


**unesp**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara - SP**

RODRIGO ALBERTO TOLEDO

**TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE  
ARARAQUARA: CENTRALISMO DECISÓRIO OU PARTICIPAÇÃO?**



ARARAQUARA – S.P.  
2013

RODRIGO ALBERTO TOLEDO

**TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE  
ARARAQUARA: CENTRALISMO DECISÓRIO OU PARTICIPAÇÃO?**

Exemplar definitivo apresentado Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa: Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**

**Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy**

**Bolsa: CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**

**Bolsa CAPES – PDSE – Processo Número 5262-11-9 – Estágio Doutorado na Universidade de Salamanca.**

ARARAQUARA – S.P.  
2013

Toledo, Rodrigo Alberto

Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação? / Rodrigo Alberto Toledo – 2013

354 f. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

I. Participação. 2. Urbanismo. 3. Políticas públicas.  
4. Plano diretor. I. Título.

**RODRIGO ALBERTO TOLEDO**

**TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE  
ARARAQUARA: CENTRALISMO DECISÓRIO OU PARTICIPAÇÃO?**

Exemplar definitivo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas

**Orientador:** Prof. Dr<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy

**Bolsa:** CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**Bolsa CAPES – PDSE – Processo Número 5262-11-9 – Estágio Doutorado na Universidade de Salamanca.**

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria T. M. Kerbauy – Doutora em Ciências Sociais  
Universidade Estadual Paulista – Unesp/Araraquara

---

**Membro Titular:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Karina Lilia P. Mariano – Doutora em Ciências Sociais  
Universidade Estadual Paulista – Unesp/Araraquara

---

**Membro Titular:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cristina de Campos – Doutora em Arquitetura e Urbanismo  
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp/Campinas

---

**Membro Titular:** Prof Dr. Rafael Orsi – Doutor em Geografia  
Universidade Estadual Paulista - Unesp /Araraquara

---

**Membro Titular:** Prof Dr. Marcelo Coutinho Vargas – Doutor em Planejamento Urbano  
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar/São Carlos

---

**Data da defesa:** 13/05/2013

**Local:** Universidade Estadual Paulista- Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara.



***Isabella***  
***Ana***  
***Luiz***  
***Gisele***

## **Agradecimentos**

A Maria Teresa M. Kerbauy pelas preciosas orientações nessas caminhadas de construção da minha vida acadêmica.

Ao programa CAPES pelo apoio financeiro no fornecimento de bolsa, fundamental para o andamento da pesquisa.

Em especial, registro meu agradecimento aos funcionários da Seção de Pós-Graduação pelo, sempre, cordial atendimento. Destaco, entretanto, o profissionalismo e pronto atendimento do funcionário Henrique e Ana Luísa que nunca se furtaram em resolver nossos problemas, por mais complexos que fossem.

A todos os funcionários da biblioteca da FCL que sempre foram atenciosos e solícitos. Em especial, registro meu agradecimento ao funcionário “Zé”, cordial, companheiro e sorridente na nobre tarefa de arrumar os exemplares que, diariamente, os usuários espalhavam pelas mesas da biblioteca.

Aos funcionários da Biblioteca da FAU-Maranhão, Maria José, Paola, Bruno, Bruna, Lucas e Lara. Eles se desdobraram para auxiliar-me na utilização do acervo da biblioteca e na realização de entrevistas que foram fundamentais para essa pesquisa, principalmente a realizada com o Prof. Dr. Gustavo Neves da Rocha Filho nas dependências do Casarão da família Álvares Penteado, Rua Maranhão, 88.

Aos orientadores espanhóis de meu estágio doutoral na Universidade de Salamanca, Gonzalo Gómez Dacal, diretor do Centro de Estudos Brasileiros, e Flavia Freidenberg, diretora do Instituto de Iberoamérica.

Aos meus pais, Ana e Luiz, que incondicionalmente e verdadeiramente apostaram em meu potencial. Sem a certeza e a força de vocês e da Isabella eu teria ficado pelo caminho.

A minha filha, Isabella, que teve paciência em sempre perguntar para o papai nas suas idas à biblioteca se “ia trabalhar”. Obrigado minha filha pela sua pura e verdadeira compreensão da importância do trabalho realizado pelo seu pai. O seu reconhecimento é o meu bem mais valioso.

A minha esposa Gisele pelo apoio nas horas difíceis de elaboração da tese.

*A uma passante*

*A rua em torno era um frenético alarido,  
Toda de luto, alta e sutil, dor majestosa,  
Uma mulher passou, com sua mão suntuosa  
Erguendo e sacudindo a barra do vestido.*

*Pernas de estátua, era-lhe a imagem nobre e fina.  
Qual bizarro basbaque, afoito ou lhe bebia  
No olhar, céu lívido onde aflora a ventania,  
A doçura que envolve e o prazer que assassina.*

*Que luz... e a noite após! – Efêmera beldade  
Cujos olhos me fazem nascer outra vez,  
Não mais hei de te ver senão na eternidade?*

*Longe daqui! Tarde demais! Nunca talvez!  
Pois de ti já me fui, de mim tu já fugiste,  
Tu que eu teria amado, ó tu que bem o viste!*

*Charles Baudelaire. Flores do mal, 1985.*

## **Resumo**

O objetivo dessa pesquisa é analisar o Plano Diretor da cidade de Araraquara dos anos de 1963 e de 2005. Nossa hipótese de pesquisa é de que a despeito de existir um novo contexto político, o Plano Diretor de Araraquara de 2005, não rompeu com o caráter técnico e especializado do passado, apesar de ter se pautado por novos conceitos e práticas democráticas no processo de formulação de políticas públicas urbanas. Quanto ao Plano Diretor de 1963, analisaremos o papel do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas, CEPEU, da FAU-USP, no seu processo de elaboração, cuja figura mais importante era Anhaia Mello seu fundador e ex-diretor, e, em um segundo momento, o arquiteto e urbanista Gustavo Neves da Rocha Filho, também ligado a Anhaia, e que conduziu os trabalhos até a sua finalização. O Plano Diretor de 2005 vai obedecer à mesma lógica do Plano Diretor anterior (1963) onde houve a valorização do caráter técnico e especializado e do insulamento burocrático. Para a realização da pesquisa foi feito um levantamento bibliográfico e de fontes documentais sobre o tema, realizamos entrevistas com os principais atores políticos, econômicos e sociais envolvidos no processo de construção dos planos diretores. A pesquisa identificou que a cidade de Araraquara entrou na rota de difusão das concepções urbanísticas elaboradas por Anhaia Mello, efetivamente após a criação do CEPEU. Naquele momento, no ano de 1963, o resultado foi à produção de um plano rigidamente regulador do uso do solo urbano, fruto, principalmente, do tecnocratismo burocrático centralizador. A elaboração do novo Plano Diretor de Araraquara (2005) não rompeu com a dimensão técnica, especializada e burocrática do passado, a despeito de estar revestido com a roupagem do Planejamento Estratégico, Democrático e Participativo. As análises elaboradas sobre o processo de formulação do Plano Diretor Participativo de Araraquara permitiram afirmar que o planejamento burocrático e tecnocrático revestiu-se de um discurso moderno, democratizante e participativo na construção de seus instrumentos, mas com traços de dirigismo do poder público local na elaboração da proposta de normatização do uso e ocupação do solo urbano.

