de 1970 para 1980, quando o seu índice atingiu 2% da

população urbana (ZIMMERMANN, 1992, p. 172-174). Desde aquela época, as políticas habitacionais desenvolvidas para sanarem tal problema têm demonstrado uma característica de excluir seus “beneficiados” para áreas distantes dos bairros que estavam prosperando.

Para a Secretaria da Cidadania (1997, p. 1), o desfavelamento, desenvolvido com o Projeto do Habiteto, representa o direito de ter uma vida digna, ou seja, representa o direito à cidadania às pessoas que dele serão beneficiadas. A Secretaria da Cidadania (SECID, 1997, p. 1) considera que “ser cidadão significa ser sujeito de direitos e deveres. Cidadão é aquele que está capacitado a participar da vida da cidade, extensivamente, da vida em sociedade; no gozo de seus direitos civis e políticos, bem como no desempenho de seus deveres”, e acrescenta justificando o Projeto de Desfavelamento como uma ação que garantirá o direito de cidadania à população assistida:

No Projeto de Desfavelamento, nosso trabalho é direcionado aos moradores de áreas de risco, que normalmente são áreas verdes ou institucionais. Para nós, os indivíduos que lá residem, têm também o direito à CIDADANIA. Direito este: à moradia, à escola, à saúde, ao lazer, ao transporte, etc. (SECID, 1997, p. 1)

**FOTO 8:** Ocupação Irregular em área particular da CPFL (Companhia Piratininga de Força e Luz)



FONTE: Sandro Ivo de Meira – 18 jul. 2005.

A análise relativa à eficácia societal de um empreendimento imobiliário de caráter popular por parte da ação pública deve levar em consideração: “a redução ou o aumento do quadro de segregação sócio-espacial pelo município, e o adensamento ou constituição de núcleos populacionais, pela integração do conjunto habitacional ao tecido sócio-espacial do município”; e ainda, a “constituição de enclaves, guetos, algumas vezes estigmatizados pela própria população da região circunvizinha, por parecerem alheios a seus padrões socioeconômicos” (RAMOS; ROCHA DE SÁ, 2003, p. 162).

Todo empreendimento habitacional realizado com o interesse a inclusão social da população, deve levar em consideração o conceito de *grupos vulneráveis*, que representam uma parcela da população que sofre discriminação social por características que lhe são atribuídas:

Preconceitos e desqualificação social se expressam tanto por meio de relações étnico-raciais, como acontece com negros e índios, quanto de outros atributos de gênero, idade, local de origem ou de moradia, orientação sexual, também frutos de hierarquias e classificações socialmente produzidas. (...) Enfim, alvo de discriminação, grupos e pessoas se apresentam em situações de acentuadas desvantagens relativas que devem ser levadas em consideração quando o objetivo é reduzir desigualdades sociais em uma perspectiva de promoção do desenvolvimento sustentável. (IBAM, 2000)

A questão da inclusão social e a diminuição da discriminação envolvem a discussão de cidadania. Para Gomes (2003, p. 173), a “cidadania real implica igualdade social, associada à participação e ao controle social (...) e a concepção liberal de cidadania coaduna-se com o reconhecimento de iguais em direitos formais sejam socialmente desiguais”. Acrescenta a mesma autora, que a ausência do direito de cidadania está mais presente nas populações pobres, e que, é nas favelas e periferias que a reprodução da segregação sócio-espacial tem a sua materialidade e marca simbólica.

Uma política de inclusão ou reinclusão social no meio urbano, ao menos quando se trata de garantir o direito à moradia digna como pressuposto aos direitos humanos (INSTITUTO CIDADANIA, 2003, p. 03), deve se preocupar em trabalhar a questão da exclusão social e segregação espacial (aqui entendidos, aglutinadamente, como *segregação/exclusão sócio-espacial*). Estes devem ser encarados como problemas a serem resolvidos de forma emergencial e, por se tratar

de uma mazela social constantemente crescente nas cidades brasileiras, de forma planejada para as ações futuras, pois:

A exclusão social emerge como uma das variáveis da urbanização deste final de milênio e como um componente da dinâmica de um processo que opera com grandes contrastes sociais e com situações de conflito latente, reflexos de uma ampla questão distributiva secularmente elaborada, e que certamente terá peso na evolução do urbano enquanto espaço de assimetrias e de contradições. (AJARA, 2000, p. 96)

Como demonstrado anteriormente, em uma política urbana eficiente o planejamento urbano não deve estar dissociado da gestão e, dentre as prioridades da ação pública para fazer exercer a função social da cidade, estão: o combate à especulação imobiliária, a promoção de políticas na área social (buscando, inclusive, parcerias com outras instituições e a própria população) e conseqüentemente, a garantia de participação e a inclusão da população “marginalizada” na vida da cidade. As políticas públicas devem priorizar o interesse público ao interesse privado e estarem embasadas na diminuição das injustiças sociais.

A frase “*Não há mudança espacial sem mudança social*” (INSTITUTO CIDADANIA, 2003, p. 41) é emblemática quando se questionam as ações do poder público na organização do território. Esta organização deve ocorrer conjuntamente com uma proposta de ação sobre o espaço urbano (nos planos e zoneamentos) e uma proposta sobre as práticas para a diminuição da exclusão sócio-espacial.

Em Sorocaba, no entender da Secretaria da Cidadania, os problemas da área social estão relacionados, *a priori*, com a falta ou a precariedade da moradia para as classes menos favorecidas que crescem de maneira alarmante, concentrando-se principalmente em favelas:

A população de Sorocaba dobrou nos últimos vinte anos e junto com ela cresceram também os problemas na área social, que hoje já é um dos setores mais críticos da cidade. Entidades ligadas à promoção social desenvolvem inúmeros programas para combater os problemas, mas o principal desafio - segundo o secretário municipal da Cidadania, Valter José Nunes de Campos - , é o desfavelamento, que ele considera a grande questão social a ser enfrentada. Valter José diz que será somente através do desfavelamento se conseguirá investir em outros projetos na área. (DESFAVELAMENTO, 2003)

O projeto de desfavelamento de Sorocaba (Habiteto) é encarado, portanto, pelas duas gestões municipais de Renato Amary (1997-2000 e 2001-2004), como o princípio para as melhorias sociais na cidade. Segundo a mesma fonte (DESFAVELAMENTO, 2003), a população favelada em Sorocaba no ano de 1998, era de 14 mil pessoas, concentradas em 59 pontos<sup>50</sup>. No entanto, 1.080 famílias – em torno de 5.090 pessoas (CIS, 2003) – foram relocadas para o assentamento até o final de 2003 (número questionável para a atualidade, já que a própria Secretaria da Cidadania enfrenta problemas de venda ou outras formas de terceirização do uso dos lotes (DESASSENTADOS, 2003)).

Segundo o Vereador Raul Marcelo (MARCELO, 2003a; 2003b) que atua junto ao Movimento de Luta por Moradia na cidade, em Sorocaba está sendo criada uma situação que pode ser chamada de um verdadeiro “*apartheid social*”. A ação da Prefeitura Municipal de Sorocaba junto à habitação social se restringe, de certa forma, em beneficiar o capital especulativo e, conseqüentemente, promover a exclusão social daqueles que teriam na ação do Estado, sua única fonte de se beneficiar de uma casa própria com as mínimas condições de habitabilidade.

Desde que o projeto do Habiteto começou a ser executado em junho de 1998, a população que aí passou a ser assentada teve como único meio para construção de suas casas, as próprias madeiras e demais materiais provenientes de seu barraco de origem. Consta no Projeto Oficial do Assentamento (SECID, 1997, p.4) que a “maior preocupação do desfavelamento é com a moradia” e que “seria difícil num primeiro momento construir as casas para os menos favorecidos”, pensando inicialmente em dotá-los de lotes urbanizados.

Uma fábrica de blocos comunitária foi criada nos primeiros dois anos do assentamento (CIS, 2003), sendo que, o desvio de materiais por parte da população que trabalhava no local levou ao fechamento da mesma pela Secretaria da Cidadania. Esta fábrica foi uma das possibilidades que muitos moradores do Habiteto encontraram para autoconstruírem parte de suas casas em alvenaria e melhorar a qualidade paisagística em alguns pontos do bairro, como pode ser observado na rua 05 (FOTO 9).

---

<sup>50</sup> No início da década de 1990 a então Secretaria de Habitação apresentou em seu relatório sobre a situação habitacional de Sorocaba que, nesta cidade, os focos de favela estariam em torno de 60 núcleos, com aproximadamente 7.700 unidades habitacionais e 38.500 pessoas (PREFEITURA, 1996).

**FOTO 9:** Rua 05 - Habiteto

Algumas melhorias na paisagem e nas residências na rua 05 foram feitas pela mobilização dos moradores em mutirões e iniciativas individuais, segundo depoimentos de moradores.  
FONTE: Sandro Ivo de Meira – 12 fev. 2003.

As casas deveriam ser construídas com recursos da CDHU, estabelecendo financiamentos para que as famílias construíssem suas moradias em forma de mutirão e/ou autoconstrução<sup>51</sup>, e orientadas por técnicos da Secretaria de Edificações e Urbanismo ou cooperativas que para isso fossem criadas (SECID, 1997, p. 5).

No entanto, por motivos técnicos estabelecidos pela CDHU, o projeto do Habiteto não foi aprovado por esta companhia por se tratar de uma área da Prefeitura Municipal fora dos padrões estabelecidos para este tipo de projeto (distância do núcleo habitacional ao centro da cidade, pouca viabilidade de inclusão social como, por exemplo, acessibilidade ao emprego etc.)<sup>52</sup>.