**Palavras-chave:** democracia, participação, urbanismo, políticas públicas, Plano Diretor.

## **Abstract**

The goal of this research is to analyze the master plan of the city of Araraquara of the years of 1963 and 2005. Our research hypothesis is that although there is a new political context, the master plan of Araraquara of 2005, did not break up with the technical and specialized character of the past, despite being based on new concepts and democratic practices in the process of public policy formulation. As for the 1963 master plan, we will look at the role of the Urban Studies and Research Centre, CEPEU, FAU-USP, in their elaboration, whose most important figure was Afolayan Mello its founder and former Director, and, in a second moment, the architect and urbanist Gustavo Neves da Rocha Filho, also linked the Afolayan, who conducted the work until its completion. The 2005 master plan will obey the same logic of the previous master plan (1963) where there has been the enhancement of technical and specialized character and the bureaucratic insulation. For carrying out the research, a bibliographical and documentary sources survey was done about the topic; we conducted interviews with leading political, economic and social actors involved in the process of building plans. The survey identified that the city of Araraquara entered the urbanistic conceptions broadcast route drawn up by Afolayan Mello, effectively after the creation of the CEPEU. At that time, in the year 1963, the result was the production of a rigid plan of urban land use regulator, fruit, mainly, of centralizer bureaucratic technocratism . The preparation of the new plan Director de Araraquara (2005) broke with the specialized technical and bureaucratic dimension of the past, in spite of being coated with the guise of democratic, participatory and strategic planning. The analyses about the process of formulation of the participative master plan of Araraquara allowed to affirm that the bureaucratic and technocratic planning coated a modern, participatory and democratizing discourse in the construction of their instruments, but with traces of intervention of the local government in drafting the proposal for standardization of urban land use and occupation.

**Keywords:** democracy, participation, urban planning, public policy, master plan.

## Lista de ilustrações

### Figuras

Fig. 1. Cálculo de índices de áreas verdes.....	335
Fig. 2. Visualização esquemática do solo criado.....	336

### Mapas

Anexo A – Plano de Barcelona.....	261
Anexo B – Planta Geral da cidade de Belo Horizonte.....	262
Anexo C – Plan of the city of Washington, march, 1792.....	263
Anexo K – Espaço-tempo, o desenvolvimento da malha da cidade de São Paulo (1881-1995).....	270
Anexo Y – Mapa 01 – Estratégia de qualidade de vida.....	305
Anexo Z – Mapa 02 – Estratégia de produção da cidade.....	306
Anexo AA – Mapa 03 – Estratégia de produção da cidade.....	307
Anexo BB – Mapa 04 – Estratégia de qualificação de zoneamento ambiental....	308
Anexo CC – Mapa 05 – Estratégia de produção de infraestrutura.....	309
Anexo DD – Mapa 06 – Estratégia de produção da cidade e habitabilidade.....	310
Anexo EE – Mapa 07 - Mapa Estratégico de Centralidades, Mobilidade e Acessibilidade.....	311
Anexo FF – Mapa 08 - Mapa Estratégico de Qualificação da Paisagem e Zoneamento Cultural.....	312
Anexo GG – Mapa 09 - Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Planejamento Ambiental.....	313
Anexo HH – Mapa 10 A - Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo por Região de Planejamento Ambiental.....	314
Anexo II – Mapa 10 B - Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo.....	315
Anexo JJ – Mapa 11 - Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Planejamento de Bairros.....	316
Anexo KK – Mapa 12 - Mapa Estratégico de Macrozoneamento.....	317
Anexo LL – Mapa 13 - Mapa Estratégico do Modelo Espacial e Zoneamento Urbano.....	318
Anexo MM – Mapa 14 A - Mapa Estratégico de Instrumentos Urbanísticos – ZEIS.....	319
Anexo NN – Mapa 14 B - Mapa Estratégico de Instrumentos Urbanísticos – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.....	320

### Esquemas

Anexo D – Cidade-jardim conforme concebida por Ebenezer Howard.....	264
Anexo E – Plano de Avenidas, São Paulo (1920).....	265
Anexo F – Plano de uma Unidade de Vizinhança esboçado por Perry.....	266
Anexo G – Quatro superquadras de Brasília formando uma UV.....	267
Anexo L – O plano Ulhôa Cintra para expansão radial de São Paulo.....	271

### Fotografias aéreas

Anexos H/I – Trecho do bairro Butantã delimitado pela Avenida Vital Brasil, Professor Francisco Morato e Rua Camargo.....	268
Anexo M – Foto aérea da cidade de Chicago.....	272

### Desenho

Anexo J – <i>Zoning</i> segundo Anhaia Mello.....	269
---	-----

## Lista de tabelas e quadros

<b>Título da tabela</b>	<b>Página</b>
Tabela 1 – Brasil – distribuição habitacional no território em 1950.....	56
Tabela 2 – Brasil – distribuição geral dos tributos em 1951.....	57
Tabela 3 – Relação dos componentes da Comissão do Plano Diretor do Município de Araraquara em 1962 .....	102
Tabela 4 – Padrões urbanísticos básicos e máximos de Araraquara.....	195
Tabela 5 – Índice de Aproveitamento Básico (IAB) e o Índice de Aproveitamento Máximo (IAM) permitidos para cada uma das áreas delimitadas no Mapa 13.....	196
<b>Título do quadro</b>	<b>Página</b>
Quadro 1 – Etapas de Elaboração do Plano Diretor de Araraquara.....	160
Quadro 2 – Instâncias e processos de democratização do debate e propostas do PDPUA.....	161
Quadro 3 – Composição do CMPUA.....	163
Quadro 4 – Estratégias de sustentabilidade urbana ambiental de Araraquara – SP.....	176
Quadro 5 – Objetivos e diretrizes das redes de integração urbano regional das cidades – Araraquara – SP.....	177
Quadro 6 – Corredores e Polos de Centralidade Urbana em Araraquara – SP.....	178
Quadro 7 – Bens tombados pelo CONDEPHAAT.....	181

### Lista de abreviaturas e siglas

AAEAA	Associação Araraquarense de Engenharia, Arquitetura e Agrimensura
AC	Área Construída
ACIA	Associação Comercial e Industrial de Araraquara
ADA	Agência de Desenvolvimento de Araraquara
AEARA	Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
AIS	Áreas de Interesse Especial
ALL	América Latina Logística
APRM	Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais
AT	Área Total
AV	Área com Vegetação
BNH	Banco Nacional da Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CDMA	Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental de Porto Alegre
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CEPEU	Centro de Estudo e Pesquisas Urbanas
CEPEU-FAU	Centro de Estudo e Pesquisas Urbanísticas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo
CEU	Conselho Estadual de Urbanismo
CF	Constituição Federal
CIAM	Conferência Internacional de Arquitetura Moderna
CIECO	Corredores de Integração Ecológica
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CMPUA	Conselho Municipal de Planejamento Urbano Ambiental
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Política Urbana
CNU	Conselho Nacional de Urbanismo
COAMB	Coordenadoria de Meio Ambiente
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
COHABITA	Coordenadoria de Habitação
COMDEPHARA	Conselho Municipal de Patrimônio Histórico de Araraquara
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CONDEF	Conselho Municipal dos Deficientes
COP	Conselho do Orçamento Participativo
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento
COPRISP	Comissão do Plano da Região Industrial de São Paulo
COS	Coeficiente de Ocupação
COTRAN	Coordenadoria de Trânsito
CPP	Centro do Professorado Paulista
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agrimensura
CT	Comissão Técnica
DAAE	Departamento Autônomo de Água e Esgotos
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DAEE	Departamento Autônomo de Água e Esgotos
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral



DOS	Departamento de Obras Sanitárias
DOSP	Diretoria de Obras e Serviços Públicos de Araraquara
EBTU	Empresa Brasileira de Transporte Urbano
ECOSA	Empresa de Construções e Saneamento Ltda.
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIS	Estudo de Impacto Social
EIVU	Estudos de Impacto de Viabilidade Urbanística
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FACIRA	Feira Agropecuária, Comercial e Industrial da Região de Araraquara
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FAUUSP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FEPASA	Ferrovia Paulista S.A.
FNDU	Fundo Nacional de Transporte Urbano
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GPI	Grupo de Planejamento Integrado
GROVE	Grupo Olho Vivo na Ecologia
GT	Grupo Técnico
GT	Grupo Temático
GT	Grupo de Trabalho
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAB	Índice de Aproveitamento Básico
IAM	Índice de Aproveitamento Máximo
IAT	Índice de Aproveitamento do Terreno
IAV	Índice de Áreas Verdes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MCidades	Ministério das Cidades
MGA	Macrozonas de Gestão Ambiental
MGB	Macrozoneamento de Gestão por Bairros
MGU	Macrozonas de Gestão Urbana
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
NPB	National Planning Bureau
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OP	Orçamento Participativo
PADOG	Plano de Ordenação e Organização Geral da Região Parisiense
PAR	Plano de Ação Regional
PD	Partido Democrata
PDDIS	Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado
PDPUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PEU	Plano Estratégico Urbano
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
POS	Planos de Ocupação do Solo
PRODEI	Programa de Desenvolvimento Industrial
PUB	Plano Urbanístico Básico
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RIURC	Redes de Integração Urbano Regional
RIVV	Relatório de Impacto de Viabilidade Urbanística

ROP	Regiões de Orçamento Participativo
RP	Regiões de Planejamento
RPA	Região de Planejamento Ambiental
RPB	Regiões de Planejamento por Bairro
RPP	Região de Planejamento Participativo
SAREM	Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios
SDAU	Do francês: Planos Diretores de Planejamento e Urbanismo
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
SECULT	Secretaria da Cultura
SEDE	Secretaria de Educação
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEEDUCA	Secretaria de Educação e Cultura
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESAUDE	Secretaria da Saúde
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SIMARA	Sistema de Informações Urbanas do Município de Araraquara
SINDCOM	Sindicato do Comércio
SMPUA	Sistema Municipal de Planejamento Urbano
SP	Superfície Permeável
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
TO	Taxa de Ocupação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UEPUS	Unidades Espaciais de Planejamento e Projeto Urbano Sustentável
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNIARA	Universidade de Araraquara
UNIP	Universidade Paulista
USP	Universidade de São Paulo
UV	Unidade de Vizinhança
ZAC	Do francês: Zonas de Planejamento Coordenadas
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEP	Do francês: Zonas Protegidas do Meio Ambiente
ZEUS	Zonas de Estruturação Urbana Sustentável
ZOPRE	Zona Predominantemente Residencial
ZUP	Do francês: Zonas Urbanizáveis Prioritárias

## SUMÁRIO

<b>1</b>	
<b>Introdução.....</b>	<b>17</b>
<b>PARTE I – DO PLANO DE MELHORAMENTOS AO PLANO URBANÍSTICO: A CONTRIBUIÇÃO DAS CONCEPÇÕES QUE IMPACTARAM O PENSAMENTO URBANO PAULISTA.....</b>	<b>30</b>
<b>2 Ideário urbano do século XX: os agentes sociais construindo as propostas urbanas.....</b>	<b>31</b>
2.1 Sanitarismo, concepção pendular: entre a Teoria Mesológica e a Teoria Microbiana.....	31
2.2 A formulação historicista de Camillo Sitte.....	35
2.3 A cidade-jardim de Howard.....	37
2.4 A experiência francesa.....	41
<b>3 Contribuições de Anhaia Mello ao urbanismo paulistano: de Ebenezer Howard à Escola de Chicago .....</b>	<b>51</b>
3.1 O Plano Regional de São Paulo: uma Carta de Princípios de Anhaia Mello.....	54
3.2 Contenção e retração do crescimento urbano: a descongestão da metrópole.....	62
3.3 Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo: um centro indutor do planejamento urbano no Estado de São Paulo.....	66
<b>PARTE II – PLANEJAMENTO URBANO EM ARARAQUARA: CENTRALISMO DECISÓRIO OU PARTICIPAÇÃO?.....</b>	<b>77</b>
<b>4 Boaventura Gravina: um interlocutor das correntes urbanistas paulistas na cidade de Araraquara.....</b>	<b>77</b>
4.1 O início dos debates sobre a necessidade de um Plano Diretor para Araraquara.....	81
4.2 A estruturação da comissão do Plano Diretor em 1950 e o papel do Rotary Club e da Associação de Arquitetos e Engenheiros de Araraquara....	88
4.3 Incorporação Administrativa do Plano Diretor na década de 1970: que Araraquara era aquela?.....	107
<b>5 Araraquara do século XXI: uma cidade para todos?.....</b>	<b>129</b>
5.1 Participação política no planejamento urbano: considerações importantes.....	133
5.2 Pluralismos dos centros de poder e as teorias democráticas participativas.....	138
5.3 Inspiração metodológica do PDPUA de Araraquara no PDMUA de Porto Alegre.....	152
5.4 CMPUA: (des)apontamentos sobre o ambiente do planejamento urbano em Araraquara.....	156
5.5 Plano Diretor de Araraquara: os limites entre o economicamente moderno, ecologicamente correto e democraticamente conservador.....	170

<b>Considerações Finais.....</b>	<b>200</b>
<b>Referências.....</b>	<b>213</b>
<b>Apêndice A .....</b>	<b>239</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>261</b>



A proposta dessa tese de doutorado começou a ser desenhada a partir da defesa do mestrado realizada no ano de 2006. Naquela época, foi apontada pela banca a possibilidade de continuidade dos estudos no doutorado focalizando o estreito relacionamento da Prefeitura de Araraquara com a FAU-USP, na elaboração do primeiro Plano Diretor (1963), e o caráter técnico e especializado replicado no processo do segundo Plano finalizado no ano de 2005.

A elaboração do primeiro Plano Diretor de Araraquara – no período que se estendeu de 1950 até a sua efetiva incorporação pela administração municipal na década de 1960 – contou com a participação do Rotary Club local, da Associação de Engenharia e do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da FAU-USP, o CEPEU. Naquele momento provavelmente essas associações dispunham de forças econômicas e políticas suficientes para mobilizar a sociedade local em torno da proposta do Plano Diretor para a cidade de Araraquara. O que norteou esse debate foi o processo de desenvolvimento urbano pelo qual a cidade estava passando. Além desse aspecto, a proximidade que essas associações possuíam com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP possibilitou um amplo debate que se arrastou por cerca de 10 anos – de 1950 quando ocorrem os primeiros encontros em Araraquara com a participação de personalidades políticas e intelectuais paulistas até o início da década de 1960 quando é iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor -, a respeito do tipo de metodologia que deveria ser aplicada no desenvolvimento do Plano Diretor local.

O debate em torno da metodologia para a elaboração desse primeiro Plano levou em consideração estratégias que pudessem mobilizar a população e setores sociais em torno do tipo de cidade que seria planejada para o processo de desenvolvimento que assistiam. É possível identificarmos como pano de fundo desses debates as divergências entre as concepções e propostas urbanísticas de Anhaia Mello que deram a tônica do debate sobre o planejamento urbano, da e os profissionais época, tais como Prestes Maia, Lúcio Costa etc, na década de 1950.

Portanto, na presente tese, elaboramos interpretações e questionamentos a respeito de dois ciclos de desenvolvimento econômico pelo qual a cidade de Araraquara passou: o primeiro no início da década de 1950 e 1960 e o segundo na de 2000. Nesses dois momentos a cidade foi mobilizada em torno da proposta de elaboração de um conjunto de instrumentos cristalizados nos denominados planos diretores, para regulamentação do uso e da ocupação do solo

urbano. Evidentemente, cada momento histórico guarda em si suas características econômicas, sociais e políticas distintas que engendraram movimentos também distintos. No entanto, no limite, ambos tendem para o mesmo fim, ou seja, criar as bases jurídicas e institucionais concretas para dar sustentabilidade ao ritmo de desenvolvimento urbano pelo qual a cidade passava nesses momentos históricos.

Araraquara, na década de 1960, passava por um ciclo intenso de desenvolvimento que se vinculava ao desenvolvimento da agroindústria sucroalcooleira e à diversificada produção industrial com a instalação de indústrias ligadas à fabricação de máquinas e implementos agrícolas e de empresas produtoras de equipamentos hidráulicos.

Essa nova dinâmica econômica fortaleceu as associações de serviços e de classes: Associação Comercial, Sindicato do Comércio Varejista, Associação de Engenharia e Rotary Club. O histórico de Araraquara desde o início do século XX demonstra que a necessidade de planejar urbanisticamente a cidade, dado os desafios impostos ao combate a epidemias como a da febre amarela, criara massa crítica suficiente para que a Associação de Engenharia e o Rotary Club capitaneassem os debates a respeito de instrumentos eficazes para ordenar a ocupação e o uso do solo. Há, portanto, uma centralização dos debates sobre o planejamento da cidade na Associação de Engenharia e no Rotary Club que nortearam a Prefeitura Municipal no processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara finalizado em 1963.