A esperança no crédito para as construções aumentou no início de 2003 com as negociações entre Prefeitura Municipal de Sorocaba, Secretaria da Cidadania e Caixa Econômica Federal. Seriam disponibilizados R\$ 4,5 milhões, a fundo perdido, para promover em Sorocaba o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PHS) (NOVA, 2003; PROGRAMA, 2003).

<sup>51</sup> Entende-se por autoconstrução aquela moradia construída pela própria família, enquanto no mutirão, as famílias se reúnem para desenvolver esse trabalho em conjunto. (SILVA, 1989, p. 175)

<sup>52</sup> Segundo esclarecimentos do responsável pela área econômica do escritório regional da CDHU, o economista Edgard Edmilson Pereira, em fevereiro de 2005.

Deste financiamento, somente quarenta famílias (de um total de 1.080) foram beneficiadas em outubro de 2003, obtendo um crédito de 4,5 mil reais para a construção de sua moradia (seis famílias) ou um valor proporcional para as melhorias que precisam ser feitas no imóvel (trinta e quatro famílias) (PROGRAMA, 2003).

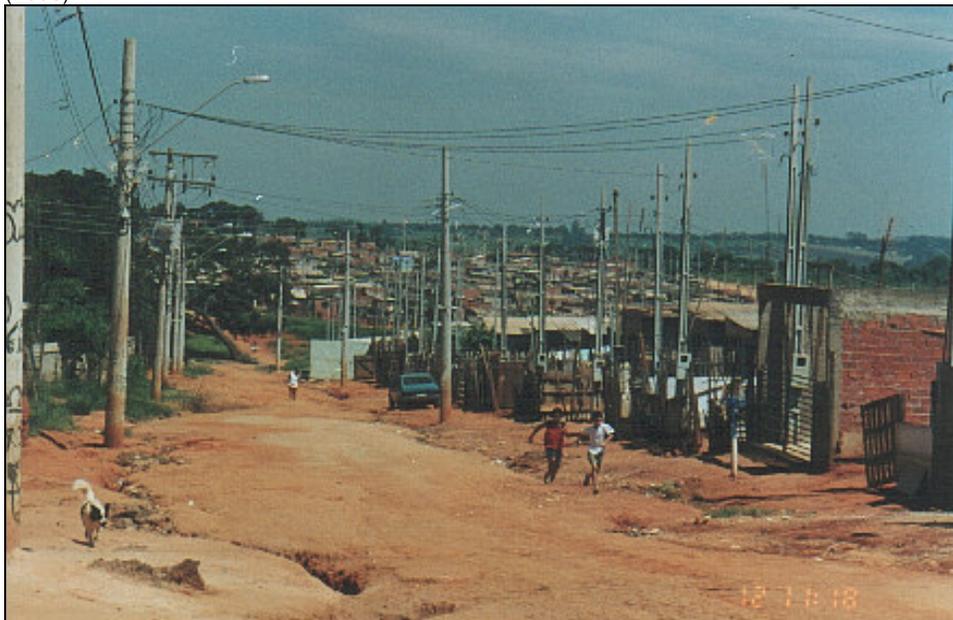
A imprecisão do número de famílias a serem beneficiadas parece mais uma saída da administração municipal em escamotear a sua responsabilidade inicial junto ao Projeto de Desfavelamento. A Prefeitura deveria garantir as mínimas condições de habitabilidade aos moradores do Habiteto por meio de parcerias com a CDHU, Secretaria de Edificações e Urbanismo, grupos da sociedade civil e religiosa e mutirões da própria população assentada (SECID, 1997, p. 5). Falava-se, no início do acordo firmado entre Prefeitura Municipal de Sorocaba e CEF, que o financiamento iria beneficiar as 1.080 famílias do Habiteto (NOVA, 2003; RENATO, 2003a; PROGRAMA, 2003). No entanto, outros depoimentos da Prefeitura dizem que seriam 936 famílias (RENATO, 2003b; PREFEITURA, 2003b, 2003c).

O valor do crédito liberado ao financiamento também não aparece definido com precisão. Nas primeiras negociações entre a Prefeitura Municipal e a CEF, o financiamento seria num valor total de 4,5 milhões de reais (NOVA, 2003), mas, em maio de 2003, o anúncio foi que o financiamento seria de 9,6 milhões de reais, sendo que caberia à CEF R\$ 3,6 milhões e ao Município R\$ 6,0 milhões (PREFEITURA, 2003a).

Segundo a assistente social do Centro de Integração Social do Habiteto, Marilene D. Cardoso (CIS, 2004), o valor acertado entre a Prefeitura Municipal e a CEF foi de R\$ 4,5 milhões, a fundo perdido. A liberação de R\$ 10 milhões seria possível se a Prefeitura Municipal de Sorocaba se compromettesse em ser fiadora dos moradores do Habiteto junto aos R\$ 6,5 milhões acrescidos, o que não aconteceu.

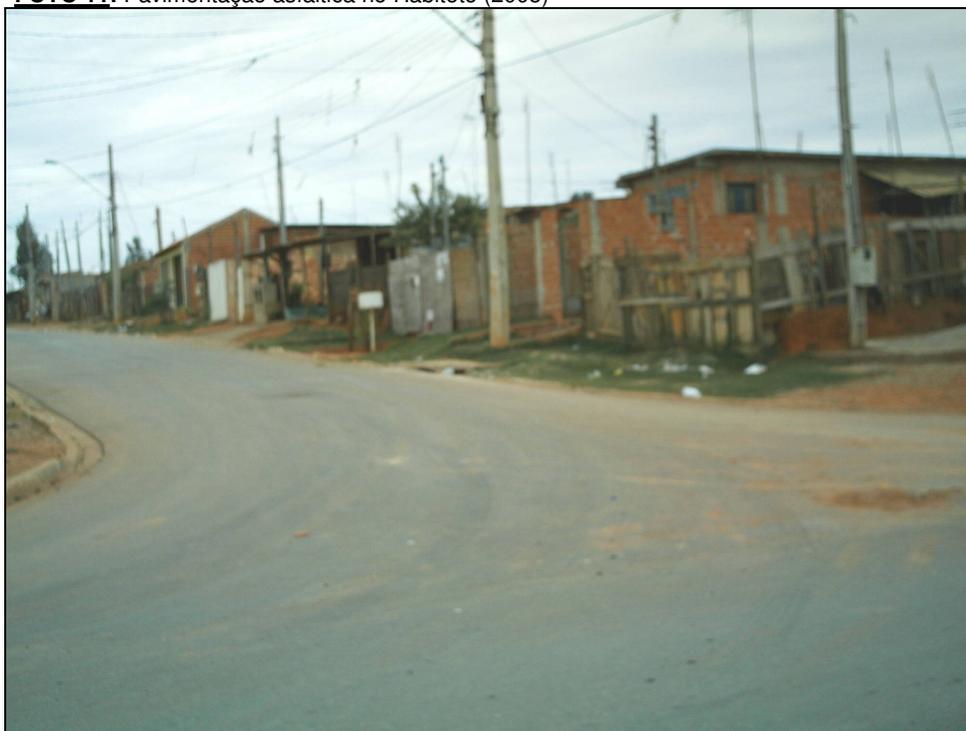
A pavimentação asfáltica, apontada como um dos principais problemas pela população até o ano de 2003, foi realizada em 2004. No entanto, a pavimentação sozinha, embora represente um grande salto na qualidade do assentamento, não conseguiu mudar a característica deplorável de um conjunto habitacional periférico (FOTOS 10 e 11), é necessário que investimentos e créditos sejam liberados para a construção das moradias.

**FOTO 10:** Predomínio de ravinas causadas pela chuva recente e a falta de pavimentação asfáltica (2003)



FONTE: Sandro Ivo de Meira – 12 fev. 2003.

**FOTO 11:** Pavimentação asfáltica no Habiteto (2005)



FONTE: Sandro Ivo de Meira – 18 jul. 2005.

A comparação entre as FOTOS 10 e 11 deixa claro o principal problema que ainda persiste no Habiteto, a falta de créditos para a construção de moradias que apresentem determinados padrões de habitabilidade e inclusão social. A dificuldade de acesso ao crédito para provimento de moradias de interesse social, relata a força do monopólio capitalista da construção civil, em que o fomento de políticas de habitação popular é visto como desnecessário para o desenvolvimento (econômico) urbano.

Para Ribeiro (1997, p. 148), a “persistência da penúria de moradias e de precariedade das condições habitacionais é uma conseqüência dos obstáculos enfrentados pelo capital para se investir na produção deste bem”. O mesmo autor (2003, p. 19) enfatiza a priorização das ações públicas imediatistas, que se amparam em “urgências” (política de embelezamento, por exemplo) para promover o crescimento econômico, relegando ao segundo plano o desenvolvimento social da cidade a médio e longo prazos, que deveria ser formulado junto ao seu planejamento e exposto nos planos de desenvolvimento municipal.

A idéia de plano para a cidade é substituída pela de projeto, (...) [por meio do] qual busca-se dotar a cidade de elementos que melhor a adaptem aos requerimentos e necessidades da flexibilidade e da competitividade. É por esta razão que presenciamos a volta ao monumentalismo e ao embelezamento como padrão de intervenção urbanística. Os valores relacionados aos fins da cidade e da sociedade não estão mais em questão nos princípios estéticos hegemônicos, uma vez que eles têm a ver com opções políticas necessariamente plurais em razão da diversidade social e da sociedade.