O que nos chamou a atenção foi à rede de contatos estabelecida para conduzir esse processo de construção do Plano Diretor. Essa rede contou com a participação de personalidades formuladoras do pensamento urbanístico brasileiro durante o século XX, como por exemplo o professor da FAU-USP e ex-prefeito da cidade de São Paulo, Anhaia Mello, personalidades locais vinculadas ao Rotary Club e ao Instituto de Arquitetos do Brasil, IAB, e demais profissionais que compunham o quadro técnico da Prefeitura Municipal de Araraquara.

Anhaia Mello, ícone do pensamento urbano brasileiro, afirmou, à época, que a elaboração de um Plano Diretor de forma técnica e aplicá-lo na realidade concreta não surtiria o efeito desejado, pois era preciso ter a colaboração ativa de todos os setores da coletividade. Este processo está ligado ao esforço de urbanistas na criação de uma concepção brasileira de urbanismo.

Esses fatos suscita a elaboração do objetivo que norteou o procedimento de pesquisa. Nosso objetivo de pesquisa é analisar o Plano Diretor da cidade de Araraquara dos anos de 1963 e de 2005. Primeiramente, produzimos um levantamento sistematizado das forças políticas e sociais que compunham o contexto da cidade de Araraquara, em um momento de característico centralismo decisório, durante a década de 1960. Também analisamos o papel do CEPEU no processo de elaboração do primeiro Plano Diretor da cidade, cuja figura mais importante era Anhaia Mello seu fundador e ex-diretor, e, em um segundo momento, o arquiteto e urbanista Gustavo Neves da Rocha Filho, ligado ao Anhaia. Pretendemos verificar em que medida houve efetiva influência das principais correntes do pensamento urbanístico brasileiro do século XX, representado pelo catedrático Anhaia Mello, no processo de elaboração e posterior concretização do Plano Diretor finalizado no ano de 1963 na cidade de Araraquara.

Em segundo, focalizaremos o movimento iniciado no ano de 2000. Pretendemos compreender se as influências que a cidade teve no processo de elaboração do Plano Diretor em 1950 sedimentou uma lógica na elaboração de planos diretores que acabou por ser replicada na metodologia proposta para a elaboração do novo Plano Diretor finalizado no ano de 2005. Identificamos indícios de que há uma continuidade na proposta de elaboração do novo Plano Diretor, ou seja, este irá obedecer à mesma lógica do anterior onde houve a valorização do caráter técnico e especializado e do insulamento burocrático. No entanto, esse processo, de certa forma, teve que se moldar à nova roupagem exigida pela dinâmica social atual que pede metodologias democráticas participativas na elaboração de instrumentos de planejamento urbano que impactem a vida na cidade. O contexto mundial de reorganização do conceito e das práticas democráticas em países em desenvolvimento como o Brasil teria criado imposições à metodologia de elaboração do novo Plano Diretor concluído no ano de 2005.

Nossa hipótese de pesquisa é de que a despeito de existir um novo contexto político, o Plano Diretor de Araraquara de 2005, não rompeu com o caráter técnico e especializado do passado, apesar de ter se pautado por novos conceitos e práticas democráticas no processo de formulação de políticas públicas urbanas.

Dividimos o nosso procedimento de pesquisa e levantamento de dados em três fases inter-relacionadas.



Na primeira, produzimos ampla revisão bibliográfica que embasou o estabelecimento de uma relação entre dois ciclos de desenvolvimento econômico (o da década de 1950-1960 e o da década de 2000) e a formulação de Planos Diretores em Araraquara.

A pesquisa documental, nosso segundo procedimento, contou com a sistematização e análise de fontes sobre o tema nos arquivos das bibliotecas da FAU-USP, no Arquivo Público Municipal, no Arquivo Histórico “Professor Rodolpho Telarolli” e no acervo do Jornal “O Imparcial” de Araraquara.

Por fim, complementamos nossas sistematizações e interpretações com a realização e análise de dois conjuntos de entrevistas, de um total de 9, com os principais atores sociais envolvidos nos processos de elaboração dos Planos Diretores de Araraquara.

No primeiro conjunto foram entrevistados atores que participaram, direta ou indiretamente, da elaboração do Plano Diretor concluído no ano de 1963, a saber: Alcyr Azzone, integrante da Comissão Técnica do primeiro Plano (1963) e ex-presidente do CMPUA do segundo Plano Diretor (2005); Vanda Gravina, viúva de Boaventura Gravina; Gustavo Neves da Rocha Filho, arquiteto e urbanista que elaborou o primeiro Plano Diretor e o ex-vereador e presidente da Câmara no ano de 1962, José Wellington Pinto.

No segundo conjunto de entrevistas, com atores do processo de elaboração do Plano concluído em 2005: Edinho Silva, por duas vezes prefeito de Araraquara durante o período de 2001 até 2008; Lincoln Ferri do Amaral, ex-secretário de desenvolvimento urbano na primeira gestão do prefeito Edinho Silva; Marcelo Carvalho, presidente da ONG Agência de Desenvolvimento de Araraquara; José Roberto Garibaldi, Coordenador de Planejamento Urbano do Plano Diretor, e; Alessandra de Lima, atual Secretária de Desenvolvimento Urbano durante as gestões do prefeito Marcelo Barbieri (2009 até 2016).

Os resultados obtidos da sistematização dos dados e suas análises foram divididos em duas partes: Do plano de melhoramentos ao plano urbanístico: a contribuição das concepções que impactaram o pensamento urbano paulista, Parte I, e Planejamento Urbano em Araraquara: centralismo decisório ou participação?, Parte II.

Na Parte I, descrevemos o processo histórico de constituição de um ideário urbano no Brasil a partir das concepções urbanísticas que contribuíram para a

formatação do arcabouço teórico e metodológico utilizado por engenheiros e urbanistas em suas propostas de intervenções nas cidades. Para tanto, a análise do ideário urbano do início do século XX foi desmembrada nas subseções, 2.1. *Sanitarismo, concepção pendular: entre a Teoria Mesológica e a Teoria Microbiana*, 2.2. *Formulação Historicista de Camillo de Sitte*, 2.3. *Cidade-Jardim de Howard* e 2.4. *Experiência Francesa*. Nas últimas seções apresentamos um painel analítico das principais contribuições e interpretações de Anhaia Melo sobre a problemática do crescimento das cidades para o urbanismo paulistano. A partir de amplo levantamento bibliográfico as seções pretendem apontar como se deu à transposição de concepções urbanísticas para o meio acadêmico e, ao mesmo tempo, jurídico-normativo da cidade de São Paulo, resultando na propositura de arcabouço regulador do uso e da ocupação do solo, cristalizado no “O Plano Regional de São Paulo”. A trajetória pessoal de Anhaia Mello contribuiu para a fundação de uma concepção urbanística brasileira – que na realidade é uma amálgama das experiências urbanísticas dos Estados Unidos e da Europa -, que impacta não somente a cidade de São Paulo, pois além de catedrático da FAU-USP também foi seu prefeito, mas diversos municípios do Estado de São Paulo, difundidas pelo CEPEU, entidade que assessorou a criação de planos diretores no interior do estado.

Estes desdobramentos também são verificáveis na cidade de Araraquara, a partir da década de 1950, quando ocorreu um efetivo debate sobre a questão do planejamento urbano. Os jornais da cidade noticiaram frequentemente os debates promovidos a respeito do desenvolvimento urbano local e a necessidade da elaboração de um Plano Diretor.

Na Seção 3., *Contribuições de Anhaia Mello ao urbanismo paulistano: de Ebenezer Howard à Escola de Chicago*, pode-se identificar um processo de construção de ideário urbano que, apesar das influências europeia e americana, forjou no estado de São Paulo experiências importantes quanto ao ordenamento do uso e da ocupação do solo. O padrão tradicional de intervenção na área urbana pode ser caracterizado, *a priori*, pelo forte cunho tecnocrático em suas práticas, presença marcante dos interesses imobiliários e vinculados à acumulação urbana, e ausência de possibilidades de participação cidadã na cunhagem das políticas públicas ofertadas. É com esse ambiente que, dicotomicamente, Anhaia Mello dialoga e, certamente, é nele que desenvolve as bases de seu pensamento urbano que, por décadas, influenciou os modelos de intervenção difundidos pelo Estado de São Paulo.

A subseção 3.1., *O Plano Regional de São Paulo: uma carta de princípios de Anhaia Mello*, analisa a contribuição dessas duas últimas atividades, *professor e urbanista engenheiro*, na formação do que denominamos como *pensamento urbano brasileiro*. Apresentamos um painel das principais contribuições e interpretações de Anhaia Mello sobre a problemática do crescimento das cidades para o urbanismo paulistano. A partir de amplo levantamento bibliográfico a subseção pretende apontar como se deu à transposição de concepções urbanísticas para o meio acadêmico e, ao mesmo tempo, jurídico-normativo da cidade de São Paulo, resultando na propositura de arcabouço regulador do uso e da ocupação do solo, cristalizado no “O Plano Regional de São Paulo”.

A partir da década de 1930, Anhaia Mello, já se deparava com uma cidade de São Paulo composta por uma malha urbana retalhada por interesses de grandes empresas incorporadoras como a que havia sido fundada pelo seu preceptor Ramos de Azevedo e, posteriormente, pela Cia. City. Mas foi a elaboração de Planos de Urbanismo que marcou significativamente sua atuação profissional. A exposição do perfil profissional de Anhaia Mello favoreceu a análise das disputas travadas entre os seus contemporâneos quanto às soluções sobre questão urbana paulistana. A subseção 3.2. *Contenção e retração do crescimento urbano: a descongestão da metrópole* apresenta-nos o centro do debate proposto por Anhaia Mello: como organizar uma metrópole dentro do “subdesenvolvimento”. Aqui ficarão claras as principais balizas do esquema de Anhaia Mello: contenção e retração para descongestionar a metrópole via regulamentação da ocupação lícita do solo urbano.

A Seção 3.3. *Análise do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CEPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo: um centro indutor do planejamento urbano no Estado de São Paulo* procura mostrar que Anhaia Mello encontrou um mecanismo para que sua concepção urbanística se disseminasse pelo estado de São Paulo. O CEPEU, instituição diretamente ligada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo, anexo à cadeira de Planejamento II, do curso de Arquitetura, foi fundado no ano de 1957 por Anhaia Mello. A proposta era que o Centro funcionasse como um órgão de estudos da teoria e da prática do Planejamento Territorial e assessorasse os municípios paulistas na elaboração dos seus Planos Diretores. O CEPEU exerceu plenamente suas atividades até o ano de 1972 quando, segundo o seu segundo e último diretor Prof. Lauro Bastos Birkholz, em texto elaborado para participar do Seminário Plano Diretor

Municipal, promovido pela Universidade de São Paulo, no ano de 1989, pressionado, principalmente, pelo Instituto de Engenharia e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, de São Paulo, encerrou suas atividades. No entanto, durante sua existência, com o objetivo de prestar assessoria às prefeituras do Estado que se interessavam pela elaboração de seus planos diretores, Anhaia Mello sistematizou uma metodologia para construção de Plano Diretor que se realizaria em três fases, a saber: a fase da eclosão, a fase do projeto e, por fim, a fase de execução. Com esse documento, Anhaia Mello cristaliza a sua proposta urbanística na elaboração de planos diretores. Claramente, na fase proposta denominada de eclosão, a prefeitura deveria constituir uma Comissão Técnica cuja função seria a de órgão de planejamento territorial. A partir da instalação desta Comissão, nenhuma intervenção urbana de grande porte ou que envolvesse interesses coletivos, seria aprovada sem que antes ela elaborasse um parecer consubstanciado.

A Parte II – Trajetórias do Planejamento Urbano em Araraquara: Instrumentos e Institucionalidades é produto da sistematização e análise dos dados coletados no Centro de Documentação em Arquitetura e Urbanismo da USP, nos registros da história departamental e de atividades didático-pedagógicas pregressas dos professores que atuaram na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, no acervo da Biblioteca da USP da Rua Maranhão, no Arquivo Histórico Intermediário de Araraquara e nas leituras da bibliografia. A análise da trajetória do planejamento urbano em Araraquara revelou que Anhaia Mello, a partir da década de 1950 até o início da de 1960, teve um trânsito contínuo na cidade, difundindo suas concepções urbanísticas, em um momento em que setores da sociedade local estavam se organizando para elaborar o primeiro Plano Diretor. Este plano foi marcado pelo padrão tradicional tecnocrático-centralizador-autoritário, ou seja, um plano elaborado por um conjunto de técnicos que se mantinham distantes da população e ditavam os rumos que a cidade deveria seguir. Entretanto, o plano, concluído em 1963, serviu apenas de fachada, pois os investimentos e as obras públicas seguiam outra direção alinhada aos interesses de uma elite composta, principalmente, de especuladores imobiliários.

Finalizamos a Parte II, com as análises dos dados sistematizados da fase de elaboração do segundo Plano Diretor da cidade de Araraquara, concluído no ano de 2005. O modelo de planejamento urbano utilizado pelo município é o do chamado planejamento estratégico, com inspiração metodológica no processo vivido

na cidade de Porto Alegre e sob forte influência da concepção democrático-participativa na formulação e implementação de políticas públicas urbanas. Apresentamos a seguir, uma breve contextualização do que nos propomos a analisar em cada subseção que compõe essa Parte II.

Na subseção 4., *Boaventura Gravina: um interlocutor das correntes urbanistas paulistas na cidade de Araraquara*, identificamos que Gravina que era arquiteto e rotariano, afirmou, na década de 1950, que Araraquara focalizou a necessidade de elaboração de um Plano Diretor no processo de transformações econômicas pelas quais a cidade estava passando como, por exemplo, os impactos gerados na implantação de um parque industrial para a produção de suco de laranja.

A ampla quantidade de documentos, leis, portarias e artigos de jornais conduziram-nos na análise sobre a construção e finalização do primeiro Plano Diretor da cidade de Araraquara que se inicia em 1951 e é efetivamente implantado em 1963. São desse período os primeiros esforços da cidade de Araraquara em produzir um levantamento aerofotogramétrico que pudesse fornecer subsídios para os estudos sobre o Plano Diretor e direcionar intervenções necessárias na rede de água e esgotos no sentido de suas ampliações. Um achado importante da pesquisa foi um conjunto de fotos aéreas de Araraquara, produzidas entre 1952 e 1956 pelo Aero Club (sic.) de Araraquara, que desvendou uma cidade que já trazia em seu traçado, mesmo sem ainda possuir um Plano Diretor, a marca do planejamento ou da setorização.

O início dos debates sobre a necessidade de um Plano Diretor para Araraquara na década de 1950, tema de nossa subseção 4.1., é influenciado pelo nítido processo de urbanização e diversificação econômica pelo qual passava a cidade. Além desse aspecto, Araraquara vivia na década de 1950 um momento caracteristicamente centralizador no processo decisório. Por outro lado, foi identificada, *a priori*, uma abertura política com a participação do Rotary, da Associação de Engenharia e do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da USP na elaboração do Plano Diretor da cidade, o que nos revelou uma patente discrepância entre o centralismo político característico do processo decisório local e a metodologia aplicada para a elaboração do Plano Diretor da cidade. No entanto, a análise documental minuciosa efetuada no Arquivo Histórico Municipal, as entrevistas realizadas com os atores remanescentes daquele processo, a caracterização dos membros pertencentes a essas associações, revelou-nos que se tratavam de atores

superincludidos, ou seja, que conheciam profundamente os contextos institucionais. Em Araraquara as formas de participação cidadã nos processos de planejamento urbano ou territorial revelam em que medida a participação pode se transformar em um processo social organizado de cima para baixo, em que os interesses e atores hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, com menos capital político ou organizativo. Assim, a participação das associações civis não refletia abertura política, mas sim compromisso político com a elite local pertencente a essas associações. Em outras palavras, representou um rearranjo na forma de conduzir as demandas locais, o clientelismo de massas (KERBAUY, 2000).