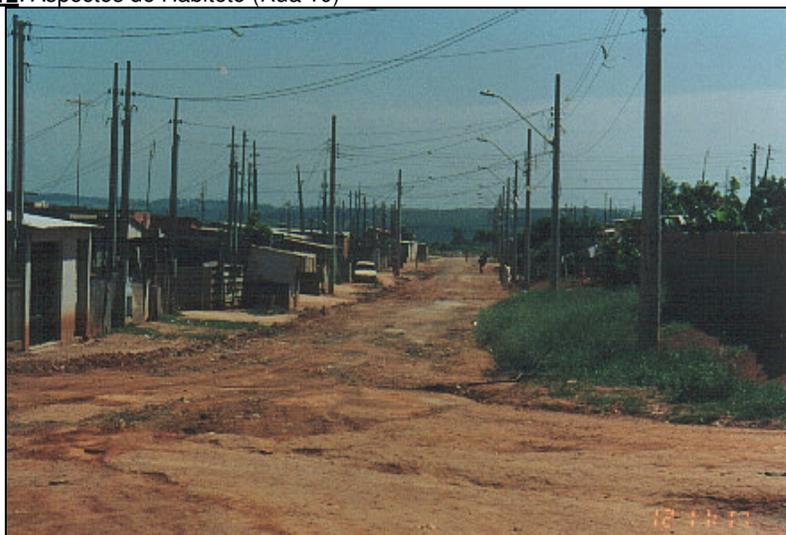
Em Sorocaba, a prática adotada pelas gestões municipais no período de 1997 a 2004, fica evidente ao se comparar o Habiteto (tanto no seu início como atualmente) com as obras realizadas pela política de revitalização do centro, dos bairros nobres e das áreas propensas à especulação imobiliária (FOTOS 13, 14 e 15).

As finalidades das políticas públicas deveriam ser definidas pelos próprios integrantes da sociedade envolvidos, cabendo aos intelectuais, no máximo, a contribuição de uma opinião crítica (SOUZA, 2003, p. 37; 69). É assim que realmente o direito de cidadania seria exercido em sua plenitude, e não com

medidas demagógicas de projetos emergenciais para a área social, prorrogando cada vez mais as benesses fundamentais à população de modo geral.

Em se tratando de moradia popular, espera-se um efeito estrutural – e não apenas compensatório – da nova moradia, e almejam-se, principalmente, impactos positivos na redução da segregação sócio-espacial (RAMOS; ROCHA DE SÁ, 2003, p. 167).

**FOTO 12:** Aspectos do Habiteto (Rua 10)



Numa primeira observação, esta rua do Habiteto remete à noção de paisagem típica de uma área de ocupação irregular e espontânea. A não ser pela fiação elétrica, parece que há total ausência da intervenção pública no local. Atualmente, a única mudança perceptível na paisagem do assentamento é a pavimentação asfáltica, como demonstrado na FOTO 11.

FONTE: Sandro Ivo de Meira – 12 fev. 2003.

De maneira genérica, Ramos e Barbosa (2003, p. 116) explicam que a gestão municipal no Brasil, submetida aos interesses das elites locais, está orientada por um único “projeto de desenvolvimento”, baseado em dois elementos: “o uso privado dos equipamentos e serviços públicos em proveito próprio e de seus pares; e a manutenção de seu eleitorado cativo”.

Sobre ação includente ou excludente do poder público, amparada na legislação urbana, Maricato (2000, p. 115) diz que o próprio zoneamento municipal, contido no Plano Diretor:

(...) pode contribuir para expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia. Pode definir áreas de usos mistos ou de moradias de diferentes faixas de rendas. Ele pode contribuir ainda para determinar a finalidade do uso para a moradia social em áreas específicas, embora a marca dos grandes

conjuntos residenciais populares, segregado e homogêneo, deva ser evitada (...). Trata-se de formulá-lo e utilizá-lo com finalidades diferentes das que caracterizam tradicionalmente sua formulação e aplicação entre nós.

**FOTO 13:** Parque e pista de caminhada no Parque Campolim



Parque e pista de caminhada construídos nas gestões do prefeito Renato Amary. Este bairro apresenta a maior concentração da riqueza na cidade, e se configura como um dos principais locais de investimento imobiliário (condomínios fechados, casas e apartamentos de alto padrão) e empresarial (casas noturnas, lanchonetes, shopping center, agências bancárias, lojas de alto padrão etc).

FONTE: Sandro Ivo de Meira – 19 fev. 2004.

Pela reivindicação do Movimento de Luta por Moradia de Sorocaba<sup>53</sup>, o que é feito na cidade junto ao Programa de Desfavelamento se enquadra numa política de valorização de áreas para posterior especulação imobiliária:

Com essa política, o poder público municipal “sem perceber” deu um dos maiores (se não o maior) incentivos às empresas do setor imobiliário da história de Sorocaba, afinal a duplicação das avenidas facilitou o acesso aos pontos mais distantes da cidade, em especial a Av. Itavuvú com a construção do Habiteto, favoreceu o empreendimento de três megas loteamentos [*sic*] (um dos quais pertencentes à [*sic*] empresa “Renato Amary Empreendimentos Imobiliários”). (MARCELO, 2003b)

Como já comentado anteriormente, a própria definição da zona norte da cidade como um vetor de expansão da área urbana de Sorocaba, demonstra a

<sup>53</sup> O Movimento de Luta por Moradia (MLM) de Sorocaba tem sua atuação na cidade ligada, principalmente, à cobrança pela regularização na Prefeitura Municipal de Sorocaba das áreas públicas e privadas ocupadas irregularmente.

legitimação pelo poder público municipal em conferir àquela área, o direcionamento dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana, ficando evidente também, o aproveitamento da iniciativa privada nessas áreas com a proliferação de novos loteamentos.

**FOTO 14:** Avenida Dr. Antonio Carlos Comitre



Esta avenida é a principal via de acesso do Parque Campolim ao centro da cidade (ao fundo). Obras e manutenção das vias e canteiros públicos foram constantes nessa área durante as gestões do ex-prefeito Renato Amary.

FONTE: Sandro Ivo de Meira – 19 fev. 2004.

A prática da remoção da população que abriga de forma irregular bairros estruturados para o Habiteto e a inibição às novas ocupações (ou invasões, como definem a Prefeitura Municipal e a Secretaria da Cidadania), se congregam numa política espoliativa e segregativa tanto social como espacialmente.

Segundo matéria publicada no Jornal Cruzeiro do Sul, em maio de 2003 (PREFEITURA, 2003c):

Para inibir novas ocorrências de irregularidades, em todos os casos em que for possível, devem ser identificados e punidos os responsáveis pela ocupação irregular. Ainda como ação preventiva, a legislação de parcelamento deve viabilizar a implantação de loteamentos populares, tanto pela iniciativa privada como pelo poder público. No caso de bairros e conjuntos habitacionais populares e regulares, a Prefeitura deve promover melhorias graduais, através da implantação de áreas verdes e equipamentos

públicos, arborização, etc. A legislação pode prever instrumentos para viabilizar investimentos privados nessas melhorias.

No início de 2004 foi noticiado pelo jornal Cruzeiro do Sul que a Prefeitura Municipal de Sorocaba iria abrir licitação para contratar uma empresa que ficaria responsável pela remoção de famílias que ocupassem áreas públicas ou institucionais e de risco (EMPRESA, 2004).

A falta de uma política habitacional popular em Sorocaba é nítida desde a posse da gestão municipal de Renato Amary em 1997. O que predominou no período de seus mandatos foi um rígido controle de ocupações, deixando claro o interesse do poder público em dotar a cidade de infra-estrutura de embelezamento (canteiros, jardins, avenidas e ruas restauradas, praças etc, como mostra a FOTO 15), caracterizando o modelo excludente de seu único programa habitacional, o Habiteto.

**FOTO 15:** Avenida Dom Aguirre (marginal ao rio Sorocaba)



Esta avenida representa a “porta de entrada da cidade”, para quem chega pelas rodovias Castello Branco e Raposo Tavares, sendo também uma das principais vias de acesso do centro de Sorocaba aos bairros da porção nordeste e leste, onde se situam o Paço e a Câmara Municipal, uma grande concentração de condomínios fechados e bairros considerados nobres, além do Distrito Industrial.  
FONTE: Sandro Ivo de Meira – 19 fev. 2004.

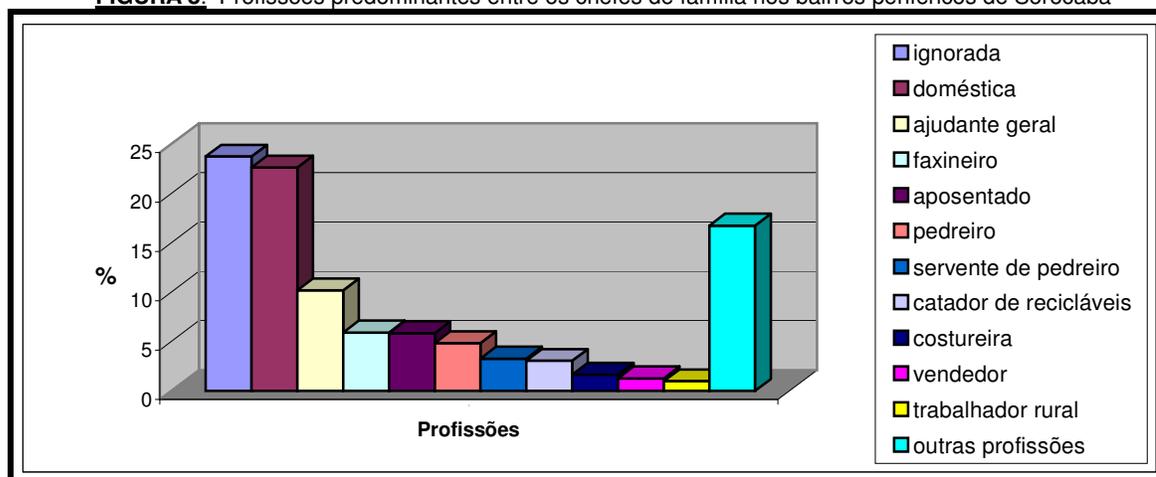
Para Silva (2003, p. 32) “Os espaços econômicos, sociais e culturais são definidos de forma autoritária (...). À medida que se configuram, estabelecem

fronteiras na cidade, definindo mundos, cujos movimentos e convivência entre si são, na maioria das vezes, inviabilizados”.

Em Sorocaba, a frase de Maricato (2001, p. 39) de que “o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade”, é renegada, uma vez que até mesmo o “direito à invasão” é eminentemente inibido e punido, e o direito à cidade a que os “velhos invasores têm” (porque os novos nem isso conseguem), os relega a uma área inóspita, periférica (tanto geométrica quanto social), em que muitas famílias se vêem obrigadas a correr o “risco” de voltar à sua área de origem para se manterem próximas da possibilidade de conseguir o seu sustento, já que muitos trabalham em serviços que normalmente são oferecidos em bairros distantes do Habiteto, tornando dispendiosa e demorada a sua locomoção até o local de trabalho.

A FIGURA 8 mostra as profissões predominantes entre os chefes de família nos bairros periféricos da cidade, levantadas por uma pesquisa feita por Ongs ligadas ao Sindicato dos Metalúrgicos de Sorocaba e região. Pelo tipo de ocupação pode-se avaliar a necessidade de deslocamento dos trabalhadores residentes nas periferias até o seu local de trabalho.

**FIGURA 8:** Profissões predominantes entre os chefes de família nos bairros periféricos de Sorocaba



FONTE: “O Mapa da Miséria em Sorocaba”. *Cruzeiro do Sul*. Sorocaba, 25 fev. 2003.

Como demonstra Sahr (2001, p. 35): “O morar em favelas representa para a população de baixa renda, muitas vezes, a oportunidade de morar próximo a áreas bem servidas de infra-estrutura e equipamentos públicos, **ao local de trabalho** [sem grifo no original] etc.”.

Uma política habitacional que preza pela inclusão social e o real direito à cidadania, deve levar em consideração a demanda por moradias no município a fim de atender ao *déficit* habitacional e a integração da população assistida social e espacialmente ao restante da sociedade, e não considerar somente o problema dos focos de favelização e direcionar suas ações na inibição contra novas ocupações, como um critério de controle da ocupação e organização do espaço urbano.

Dessa maneira, e atribuindo-se de subterfúgios, o poder público municipal em Sorocaba deixa prevalecer a política de embelezamento – em comparação aos *Planos de Embelezamento* a que se refere Villaça (1999, p. 192-199)<sup>54</sup>, em seu estudo sobre o histórico do planejamento urbano no Brasil –, tendendo a beneficiar mais intrinsecamente o desenvolvimento econômico (dentre eles, a presença maciça de empreendimentos imobiliários ligados à especulação em certas zonas da cidade, como demonstra a FOTO 16), e colocando em segundo plano a questão social aqui evidenciada, a moradia popular, negligenciando o *déficit habitacional* (falta de moradias) na cidade e prorrogando as medidas para sanarem o *déficit de habitabilidade* (precariedade das residências) no Habitemo.

**FOTO 16:** Concentração de empreendimentos imobiliários em nome do ex-prefeito Renato Amary ao longo da Avenida Itavuvú (Zona Norte)



FONTE: Sandro Ivo de Meira – 19 fev. 2004.

<sup>54</sup> Esse tipo de planejamento foi altamente ideológico, pois foi amplamente utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalistas, quando eram revolucionários [nos Estados Unidos]. (...) Foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) brasileiro. (VILLAÇA, 1999, p. 192; 193)

Uma matéria publicada pelo jornal *Cruzeiro do Sul* em 07 de fevereiro de 2003 (IMÓVEIS, 2003) aponta para o fato que Sorocaba, ao lado de Campinas, estaria entre as cidades do estado que apresentam os maiores investimentos e valorização no setor imobiliário:

Se por um lado o município de Sorocaba está bem no quesito investimentos industriais, por outro, destaca-se, ao lado de Campinas, na valorização de imóveis. (...) O crescimento imobiliário em Sorocaba é sentido pelo número progressivo de condomínios e loteamentos fechados, seja de médio ou alto padrão. (...) Sem contarmos o número crescente de loteamentos que vêm sendo construídos em Sorocaba, (...), expandindo-se cada vez mais para a zona norte de Sorocaba.

Mesmo sendo de grande importância resolver os problemas dos focos de favelas e barracos nos bairros da cidade, essa ação é bastante questionada, e denunciada pelo Movimento de Luta por Moradia de Sorocaba e políticos de oposição (FALTA, 2003; MAIS HABITAÇÃO, 2003; MARCELO, 2003a, 2003b), pelo fato da referida administração municipal fazer uso da máquina pública, promovendo uma política com justificativas sociais (neste caso, o desfavelamento), mas sob o objetivo de retirar dos bairros os focos de pobreza que podem afetar os planos de embelezamento aplicados na cidade.

Este assunto específico, que adentra a discussão da periferização da pobreza, aqui chamada de *periferização induzida*, e a segregação sócio-espacial, será tratado no sub-capítulo seguinte.

### 3. A FALTA DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL E A PERIFERIZAÇÃO INDUZIDA

Quando se trata de elaborar um Projeto de Gestão para a cidade, o seu sucesso dependerá do conhecimento das condições de vida da população e do meio físico. Deve-se “pensar de forma integrada os problemas sociais da cidade na perspectiva de conhecê-la e interpretá-la na sua totalidade” (SILVA, 2003, p. 34).

Deve-se dizer que o objetivo de aumento da justiça social calibra e contextualiza o objetivo de melhoria da qualidade de vida. Por exemplo, ao estabelecer que a satisfação das necessidades básicas dos grupos menos privilegiados terá prioridade sobre a satisfação das necessidades não-básicas dos grupos mais privilegiados. Nenhum dos dois objetivos é, em última análise, mais importante que o outro. Ambos são indispensáveis. (SOUZA, 2002, p. 64)

Num momento de reivindicação popular contra a falta de uma política habitacional consistente em Sorocaba, vários representantes da sociedade civil, e também o então líder da bancada do PT na Câmara Municipal – vereador Arnô Pereira – foram presos pela Polícia Militar quando se manifestavam na Vila Helena. A denúncia feita por este vereador demonstra que:

As famílias pobres não têm como adquirir um imóvel ou pagar aluguel, por isso, são obrigadas a viver sob condições extremamente precárias. Portanto, cabe aos governos garantir o direito do cidadão à moradia, por meio de políticas públicas que tragam soluções efetivas para o problema. (...) A prefeitura de Sorocaba não tem uma política de habitação. Sua única iniciativa é o precário e desumano programa de “desfavelamento” conhecido como Habiteto. Mesmo podendo recorrer a uma parceria com o CDHU para a construção de casas populares, nenhuma casa foi construída no governo Renato Amary. Mais de 13 mil famílias estão correndo o risco de ter suas casas demolidas por tratores e ser jogadas na rua. (FALTA, 2003)

Após mais de cinco anos do início do assentamento das famílias no Habiteto, a Prefeitura Municipal de Sorocaba dizia estar próxima de conseguir os recursos junto à CEF para o financiamento das construções e melhorias nas habitações. Com essa possibilidade, a manifestação oficial do município é que Sorocaba está conseguindo dar um salto na qualidade de vida dessa população:

É um passo importante para a erradicação de favelas na cidade e até pode servir de modelo para outros municípios que enfrentam o déficit de moradias para as camadas mais necessitadas. (...) O projeto inicial do Habiteto ganha agora, portanto, mais uma etapa de seu planejamento, que a princípio atendeu de forma emergencial, em 1997, as famílias que moravam em áreas verdes ou de risco da cidade. Sem dúvida, um impulso para a melhoria da qualidade de vida dessas famílias que não deve, nem pode, deixar de ser reconhecido pela comunidade sorocabana. (HABITAÇÃO, 2003)

Esse pronunciamento demonstra a prática da Prefeitura em classificar o desfavelamento com uma política habitacional para as camadas populares que lhe permitirá a efetiva cidadania, dizendo inclusive, que este projeto serve de orgulho para os demais integrantes da sociedade sorocabana e modelo para outros municípios (HABITAÇÃO, 2003).

Como discutido anteriormente, o desfavelamento promovido pelo poder público municipal em Sorocaba se caracteriza como uma ação excludente, visando beneficiar os investimentos que estão sendo feitos ao mesmo tempo em obras de revitalização e embelezamento da cidade, focalizando o desenvolvimento econômico e “protegendo” a população mais abastada da presença da pobreza que ocupava o mesmo espaço que o seu.

A falta de efetivos investimentos ou fomentação em programas habitacionais populares, automaticamente exclui grande parte da população que depende exclusivamente do Estado para resolver algumas (ou quase todas) de suas principais necessidades. Mautner (1999, p. 251) demonstra as conseqüências sociais perante a falta de investimentos públicos junto à moradia popular especificamente:

A grande maioria da classe trabalhadora, porém, não tem condições de se beneficiar de financiamento do estado para aquisição de habitação. A trilogia loteamento clandestino/casa própria/autoconstrução, que aqui no Brasil foi vista como uma política (inconfessa por se apoiar em ocupação irregular) de incentivo ao processo de periferização, principalmente por se apoiar na *aquisição* de lote e construção de casa própria ...

Como as desigualdades sociais e a pobreza – seja por falta de investimentos na área social, desemprego, forte migração entre outros fatores – são velhos problemas no Brasil, mas permanecem em ascensão, a falta de ações

governamentais ou ações com interesses distorcidos, corroboram com o aumento da segregação sócio-espacial no âmbito da moradia.

Uma maneira encontrada pelas gestões municipais de 1997 a 2004 para atuar na área social, para posterior beneficiamento do desenvolvimento econômico, foi primeiramente “limpar a área” e, conseqüentemente, alegar que estaria agindo em favor dos mais necessitados, sendo que, na verdade, criou condições para enaltecere os ânimos da própria população economicamente privilegiada e daqueles que desejam consolidar investimentos na cidade<sup>55</sup>.