A subseção 4.2., *A estruturação da comissão do Plano Diretor em 1950 e o papel do Rotary Club e da Associação Araraquarense de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, AAEEA*, evidencia que, longe de significar abertura política, a participação dessas associações no processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara garante, na maior parte do período em questão (1955-1969), forte cunho tecnocrático em suas práticas, a presença marcante dos interesses imobiliários vinculados à acumulação urbana, e a ausência de possibilidades de participação cidadã na cunhagem das políticas produzidas e ofertadas. Todas as comissões de análise do plano foram montadas sob os auspícios do Rotary.

A subseção 4.3. *Finalização do Plano Diretor na década de 1970: que Araraquara era aquela?* retoma o processo de formulação do Plano Diretor a partir da década de 1960. É nessa década que a cidade de Araraquara enfrentou desafios quanto ao seu desenvolvimento urbano que fizeram com que o Plano Diretor deixasse de ser uma mera honraria e passasse a ser uma necessidade. Entretanto, não podemos deixar de destacar que foram aproximadamente 14 anos de debates e produção de levantamentos sobre a cidade. Um tempo demasiadamente excessivo para a produção de um plano o que, por outro lado, revela que foi um período entrecortado por interesses conflitantes, principalmente os imobiliários, e por visões sobre a cidade que, em determinados momentos, se sobrepunham à ideia de ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano preconizada por Anhaia Mello.

A Seção 5. *Araraquara do século XXI: uma cidade para todos?* introduz as análises sobre os debates para a elaboração de um novo Plano Diretor, o iniciado no governo de Edinho do PT, vitorioso nas eleições de 1999. A necessidade de um novo plano se justificava por causa das profundas modificações pelas quais

passou o plano durante esses mais de 30 anos de existência, de 1963 até o ano de 1999. O PT, tradicionalmente um partido defensor e promotor de processos de elaboração de políticas públicas participativas, iniciou os debates e montou corpo técnico para a elaboração de um novo plano em 1999. No entanto, por apresentar um perfil defensor do aumento da participação política do cidadão mediante mecanismos participativos de elaboração de políticas públicas, criou o CMPUA, Conselho Municipal de Política Urbana Ambiental, e iniciou os debates para o desenvolvimento do plano com participação de ONG's, população, empresas e Associações de Serviços.

É inegável que a qualidade de vida e a justiça social são conceitos que estão umbilicalmente relacionados e que promovem uma relação de complementariedade essencial. Ambos devem se revestir de um apelo prático na promoção de acesso igualitário a processos e instâncias de decisão, ou seja, a participação política no Planejamento Urbano merece algumas considerações importantes e será o tema da subseção 5.1. A sua institucionalização poderá atuar como um mecanismo importante na eliminação do que Bobbio (1986) denominou como fatores de sofrimento, desconforto, opressão e discriminação negativa. Ao abordarmos a questão da participação política, emergiram conceitos e referências teóricas que compuseram um quadro analítico capaz de fornecer instrumentos conceituais suficientes para analisarmos sistematicamente o processo participativo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara a partir do ano de 2000. Em outros termos, a questão participativa no processo decisório evoca análises conceituais a respeito de seus níveis: profundo, comportamentos receptivos ou passivos e, estrito, só realizável com um número reduzido de participantes. Outro aspecto importante, analisado e aprofundado na subseção 5.2., foi à participação do ponto de vista de um aparelho político ou administrativo. Neste debate, buscou-se focalizar o seu caráter centralizador ou descentralizador do processo decisório.

Em um momento em que as exigências de igualdade se avolumam, o conceito de pluralismo também ganha destaque. Nessa concepção, os interesses nacionais se alinham a uma série de interesses próprios das comunidades menores cuja obtenção predispõe estruturas autônomas e descentralizadas. A questão do pluralismo dos centros de poder se vincula diretamente com as teorias democráticas participativas, tema abordado na subseção 5.2. A teoria pluralista dos centros de poder preconiza que o processo político decisório representa a forma que os centros

de poder procuram, através do embate de ideias, introjetar na norma estatal a sua norma particular.

A análise do processo de construção do Plano Diretor de Araraquara finalizado em 2005 é introduzida na subseção 5.3. *Inspiração metodológica do PDPUA de Araraquara no PDMUA de Porto Alegre*. O nosso objetivo era o de demonstrar que o CMPUA de Araraquara é um órgão funcional de planejamento e política urbana ambiental de forte inspiração no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o CMDU de Porto Alegre. Nesta subseção partiremos da análise da experiência concreta de Porto Alegre na elaboração de seu Plano Diretor<sup>1</sup>, para, posteriormente dimensionarmos as similaridades com o processo de Araraquara. As nossas análises apontam que à época da elaboração do plano de Araraquara, o arquiteto e Secretário de Desenvolvimento Urbano, José Nigro Falkoski, seguiu os mesmos procedimentos experimentados pelo arquiteto Newton Burmeister, titular da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre no ano de 1993. Constatamos que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, previsto no Plano Diretor de Porto Alegre e que serviu de modelo para a formação do CMPUA de Araraquara, tem uma composição que reflete, no máximo, um compromisso com uma certa parceria entre Estado e Sociedade Civil, e de forma alguma com uma delegação de poder. Na subseção 5.4. *CMPUA: (des)apontamentos sobre o ambiente do planejamento urbano em Araraquara*, elaboramos uma análise crítica do processo participativo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara. As semelhanças na composição de um novo sistema municipal de planejamento urbano - com as devidas reestruturações legais e administrativas das respectivas prefeituras -, pelos quais passaram as cidades de Araraquara e Porto Alegre não foram pequenas.

Em 5.5 *As lições da experiência concreta: como ser economicamente moderno, ecologicamente correto e democraticamente conservador* analisamos que, a despeito de terem sido criados instrumentos legítimos de partilha do poder político decisório nas questões urbanas, como o Conselho Municipal de Planejamento Urbano Ambiental, CMPUA, novamente dois fantasmas rondaram a elaboração desse novo Plano Diretor de Araraquara a partir de 1999. A gestão centralizadora de atores superincluídos nas comissões mais importantes do plano e o dirigismo tecnocrático,

---

<sup>1</sup> Porto Alegre esteve em discussão, em 1993, durante o I Congresso da Cidade, um evento que culminou com a aprovação de 224 propostas dentre diretrizes, programas, recomendações para discussões, projetos e ações. Uma das diretrizes foi, justamente, a que apontou a necessidade de reavaliar o atual Plano Diretor que vigorava desde 1979.



necessário ao controle político-partidário, segundo alguns atores do processo, foram importantes condutores do processo de finalização do Plano Diretor no ano de 2005. Um Plano pensado para ser o ícone da proposta democrática participativa da administração Petista local, converteu-se em um instrumento conservador, autoritário e que, nem de longe, aplicou a proposta inicial de consolidar um procedimento participativo no processo decisório urbano de Araraquara. As transformações preconizadas por esse processo de planejamento iniciado no ano de 2000 em Araraquara se propunham a ir além das transformações físicas do espaço. Ele representava uma possibilidade de transformação da sociedade e do espaço, tendo por objetivos melhorar a qualidade de vida da população, elevar o nível de justiça social e, principalmente, democratizar as práticas de gestão e planejamento.

O novo contexto histórico-social pelo qual a cidade de Araraquara estava passando no ano de 1999, criou condições para imprimir uma nova dinâmica no processo de elaboração do Plano Diretor ao se comparar com o processo iniciado na década de 1950. Entretanto, identificamos o que Souza (2002, p. 221) classificou de tecnocratismo de esquerda “[...] e sua aposta privilegiada na importância de leis formais e planos em detrimento do diálogo e da colaboração com os movimentos sociais”. Ocorreu na cidade de Araraquara, em outros termos, o confronto da proposta participativa do governo local do PT para o Plano Diretor, e sua aposta no tecnocratismo, com o redesenho da gramática social na recomposição de forças no processo decisório participativo de formulação de políticas públicas urbanas. O empreendedorismo<sup>2</sup> urbano se sobrepôs aos interesses coletivos, criando um cisma naquilo que parecia ser conduzido sem sobressaltos rumo à solidificação de uma democracia participativa local, ou seja, o novo contexto mundial de reorganização de práticas democráticas participativas, ao qual o PT é tributário, se confrontou com o complexo processo de elaboração de instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo urbano, como o Plano Diretor. Desse confronto saiu vitorioso o tecnocratismo, pois foi a forma encontrada para conjugar a criação de instrumento técnico, como é o Plano Diretor, com pitadas de participação popular.