A organização dos espaços no meio urbano, principalmente por meio das leis que regulamenta o uso e a ocupação do solo, tende a ser defendida por agentes que têm interesses estratégicos em ações que farão valer as leis de mercado sobre a propriedade e o solo urbano. Esse problema de acesso democrático ao planejamento e gestão urbanos se confirma, no caso de Sorocaba, na análise feita nesta pesquisa sobre a elaboração do Plano Diretor Municipal, em que as opiniões que resultaram em mudanças ou emendas ao texto do Plano Diretor, originaram-se das classes mais abastadas da sociedade ou associações representativas de empresários, principalmente os ligados ao setor industrial.

Segundo Vitte (2003, p. 232):

Nas cidades (...) ocorrem ações e estratégias de desenvolvimento implementadas por vários agentes, em especial o Estado. Estas ações e estratégias ocorrem em um *espaço herdado*, que é construído por uma história local, um padrão de organização do território e da força de trabalho e por um dado grau de desigualdades sociais. A execução de estratégias sobre o espaço herdado promove impactos e possibilita a construção de um *espaço projetado* ou não, mas certamente transformado.

O *espaço projetado* aqui representado pelo Habiteto, já nasceu *herdado*, ou seja, quando relocou para a área do assentamento a população que ocupava de forma irregular alguns espaços da cidade, a Prefeitura Municipal fez nascer um espaço contraditoriamente excludente. Neste, as transformações para um *espaço projetado* só poderão ser feitas se a capacidade de organização comunitária adquirir

---

<sup>55</sup> Parece que em Sorocaba, também é preciso “limpar a cidade de sua sujeira”, em analogia com o estudo de Kowarick sobre o ABC Paulista (2000, p. 47), em que este jargão era presente na ação e no discurso dominante desde o final do século XIX, de valorização da terra e destinação da mesma à especulação.

uma relevante persistência de mobilização e cobrança dos seus direitos prometidos no Projeto Inicial da Secretaria da Cidadania.

O espaço projetado reflete a organização espacial prevista nos planos a serem elaborados para nortearem a política urbana prevista no Estatuto da Cidade, notadamente os Planos Diretores.

No entanto, como mostra Sachs (1999, p. 43), o Estado brasileiro de maneira geral, tem uma grande responsabilidade no aumento e espraiamento da “cidade ilegal”, quando assume políticas sociais que se demonstram frágeis face aos mecanismos de exclusão social e segregação espacial impostos pelo modelo econômico, tolerando – quando não apoiando – a especulação fundiária, direcionando seus investimentos à indústria da construção civil e financiando a habitação de luxo em detrimento da habitação social.

Como já foi explanado, o Habiteto está localizado à aproximadamente 12Km do centro de Sorocaba, havendo entre ele e o bairro mais próximo um grande vazio urbano, denunciado por Marcelo (2003a; 2003b), como sendo uma área projetada para futura especulação imobiliária, já que o empreendimento do assentamento legitimou a Prefeitura Municipal de Sorocaba, com o discurso de adequar a infraestrutura viária até o local, duplicar e “embelezar” as avenidas de acesso e ruas que definem os contornos dos futuros loteamentos de propriedade da iniciativa privada.

Não se questiona, nesta pesquisa, a importância do desenvolvimento de obras em infra-estrutura urbana na Zona Norte da cidade – principalmente por ser uma área de extremo crescimento urbano e a mais populosa do município. Indaga-se sobre a possibilidade de que esses investimentos, aliado à falta de programas habitacionais por parte do poder público municipal, possibilitem a expansão desenfreada do mercado imobiliário privado, já que este encontra uma situação monopolizada na oferta de moradias populares.

A falta de programas habitacionais populares por iniciativa da Prefeitura Municipal de Sorocaba em conjunto com o tempo em que a CDHU ficou sem ação no município, criaram uma reserva de mercado para as moradias populares que

aguçam a ambição e a ganância de incorporadores imobiliários da própria cidade e também da região<sup>56</sup>.

Para Vitte (2003, p. 236), as políticas públicas de maneira geral, e majoritariamente as relacionadas às áreas sociais, acabam tendo seus propósitos desviados pelo apreço à “competência concorrente”, ou seja, os problemas tendem a ser transpassados de uma instância a outra, sem que seja definida claramente qual instância assumirá a frente de tais projetos e ações. Essa indefinição pela tomada de decisões junto às ações sociais, muitas vezes deixa brechas para que os interesses economicistas prevaleçam.

Ao analisar a questão da concentração e especulação fundiária urbana no Brasil e os interesses da instalação de infra-estrutura para benefício exclusivo da iniciativa privada e priorização dos investimentos públicos aos anseios do capital, Ramos e Rocha de Sá (2003, p. 153) definem que:

A instalação dessa rede de equipamentos, empresas, privadas e serviços urbanos produz o meio urbano e inscreve no território os processos de concentração de tais meios e, pelo mesmo movimento, os processos de segregação sócio-espacial de populações trabalhadoras. Ao se apropriar de efeitos úteis da aglomeração capitalista, dinamizados no espaço da cidade, o capital hierarquiza e divide territórios.

A divisão do território em Sorocaba, aparece no período da administração de Renato Amary como forma de combater o aumento da miséria de forma autoritária e equivocada. Ao mesmo tempo em que o poder público municipal se vangloria de sanar o problema dos focos de favelização da cidade, projeta os meios necessários para as ações dos agentes especulativos que dificultam o acesso à moradia pelos menos abastados.

As FOTOS 17 e 18 demonstram as contradições existentes entre o Habiteto e os loteamentos criados nas imediações da Avenida Itavuvú, sendo estes, incentivados, de certa maneira, pela renovação paisagística local feita pela Prefeitura Municipal nas gestões de Renato Amary.

---

<sup>56</sup> Em levantamentos feitos entre os anos de 2003 e início de 2005, ficou certificado que grande parte das empresas que agem no mercado imobiliário em Sorocaba, não é desta cidade, mas, principalmente, das regiões de Campinas e São Paulo.

**FOTO 17:** Rua 11 (Habiteto)

Na rua 11, a presença de “gatos” na rede elétrica e na rede de abastecimento de água, fez a CPFL e o SAAE intervirem com maior fiscalização e propor meios para renegociação das dívidas (CIS, 2003).  
FONTE: Sandro Ivo de Meira – 12 fev. 2003.

A concentração da pobreza em Sorocaba (O MAPA, 2003) demonstra que as periferias estão em crescimento e que as precariedades sociais têm, neste local, a sua maior expressão. No entanto, o crescimento da pobreza em alguns pontos da cidade, tem sido inibido no período de 1997 a 2004 à medida que perturba os pressupostos da política urbana que incentivam o desenvolvimento econômico, ou seja, a expansão das periferias acaba sendo direcionada (ou induzida) pelo poder público municipal para áreas onde predomina a miséria (FIGURA 9).

As ações municipais em Sorocaba junto à política de promoção de habitação popular têm sido realizadas sem levar em consideração os pressupostos que deveriam nortear as políticas públicas de fomento à moradia de interesse popular: um planejamento na área habitacional que priorize a manutenção da função social da propriedade e da própria cidade, inibindo a especulação imobiliária por meio dos instrumentos indicados no Estatuto da Cidade; medidas compensatórias para sanar o déficit habitacional; investimentos na melhoria das condições de habitabilidade das moradias precárias; ação conjunta intermunicipal, ou junto ao governo estadual e federal, com o intuito de buscar soluções para os principais problemas do crescimento das mazelas sociais nos centros urbanos.

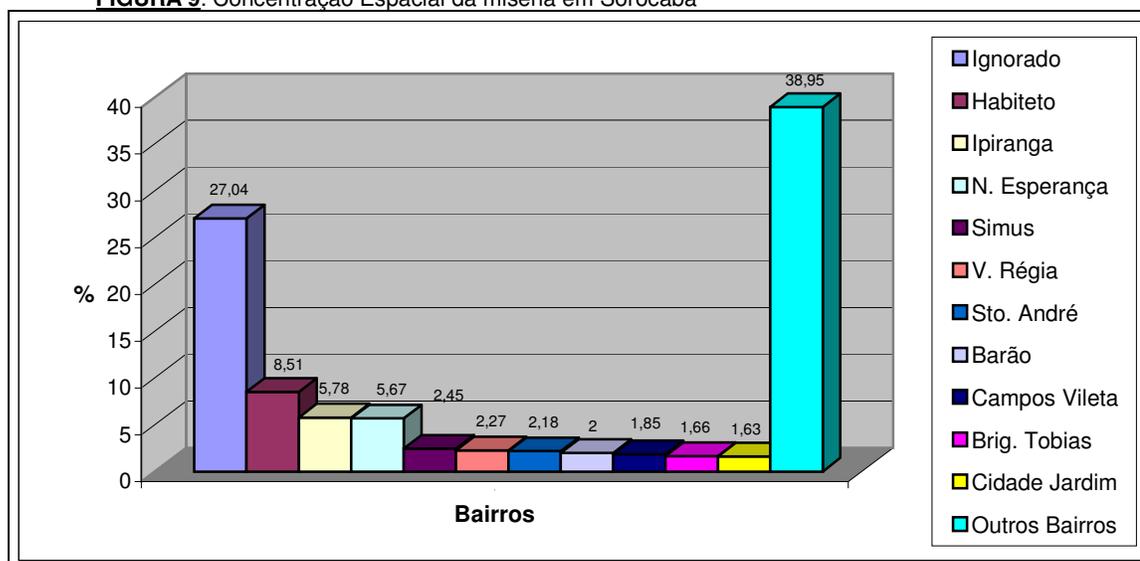
**FOTO 18:** Loteamento à margem da Avenida Itavuvú (Zona Norte)



FONTE: Sandro Ivo de Meira – 19 fev. 2004.