---

<sup>2</sup> Segundo Harvey, citado por Fernandes (1997), o empreendedorismo urbano refere-se a um conjunto de ações com efeitos nas instituições urbanas e nos ambientes urbanos construídos, que visam a potencializar a vida econômica por meio da criação de novos padrões e estruturas de produção, mercado e consumo.

**PARTE I – DO PLANO DE MELHORAMENTOS AO PLANO  
URBANÍSTICO: A CONTRIBUIÇÃO DAS CONCEPÇÕES QUE  
IMPACTARAM O PENSAMENTO URBANO PAULISTA**

**SEÇÃO 2**

**Ideário urbano do século XX: os agentes sociais  
construindo as propostas urbanas**

Essa seção pretende elencar as concepções urbanísticas que contribuíram na formação do arcabouço teórico e metodológico utilizado por profissionais engenheiros e urbanistas e, por conseguinte, na formatação de um pensamento urbanístico brasileiro.

Assim, a pesquisa histórica caminhou no sentido de reconstruir informações por meio de fontes sistematizadas e elaborar uma análise descritiva das correntes urbanísticas em voga até meados da década de 1950.

A concepção **Sanitarismo, concepção pendular: entre a Teoria Mesológica e a Teoria Microbiana**, apresentará a influência que os médicos sanitaristas exerceram na formulação dos principais problemas enfrentados pelas cidades no início do século XX, ou seja: a higiene, a circulação e a estética.

**A formulação historicista de Camillo Sitte** apresentará como ponto central à análise de seu livro *A construção das cidades segundo seus princípios artísticos*, que era uma resposta às intervenções que o Barão de Haussmann executou na cidade de Paris no início do século XX.

**A cidade-jardim de Howard** rendeu o maior número de intervenções urbanas, sobretudo na cidade de São Paulo. Assistimos, em alguns bairros da cidade, tais como o Butantã, o Jardim América e o Pacaembú a assimilação da concepção de cidade-jardim: desenho radiocêntrico do arruamento, com a presença de parque central, avenidas e *boulevares* fortemente arborizados, edifícios públicos, mercado central etc.

**A experiência francesa** aprofunda a prática de uma proposta urbanística, cristalizada em planos, voltada para o todo da cidade. Essa concepção enfrentou o desafio de formular um Plano Urbanístico elaborado por um corpo técnico especializado e que contemplasse os problemas urbanos que as cidades enfrentavam: periferização, mobilidade urbana, violência e emergência de novos atores e movimentos sociais.

## **2.1 Sanitarismo, concepção pendular: entre a teoria mesológica e a teoria microbiana**

Os médicos, a partir do século XIX<sup>3</sup>, exerceram papel fundamental no processo de construção nas diversas propostas de intervenções urbanas nas

---

<sup>3</sup> Segundo Costa (2003), a partir do século XVIII, principalmente na Europa, a cidade antiga (medieval) sofreu uma série de críticas, sobretudo quanto à higiene e à circulação.

cidades brasileiras. A questão da higiene, após a segunda metade do século XIX, foi tratada pelos engenheiros sanitaristas como um conjunto de soluções que fazia parte da agenda de mudanças propostas pelos médicos desde o início deste século. Segundo Costa (2003), são três as principais questões urbanas enfocadas nesse período: a higiene, a circulação e a estética. O debate sobre essas questões vinculava-se, por sua vez, à problemática das grandes cidades: a saúde e a qualidade de vida dos centros urbanos. (DAMASCENO, 1996, apud COSTA, 2003). A partir dessas bases, os autores destacam que a medicina desse período não estava apenas circunscrita nos aspectos clínicos da saúde, mas também em um espaço social que deveria ser compreendido em sintonia com o espaço físico de ocupação do território.

A tônica utilizada pelos reformuladores do século XIX era, portanto, compartilhada pelos médicos que creditavam como causa dos males das cidades a situação da matéria orgânica em decomposição existente em alagadiços, pântanos, esgotos e o ar viciado das habitações. Diante desse contexto, a ocorrência de epidemias, que assolavam as cidades brasileiras a partir do século XIX, surge uma nova agenda de mudanças na organização dos municípios.

Ao mesmo tempo em que as transformações impulsionadas pelo quadro da economia do Brasil contribuíam para a sua configuração capitalista periférica - com a formação de um contingente de mão de obra assalariada de reserva - assistíamos a uma crescente preocupação do Estado com a sobrevivência e reprodução da força de trabalho livre, uma vez que as epidemias comprometiam a manutenção do fluxo migratório.

Para Fernandes A. (1987) apud Costa (2003, p.86):

[...] grande parte do raciocínio que justificava a importância do saneamento das cidades se prendia precisamente ao cálculo econômico, sendo comum várias referências à economia realizadas pelo fato de se baixar em um ou dois pontos a taxa de mortalidade nas cidades, demonstrando cabalmente a necessidade econômica do higienismo.

O debate técnico-científico foi o arcabouço teórico utilizado pelos higienistas na construção de suas propostas de intervenção urbana no final do século XIX. Surgem, nesse contexto, dois grupos: o primeiro, que adotava a teoria do sanitarismo mesológico, enquanto o segundo adotava o microbiano. (COSTA, 2003).

Temas como a circulação e a estética foram analisados pelos higienistas sob a mesma ótica, ou seja, a circulação estava ligada à lógica do

escoamento da produção, da mesma forma que o acesso dos trabalhadores a suas áreas de trabalho ao dinamismo do capital.

Contudo entendemos que ocorrem investimentos em infraestrutura em determinadas zonas da cidade em detrimento de outras. Essa concepção dialoga diretamente com os **planos de melhoramentos** que determinaram as transformações pelas quais sofreram o centro das principais cidades brasileiras no início do século XX. Naquela época, o enfoque era a circulação de pessoas, mercadorias e fluidos. Quanto à estética, há a construção de uma relação direta com o formato que projetavam para as cidades, ou seja, civilizadas, higiênicas e modernas.

Para Costa (2003), essas características poderiam possibilitar contatos financeiros efetivos com o capital internacional, dessa forma, o que estava em jogo era o imaginário de cidade que se pretendia “comercializar”. Essas cidades precisavam se transformar em espaços atrativos para o capital internacional, pois o novo papel que o Brasil ocupava na divisão internacional do trabalho demandava uma visão mercadológica do espaço urbano.

Segundo Antrade (1982) apud Costa (2003, p. 86),

A cidade como manufatura desenvolveu-se como o avanço do processo de urbanização do capitalismo industrial [...]. Na virada do século XIX para o XX, com a cultura urbanística oscilando entre a cidade como obra de arte e a cidade como manufatura, determinações que delimitavam campos do conhecimento e disciplinas distintas afastaram os engenheiros do desenho, planejamento e gestão urbanos, localizando-os nas infraestruturas e na funcionalidade da cidade. Para alguns urbanistas de então, entre os quais Camillo Sitte, tratava-se de conciliar as dimensões técnica e estética na construção das cidades.

Esses capitais, segundo Szmencsány (1993), não apenas foram capazes de colaborar entre si, como também se mostraram aptos a obter o apoio do Estado na provisão de serviços públicos essenciais, na regulação do parcelamento das terras com a venda de lotes e na criação de infraestrutura física dos sistemas de transporte e saneamento.