Para Marcelo (2003b), a segunda obra da administração municipal de Renato Amary, depois do “transfavelamento”, foi o cancelamento ou a suspensão dos convênios com a CDHU, que realiza os principais programas habitacionais no estado de São Paulo para as classes populares, sendo que nenhuma casa popular foi construída por esta ou qualquer outra instituição em Sorocaba na “era pós-Amary”.

**FIGURA 9:** Concentração Espacial da miséria em Sorocaba



FONTE: “O Mapa da Miséria em Sorocaba”. *Cruzeiro do Sul*. Sorocaba, 25 fev. 2003. Organização: Sandro Ivo de Meira.

O Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 39) mostra que a ausência de políticas de habitação popular e saneamento é uma das principais causas do drama social e ambiental vivido pelas cidades brasileiras, sendo que isto não acontece por falta de planos, mas por não serem assuntos centrais tratados na elaboração dos Planos Diretores e prioridades de governo:

A representação das cidades em toda a mídia, mas inclusive, nos meios técnicos, privilegia a “cidade do mercado” ou “ilhas do primeiro mundo”, discriminando os excluídos como se fossem exceção ou marginais, mesmo quando estes são a maioria. Os planos urbanísticos nessa visão distorcida, transformam-se em instrumentos do mercado e, quando surgem tentativas de mudar essa orientação, seu desenvolvimento ou implementação é travado. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 39)

O futuro, segundo Santos (1994b, p. 26), “não é feito apenas de tendências, mas de tendências e de vontade. Por isso, ele também vai depender das políticas públicas que possam ser geradas”. Acrescenta-se a esse pensamento a idéia de que: “A governabilidade precisa ser pensada por qualquer força política que tenha um projeto a implementar com o objetivo de romper com o sistema de governo tradicional. Isso certamente vai trazer à tona conflitos de interesses opostos ou divergentes dos grupos sociais”. (RAMOS; BARBOSA, 2003, p. 120)

A política habitacional desenvolvida pelas gestões municipais de Renato Amary em Sorocaba, se caracteriza mais por uma política de (re)direcionamento (ou indução) do processo periferização, a fim de “limpar ou distanciar da cidade a sujeira da pauperização” e sob a perspectiva de estabelecer a “boa forma urbana” e, de certa maneira, permitir a ascensão econômica e imobiliária/especulativa.

Essa prática é fortalecida à medida que não foi acrescida no Plano Diretor Municipal de Sorocaba em 2004 e em nenhuma ação do poder público municipal (inclusive no desfavelamento), uma política de promoção social que vise eliminar o déficit habitacional, déficit de habitabilidade e a carência por moradia popular que o município apresenta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento acelerado que se verifica nas cidades do interior do estado de São Paulo, principalmente as que apresentam um espaço urbano consolidado, com uma participação considerável na economia pelas atividades comerciais e industriais, proporcionou também o aumento dos problemas urbanos nestas áreas.

O caso de Sorocaba, pela sua expressividade econômica no interior do estado de São Paulo e a sua proximidade com a capital paulista, torna-se emblemático quando se focaliza os problemas relacionados ao crescimento urbano e o paralelo crescimento das periferias.

Com a descentralização das políticas urbanas após a Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, as cidades passaram a ter maior autonomia para planejar e gerir as políticas públicas voltadas ao meio urbano, e dentre elas, destaca-se a política habitacional.

Esta pesquisa buscou analisar o planejamento e gestão urbanos em Sorocaba, com enfoque à avaliação de como a questão da habitação popular foi tratada pelas administrações municipais entre 1989 e 2004.

A análise do planejamento urbano de Sorocaba, por meio do Plano Diretor Municipal aprovado em 2004, possibilitou avaliar as atitudes do poder público municipal diante da realização deste Plano Diretor e a maneira com que o princípio da função social da propriedade e da cidade será conduzido em Sorocaba.

O Plano Diretor de Sorocaba foi analisado em duas partes distintas, mas complementares. Primeiramente optou-se por avaliar o *Projeto de Cidade, Instrumentos e Diretrizes da Política Urbana* presentes no “Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial”, com base nas variáveis: Idéia-força central, escopo, atitude em face do mercado e referencial político-filosófico.

Posteriormente a análise centrou-se no “Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo”, e nos documentos diagnósticos que serviram de base para a elaboração do Plano Diretor. Para a análise destes documentos foram utilizadas as seguintes variáveis metodológicas: *grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade* e o *grau de abertura para com a participação popular*.

A partir da avaliação das variáveis apontadas, foi possível o estabelecimento de uma tipologia ao Plano Diretor. Este se limita a um planejamento com

características estritamente “físico-territoriais”. Ficou evidenciado também a preocupação do Plano Diretor em apontar medidas que privilegiassem o crescimento econômico, fugindo do seu próprio objetivo central de alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária urbana.

O Plano Diretor atingiria sua meta de desenvolvimento social se apontasse no seu texto a maneira com que os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade (IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos) seriam aplicados na prática no sentido de diminuir o déficit habitacional da cidade, coibir a especulação imobiliária e diminuir as ocupações irregulares. O Plano Diretor deveria também apontar as áreas da cidade propensas a estes dispositivos legais. No entanto, e por se tratar de um planejamento classificado como “físico-territorial”, o Plano Diretor de Sorocaba limitou-se a apontar os diferentes usos por meio do Zoneamento Municipal.

A participação popular na elaboração do Plano Diretor – também prevista no Estatuto da Cidade – foi permitida por meio das audiências públicas realizadas pelos poderes Executivo e Legislativo. Entretanto, o resultado das audiências públicas que efetivamente interferiram no Plano Diretor, nas emendas ao seu texto, corresponderam aos propósitos de limitados segmentos da sociedade sorocabana. Estas audiências ocorreram apenas com a representação de empresários (notadamente os industriais), as classes mais abastadas da sociedade (reivindicando a definição de ZR1 nas suas áreas de moradia, zonas de usos lindeiras, alteração nos nomes de ruas etc.) e uma pequena parcela da população de baixa renda.

O resultado foi a não inclusão de assuntos relacionados à moradia popular no Plano Diretor, este tema ficou relegado ao Plano Municipal de Habitação, que deverá ser elaborado até meados de 2006. Até lá, a política habitacional do município não cumpre sua função social, deixando o mercado exposto à especulação imobiliária e agindo com medidas paliativas em casos como o desfavelamento.

O Plano Diretor de Sorocaba privilegiou a manutenção da “boa forma urbana”, em que o tecnicismo supera as propostas sociais e a realidade social. A cidade, com seus problemas diversos, não foi enfocada neste documento, podendo-se classificar a participação popular apenas como uma participação informativa e cooptativa.

Assim, a população teve uma participação na elaboração do Plano Diretor apenas para um mero cumprimento das normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Um dos problemas verificado na análise da gestão em Sorocaba atinge diretamente os dados sobre o déficit habitacional da cidade. Estes são contraditórios, já que vários números são apresentados sem que haja um consenso nesta informação, variando de 11.000 até 30.000 moradias. A imprecisão desta informação dificulta as ações do poder público municipal na resolução de tal mazela social. No entanto, o que fica claro em Sorocaba, entre os anos de 1989 a 2004, é a mudança de posturas com relação à política habitacional em dois períodos distintos: de 1992 a 1997 e de 1998 a 2004.

No primeiro período (1992 a 1997) verifica-se uma maior participação de instituições como a CDHU e a Cohab-Crhis, que juntas, construíram na cidade 5.490 moradias. Não que esse número tenha resolvido o déficit habitacional daquela época, mas representa um interesse maior da própria Prefeitura Municipal de Sorocaba em propor parcerias junto aos organismos especializados para a diminuição dessa carência.

Durante os anos de 1998 e 2004, período que compreende as duas gestões municipais do prefeito Renato Amary, verifica-se a não-participação das companhias habitacionais citadas anteriormente e a entrega do mercado das moradias populares exclusivamente aos incorporadores imobiliários.

A ação pública municipal na área da habitação popular neste segundo período limita-se ao Projeto de Desfavelamento conhecido como Habiteto. Nele se configura um processo de segregação sócio-espacial com a construção das moradias sem condições mínimas de habitabilidade. A habitabilidade é relegada à um futuro momento, quando prevê-se a resolução deste problema.

Por mais que as propostas do Estatuto da Cidade apareçam nos Planos Diretores elaborados após o ano de 2001, a mera inclusão dos instrumentos de política urbana não garante a aplicação destes nas gestões públicas.

O que parece, no entanto, é que os municípios, e neste caso, Sorocaba, procuram anexar esses instrumentos nos seus Planos Diretores apenas para o cumprimento da Legislação Federal.

É preciso, entretanto, que experiências ilustrem a viabilidade dos instrumentos na construção de uma cidade com mais qualidade de vida e justiça

social, em que a democratização, tanto do planejamento como da gestão, pode ser um caminho para reverter esse quadro.

## REFERÊNCIAS

AJARA, César. **Uma pauta para reflexão sobre o urbano e o regional no Brasil dos anos 90**. In: CASTRO, Iná E. de; MIRANDA, Mariana; EGLER, Cláudio A. G. (orgs). Redescobrimo o Brasil 500 anos depois. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. pp. 93-100.

BONDUKI, Nabil G. **Habitat e qualidade de vida: as práticas bem-sucedidas em cidades brasileiras**. In: BONDUKI, N. G. (org.). Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2ed. São Paulo: Nobel, 1997, pp. 09,10.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1997. (Coleção Saraiva de Legislação)

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade (lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001)**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Coleção Saraiva de Legislação)

\_\_\_\_\_. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acessado em 07 fev. 2005.

CÂMARA Municipal de Sorocaba. **Vereadores**. Disponível em <<http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/vereadores.htm>> Acessado em 05 de janeiro de 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. pp. 27-52.

CDHU. **Escritório Regional da CDHU – Sorocaba**. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/indexhtm.htm>>. Acesso em 18 nov. 2002.

\_\_\_\_\_. **História da CDHU**. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br>>. Acessado em 10 abr. 2003.

\_\_\_\_\_. **Programas Habitacionais**. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br>>. Acessado em junho de 2004.

\_\_\_\_\_. **Ação da CDHU por Municípios: Sorocaba**. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br>>. Acessado em janeiro de 2005.

CIDADE reclamava mais casas na década de 20. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 12 jun. 2003.

CIS – Centro de Integração Social (Habiteto). **Depoimentos da Assistente Social: Marilene Debortoli Cardoso**. Sorocaba, em 12 fev. 2003.

CRHIS - Companhia Regional de Habitação de Interesse Social. **Conjunto Habitacional Júlio de Mesquita Filho – Sorocaba I**. Disponível em <<http://www.crhis.com.br/>>. Acesso em 06 dez. 2004.

DÉFICIT Habitacional é de 11.687 moradias. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 19 de janeiro de 2004.

DESASSENTADOS do Habiteto. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 14 mar. 2003.

DESAVELAMENTO é base para melhorias. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 24 jan. 2003.

DINIZ, Rodolfo E. da Silva. **A Evolução Territorial do Município de Sorocaba**. Sorocaba: Linc, 2002.

EMPRESA será contratada para remoções. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 12 fev. 2004.

ESM CONSULTORIA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil-2000 1.01**. Belo Horizonte: 2003. 1 CD-ROM; 27,2 MB. Aplicativo.

FALTA política habitacional e sobra violência policial em Sorocaba. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 30 jan. 2003.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FERNANDEZ, Edésio. **Regularização Fundiária nas Cidades**. Artigo disponível em <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acessado em 03 dez. 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações (CEI) **DÉFICIT Habitacional no Brasil - Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas 1.01**. Belo Horizonte: 2004. 1 CD-ROM; 100 MB. Aplicativo.

GOMES, Maria de Fátima C. Marques. **A cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas**. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 169-184.

HABITAÇÃO com dignidade. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 18 mai. 2003.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Redução das Desigualdades Sociais**. Brasília: IBAM/PNUD, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor e Estatuto da Cidade.** Disponível em <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>, acesso em 26 set. 2003.

IBGE. **Malha Municipal Digital do Brasil: situação em 1997.** Rio de Janeiro: IBGE, 1999. 1 CD-ROM.

IBGE. **Censo 2000: resultados preliminares.** Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IMÓVEIS de Sorocaba são recomendados para fugir da crise e desvalorização. **Cruzeiro do Sul.** Sorocaba, 07 fev. 2003.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia.** São Paulo, 2000. Disponível em <<http://www.icidadania.org.br>>. Acesso em 30 jan. 2003.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Escritos Urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2000.

LOJKINE, Jean. **Alternativas em face da mundialização: a instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade.** In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas.* Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 21-34.

\_\_\_\_\_. **Alternativas em face da mundialização: a instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade.** In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas.* Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 21-34.

MAIS HABITAÇÃO, menos violência. **Cruzeiro do Sul.** Sorocaba, 15 mai. 2003.

MARCELO, Raul. **Habitação, a Direita e os Tucanos.** [artigo solicitado]. Mensagem recebida por: <[sandromeira@yahoo.com.br](mailto:sandromeira@yahoo.com.br)> em: 14 jul. 2003a.

\_\_\_\_\_. **Imobiliária versus cidadania.** [artigo solicitado]. Mensagem recebida por: <[sandromeira@yahoo.com.br](mailto:sandromeira@yahoo.com.br)> em: 17 set. 2003b.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MAUTNER, Yvonne. **A periferia como fronteira de expansão do capital.** In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil.* São Paulo: Edusp, 1999. pp. 245-260.

MEIRA, Sandro Ivo de. **Política Habitacional nas Periferias de Sorocaba-SP: uma análise geográfica do Habiteto.** Curitiba, 2004. 66 f. Monografia (Bacharelado em Geografia) – Setor de Ciências Da Terra, Universidade Federal do Paraná.

NOVA face para o Habiteto. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 25 fev 2003.

NOVAS Emendas tiram da pauta o Plano Diretor. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 03 de março de 2004.

O MAPA da Miséria em Sorocaba-SP. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 25 fev. 2003.

PLENÁRIA discute déficit habitacional amanhã. **Diário de Sorocaba**. Sorocaba, 07 de fevereiro de 2004.

PREFEITOS de quinze cidades assinam convênio com a CDHU. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 21 de agosto de 2005.

PREFEITURA e Caixa investem R\$ 9,6 mi em programa de habitação popular. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 16 mai. 2003a.

PREFEITURA entrega casas no Habiteto. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 08 out. 2003b.

PREFEITURA lança programa de construção no Habiteto. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 15 mai. 2003c.

PREFEITURA Municipal de Sorocaba. **Planta do Assentamento Habitacional Habiteto**. Sorocaba, s.d.

\_\_\_\_\_. **Situação Habitacional de Sorocaba**. Sorocaba: Secretaria de Habitação, 1996.

\_\_\_\_\_. **Características do Município**. Disponível em <http://www.sorocaba.sp.gov.br> . Acesso em 01 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. **Propostas do Novo Plano Diretor – Relatório Síntese**. Disponível em <http://www.sorocaba.sp.gov.br>. Acesso em 09 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor do Município de Sorocaba – 2003. (Revisão e Atualização – Macrozoneamento Ambiental)**. Disponível em [http://www.sorocaba.sp.gov.br/seurb/plano\\_diretor/macrozoneamento.htm](http://www.sorocaba.sp.gov.br/seurb/plano_diretor/macrozoneamento.htm). Acesso em 18 ago. 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial de Sorocaba – Lei nº 7.122 de 01 de junho de 2004** Disponível em: <http://www.sorocaba.sp.gov.br>. Acesso em 07 jun. 2004.

PREFEITURA Municipal de Votorantim. **Origem e formação do Município de Votorantim**. Disponível em <http://www.votorantim.sp.gov.br/MUNICIPIO/historia/index.html>>. Acesso em 05 mar. 2005.

PROGRAMA sai do papel e beneficia 1.080 famílias do Habiteto. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 18 fev. 2003.

PROMOTOR aponta "imperfeições" no texto e propõe retirada da votação. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 08 out. 2003.

RAMOS, Maria Helena Rauta. **Políticas urbanas, conselhos locais e segregação sócioespacial**. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 133-150.

RAMOS, Maria Helena Rauta; BARBOSA, Maria José de Souza. **Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta**. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 113-132.

RAMOS, Maria Helena Rauta; ROCHA DE SÁ, Maria Elvira. **Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal**. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 151-168.

RENATO Amary assina contrato para a construção das casas no Habiteto. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 21 mar. 2003a.

RENATO Amary entregou 40 casas no Habiteto. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 06 dez. 2003b.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas da produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. pp. 11-26.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **A Concessão Onerosa do Direito de Construir: instrumento da Reforma Urbana?** In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, N. **Habitat II – assentamentos humanos como tema global**. In: BONDUKI, N. G. (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2ed. São Paulo: Nobel, 1997, pp. 13-37.

SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Edusp, 1999.

SAHR, Cicilian Luiza Löwen. **Estrutura interna e dinâmica social na cidade de Ponta Grossa**. In: DITZEL, Carmencita de H. Mello; SAHR, Cicilian L. Löwen (orgs.). Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001. pp. 13-36.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Hucitec, 1994a. 157 p. (Estudos Urbanos: 5).

\_\_\_\_\_. **Tendências da Urbanização Brasileira no fim do século XX**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). Os caminhos da reflexão sobre a Cidade e o Urbano. São Paulo: Edusp, 1994b. pp. 17-26.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002. 384 p. (Coleção Milton Santos: 1).

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2002.

SECID – Secretaria da Cidadania do Município de Sorocaba. **Projeto de Desfavelamento de Sorocaba**. Sorocaba, jul. 1997.

\_\_\_\_\_. **Habiteto: Assentamento Habitacional – Sorocaba com mais qualidade de vida**. Sorocaba, s.d.

SECRETARIA de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. **Práticas bem-sucedidas em habitação, serviços públicos e gestão da cidade**. In: BONDUKI, N. G. (org.). Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Nobel, 2ed., 1997, pp. 45-47.

SILVA, José Borzacchiello da. **Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – eis a questão**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs.). Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003. pp. 29-34.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SOARES, Beatriz Ribeiro. **Cidade e metrópole: notas de um embate**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs.). Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003. pp. 81-86.

SOROCABA - uma história ilustrada. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 15 de agosto de 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 2ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação?** In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). O novo Brasil urbano. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, pp. 66-72.

\_\_\_\_\_. **O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente**. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. pp. 111-144.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. pp. 169-244.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Inovações e permanências na gestão de cidades e na gestão do desenvolvimento local no Brasil: novas contradições, novos conteúdos?** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs.). Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003. pp. 232-243.

ZIMMERMANN, G. **A Região Administrativa de Sorocaba**. São Paulo: Fundação Seade: 1992. 38 p. (São Paulo no Limiar do Século XXI – Cenários da Urbanização Paulista – Regiões Administrativas; n.8).

## **ANEXOS**

## ANEXO – 1

### Uma tipologia das abordagens atuais do planejamento e da gestão urbanos: quadro sinótico.<sup>57</sup>

(...)

**01) “Planejamento físico-territorial” clássico:** a) *idéia-força central*: modernização da cidade (outras idéias-força, menos sintéticas, mas também fundamentais, são a de ordem e a da racionalidade); b) *filiação estética*: no caso dos arquitetos-urbanistas, o modernismo foi o grande referencial ao longo da maior parte do século XX (em vários casos, sobretudo em se tratando de não-arquitetos, o problema estético era e é, contudo, secundário e irrelevante); c) *escopo*: como o próprio rótulo indica, trata-se de um planejamento voltado exclusivamente para a organização espacial; d) *grau de interdisciplinaridade*: muito pequeno no caso do Urbanismo modernista e pequeno ou médio nas outras situações; e) *permeabilidade em face da realidade*: abordagem apriorística no caso do Urbanismo modernista e semi-apriorística nas demais situações f) *grau de abertura para com a participação popular*: o máximo atingido são as formas de pseudoparticipação e, no caso do Urbanismo corbusiano, sequer isso era preconizado, não indo além da manipulação; g) *atitude em face do mercado*: criticismo moderado acoplado a uma aspiração de controle, disciplinamento e “domesticação” do mercado de modo plenamente funcional ao capitalismo (intervenção estatal pode implicar insatisfações da classe dominante, mas é estruturalmente útil ao sistema e serve à reprodução do modelo civilizatório capitalista); h) *referencial político-filosófico*: na maioria dos casos, o planejamento regulatório identifica-se com o *welfare state* keynesiano ou, mais geralmente, com um Estado forte e intervencionista, politicamente oscilando entre posições menos autoritárias (social-democracia) e mais autoritárias (caso de Le Corbusier).

**02) Planejamento sistêmico:** a) *idéia-força central*: modernização da cidade (no caso do “enfoque racional”, por ser procedural, a idéia-força central é de *racionalidade*, muito embora a modernização da cidade seja um pressuposto substantivo implícito e essencial); b) *filiação estética*: o problema estético é secundário ou irrelevante; c) *escopo*: não estritamente físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade*: grande; e) *permeabilidade em face da realidade*: tendência ao reconstrutivismo e a superar o semi-apriorismo, embora por uma via positivista e não-dialética; f) *grau de abertura para com a participação popular*:

<sup>57</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 2ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, pp. 208-213.

pequena (a racionalidade com a qual se lida é exclusivamente a instrumental e a abordagem é tecnocrático-cientificista); g) *atitude em face do mercado*: tende a ser um criticismo moderado, bem ao estilo do planejamento regulatório em geral; h) *referencial político-filosófico*: sendo uma variante do planejamento regulatório em geral, também aqui a identificação era com um Estado forte e intervencionista.

**03) Perspectivas “mercadófilas”:** a) *idéia-força central*: modernização da cidade (em algumas versões essa idéia-força central se acha largamente desvinculada de uma preocupação mais universal com a qualidade de vida da população citadina, mesmo no plano discursivo, em contraste com o planejamento regulatório tradicional, uma vez que o *Leitmotiv* é o atendimento de demandas dos capitalistas e dos segmentos privilegiados em geral; em outras versões esse tipo de preocupação existe – restrita a um nível retórico, bem entendido –, conquanto as prioridades efetivamente elencadas, a vaguidão do discurso “social” e as articulações e alianças construídas denunciem que se trata de privilegiar o setor empresarial e suas necessidades, tornando a cidade *economicamente mais competitiva*; b) *filiação estética*: o problema estético tende a ser secundário e, em alguns casos, claramente desimportante, embora haja uma tendência de predileção pelo pós-modernismo; c) *escopo*: não estritamente físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade*: médio; e) *permeabilidade em face da realidade*: tende ao semi-apriorismo; f) *grau de abertura para com a participação popular*: pequena (a abertura é, no máximo, para com formas de pseudoparticipação); g) *atitude em face do mercado*: acriticismo; h) *referencial político-filosófico*: neoliberalismo.

**04) New Urbanism:** a) *idéia-força central*: compatibilização do crescimento e da modernização da cidade com a preservação de valores “comunitários” e da “escala humana”; b) *filiação estética*: pós-modernismo; c) *escopo*: físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade*: pequeno; e) *permeabilidade em face da realidade*: abordagem semi-apriorística; f) *grau de abertura para com a participação popular*: tendencialmente pequeno, restrito às modalidades de pseudoparticipação; g) *atitude em face do mercado*: criticismo muito moderado (posição intermediária entre o planejamento regulatório e as perspectivas mercadófilas); h) *referencial político-filosófico*: tendencialmente, “liberalismo de esquerda”.

**05) Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico:** a) *idéia-força central*: binômio *modernização com sustentabilidade ecológica das cidades*, em que o primeiro termo (*modernização*), embora menos enfatizado que o segundo (*sustentabilidade*), está presente – aliás, a “sustentabilidade” almejada não atrita com a aceitação tácita do

modelo civilizatório capitalista como contexto geral; b) *filiação estética*: o problema estético tende a ser desimpotante; c) *escopo*: não estritamente físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade*: grande; e) *permeabilidade em face da realidade*: variável, indo de uma postura semi-apriorística a um enfoque mais propriamente científico; f) *grau de abertura para com a participação popular*: malgrado o freqüente compromisso retórico com a “participação”, não parece haver, normalmente, compromisso efetivo com algo que vá além da pseudoparticipação; g) *atitude em face do mercado*: criticismo moderado, similarmente ao estilo do planejamento regulatório; h) *referencial político-filosófico*: “liberalismo de esquerda” ou social-democracia.

**06) Planejamento comunicativo/colaborativo:** a) *idéia-força central*: consenso entre grupos sociais distintos (essa idéia-força é nitidamente procedural, enquanto reina, a propósito de idéias-força substantivas, bastante ambigüidade, uma vez que nem a modernização capitalista é claramente questionada, nem é ela explicitamente abraçada; b) *filiação estética*: o problema estético tende a ser desimportante; c) *escopo*: não estritamente físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade*: grande; e) *permeabilidade em face da realidade*: em princípio, grande, podendo ir além do semi-apriorismo, inclusive por romper com o objetivismo restritivo típico da razão instrumental; f) *grau de abertura para com a participação popular*: teoricamente, grande, mas a ambigüidade do discurso e a falta de um compromisso claro de questionamento do modelo social capitalista conduz a uma tendência de banalização ou esvaziamento da participação, potencialmente recaindo na mera pseudoparticipação; g) *atitude em face do mercado*: moderadamente crítica; h) *referencial político-filosófico*: ao que tudo indica, na prática, nada além da defesa do Estado de bem-estar nos marcos de um ideário social-democrata ou “liberal de esquerda”.

**07) Planejamento rawlsiano:** a) *idéia-força central*: justiça social; b) *filiação estética*: o problema estético tende a ser desimportante; c) *escopo*: não estritamente físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade*: grande; e) *permeabilidade em face da realidade*: potencialmente, grande; f) *grau de abertura para com a participação popular*: uma vez que a democracia direta não é muito valorizada no âmbito do modelo, a participação tenderá, provavelmente, a limitar-se a uma pseudoparticipação; g) *atitude em face do mercado*: há, aqui, boa margem para divergências, mas a expectativa não deve ser mais do que a de um criticismo moderado; h) *referencial político-filosófico*: idem no que se refere à atitude em face do mercado mas, ao que tudo indica, de acordo com o que parece ser o referencial essencial do enfoque de Rawls, o modelo buscado, na prática, seria uma espécie de Estado

de bem-estar aprimorado, nos marcos econômicos do capitalismo e nos marcos políticos de uma variante social-democrata.

**08) Planejamento e gestão urbanos social-reformistas:** a) *idéia-força central:* justiça social; b) *filiação estética:* o problema estético tende a ser desimportante; c) *escopo:* não estritamente físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade:* grande; e) *permeabilidade em face da realidade:* potencialmente, grande, capaz de ir além do semi-apriorismo; f) *grau de abertura para com a participação popular:* já uma certa ambigüidade a esse respeito, pois o compromisso com um questionamento da democracia representativa não é claro e pressente-se uma certa tolerância para com formas simples de pseudoparticipação; g) *atitude em face do mercado:* oscilando entre bastante crítica e moderadamente crítica; h) *referencial político-filosófico:* ao que parece, os adeptos do enfoque transitaram, desde a segunda metade dos anos 80, da defesa de alguma espécie de “socialismo democrático”, eventualmente conquistável mediante eleições e não por uma via revolucionária, para uma forma de social-democracia mais ou menos “participativa”, compatível com o modelo social capitalista.

**09) Planejamento e gestão urbanos autonomistas:** a) *idéia-força central:* autonomia individual e coletiva; b) *filiação estética:* o problema estético não é predominantemente secundário mas, consoante o princípio da autonomia, recusam-se receitas apriorísticas e aceita-se a variabilidade de soluções e preferências (locais, regionais etc.), deixando-se essa questão, como muitas outras, para a alçada decisória da própria coletividade organizada; c) *escopo:* não estritamente físico-territorial; d) *grau de interdisciplinaridade:* muito grande (a perspectiva é, na verdade, a de uma crítica ao paradigma disciplinar); e) *permeabilidade em face da realidade:* abordagem radicalmente reconstrutivista; f) *grau de abertura para com a participação popular:* a legitimidade do planejamento e da gestão é atrelada à participação dos envolvidos nos marcos de uma igualdade efetiva de oportunidades de participação nos processos decisórios (“parceria”, “delegação de poder” e “autogestão”, segundo a escala de avaliação proposta neste livro); g) *atitude em face do mercado:* fortemente crítica, nos marcos de uma crítica do modelo civilizatório capitalista em geral; h) *referencial político-filosófico:* sociedade autônoma (instituições garantidoras de igualdade de acesso a processos de tomada de decisões de interesse coletivo e estimuladoras de uma socialização capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis).