Para Costa (2003), a cidade, portanto, era ela própria uma mercadoria. Esse aspecto é interessante, pois revela que a questão estética era extremamente forte, a exemplo das propostas urbanísticas elaboradas por Sitte e Haussmann. Já a vertente americana estava associada à questão do capital, da interação entre o público e o privado, e da administração. São Paulo se insere nessa

dinâmica sem, entretanto, negar a nítida influência europeia que sofreu, ou seja, incorpora parâmetros estéticos e higiênicos, mas também se volta para a questão do capital transformando seu espaço em área de expansão do capitalismo imobiliário especulativo.

Em Andrade (1992) apud Costa (2003, p. 89), identificamos uma conceituação a respeito da teoria mesológica e da teoria do contágio que busca explicar:

[...] as condições do meio que favoreciam as doenças, bem como o modo delas se propagarem. Assim, após a descrição da topografia sanitária das cidades assoladas pelo mal, segue-se o registro dos pontos de passagem ou estadia dos doentes, bem como a condenação de reuniões e cerimônias coletivas. Revela-se, assim, que o controle das epidemias passará por uma ciência do território, dependerá de uma política geopolítica e será exercido sobre grandes massas populacionais, anunciando modernas formas de controle político.

Segundo Costa (2003), os métodos utilizados para o controle das epidemias contavam com a criação do cordão sanitário, a quarentena, as fumegações, as fogueiras aromáticas, as lavagens de cal branca e as rezas. Nas vezes, quando a moléstia já estava instalada na cidade, a solução era abandoná-la.<sup>4</sup>

A Engenharia Sanitária do início do século XIX tinha como tarefa impedir o contágio em uma situação de amontoamento. Por assim ser, não era à toa a presença de higienistas e sanitaristas entre os principais formuladores das concepções organicistas da cidade, com frequentes analogias entre a saúde da cidade e a do corpo humano. As intervenções urbanas da Engenharia Sanitária estavam pautadas no objetivo último de fazer com que as águas circulassem de maneira salubre. Era preciso ordenar o seu fluxo e conduzi-las aos esgotos.

No entanto, a teoria que mais se articulou no século XIX e que se constituiu como a mais legitimada e aceita no decorrer do século XX foi a teoria microbiana. O que promoveu um intenso debate entre a teoria mesológica e a microbiana foi a constatação de Louis Pasteur de que os micróbios transmitiam as doenças e não os miasmas, como era até então difundido e aceito.

Segundo Costa (2003, p.90),

Ao atribuir a fermentação a micro-organismos, Pasteur conseguiu, pela primeira vez na história da medicina, precisar a causa das

---

<sup>4</sup> Como, por exemplo, o que aconteceu em Araraquara no início do século XX, quando a cidade foi abandonada pelo poder público que se instalou na estação ferroviária de Américo Brasiliense, cidade vizinha, por conta da epidemia de febre amarela que grassava na cidade.

doenças, assim como desenvolver mecanismos para evitar tais enfermidades: as vacinas. No Brasil, o principal seguidor dessa teoria foi Oswaldo Cruz. Foi sob sua administração que a Diretoria Geral de Saúde Pública, do governo de Rodrigues Alves (1902-1906), no Rio de Janeiro, protagonizou, segundo Sevckenko (1996), um dos episódios menos compreendidos da história recente do país: a Revolta da Vacina.

O tifo, a tuberculose, a lepra e a varíola assolavam o Rio de Janeiro e colocavam em risco a economia do país. Diante desse problema, Oswaldo Cruz recebeu plenos poderes do governo federal para sanear a cidade. O que foi feito com muita competência e organização, mas também com muito autoritarismo, introduzindo campanhas sanitárias de cunho nitidamente militar.

Os objetivos dos planejadores do final do século XIX e início do século XX eram, segundo Campos (2002), “assegurar condições mínimas de vida para uma população em rápido crescimento, normalizar a ocupação e o uso dos espaços e equipamentos e adequar a cidade aos negócios, às instituições e ao poder burguês”. Nesse sentido, a normatização da ocupação e do uso do solo era o aspecto mais importante dos planos realizados em São Paulo. Nessa perspectiva, a teoria mesológica ganhava outro sentido e também mais adeptos, pois, no embate com a teoria microbiana, ela justificava cientificamente a dominação do espaço.

Por fim, depreendemos que não havia tanta diferença entre as medidas a serem tomadas e os resultados obtidos. Enquanto a teoria microbiana atacava as causas, a teoria dos meios atacava não a doença em si, mas as condições propícias à sua manifestação. Assim, para o planejamento urbano, não havia tanta diferença em ser seguidor de uma ou de outra teoria. Fato incontestável é que ambas contribuíram para a gênese de uma normatização da ocupação e do uso do solo urbano.

## **2.2 A formulação historicista de Camillo Sitte**

O pensamento urbanístico de Camillo de Sitte foi aglutinado em seu livro, *A construção das cidades segundo seus princípios artísticos*. Há a compreensão, por alguns autores, de que o livro de Sitte pretendia abrir um debate crítico em relação às obras que o Barão de Haussmann tinha executado na cidade de Paris no século XIX.

Sitte parte de uma ampla contextualização histórica como uma ferramenta de análise dos referenciais utilizados no passado para a edificação das

cidades. Segundo o autor, os parâmetros do passado utilizados para a construção das cidades, deveriam ser compreendidos detalhadamente. Ao utilizar essa opção de análise histórica das cidades, Sitte acaba por demonstrar-nos a sua escolha metodológica que, no limite, também revela um nível de comprometimento estético-antropológico na forma de construir as cidades.

Sitte, (1992), logo no início de sua obra, busca o referencial histórico de filósofos gregos, principalmente Aristóteles e Pausânias, para iniciar o processo de configuração de seu modelo propositivo de cidade, ou seja, um lugar que deveria prescindir de praças e edifícios públicos. Da mesma forma, Sitte (1992), reafirma, ao buscar esses referenciais filosóficos na cultura grega, que a construção de uma cidade deveria mesclar concepções embasadas na técnica e, primordialmente, na estética de seu desenho.

As praças deveriam se relacionar com as ruas e com as edificações de maneira que as ruas ficassem perpendiculares à linha de visão. Ele era contra espaços vazios, contrapondo-os aos espaços com a presença de edifícios e obras de arte que, dependendo da distribuição, poderiam causar sensação de fechamento, de aconchego, o que ele identificava na cidade antiga e que gostaria de conservar. Criticava as ruas retas, que só atenderiam à circulação, não dando a devida atenção ao fator estético. As alamedas e os jardins só encontram bons resultados nos bairros residenciais, segundo Sitte (1992). A área central da cidade mereceria atenção especial, pois a vegetação mal localizada atrapalha a apreciação das obras principais. Os jardins modernos, abertos fogem aos objetivos da higiene a que se propõem, principalmente durante o verão, quando a livre circulação dos ventos espalha a poeira e o calor, e as novas avenidas e os novos requisitos da circulação e da economia são incompatíveis com as antigas características dos espaços públicos.

No final do livro, Sitte (1992) apresenta uma sistematização das ideias anteriormente expostas, sugerindo um método projetual: primeiro um estudo das condições de contorno e, em seguida, uma resposta a essas condições. Defende, então, a necessidade de um plano conjunto, o qual chama de programa a ser seguido, que constaria de dois pontos fundamentais: a) o estudo do possível crescimento da cidade (com um horizonte de 50 anos), denotando certa separação de funções (circulação, residência, vilas suburbanas e zonas destinadas a comércio e indústrias); b) “com base nessas informações indispensáveis, deveriam ser definidas



a quantidade, as dimensões e a forma aproximada dos edifícios públicos programados” (SITTE, 1992, p.20).

A contribuição de Sitte (1992) está na forma em que ele propõe a elaboração de um estudo das cidades. Primeiramente, trabalha com uma projeção (50 anos) em que essas mudanças deveriam ocorrer. Em segundo lugar, Sitte apresenta uma concepção de cidade que considera aspectos que influenciavam diretamente na sua dinâmica, até então não abordados pelos “planejadores”: a circulação, as residências, o subúrbio (ou a periferia) e áreas destinadas ao comércio e às indústrias. Em certa medida, Sitte (1992) foi o precursor do zoneamento como um instrumento de planejamento urbano, caracterizado pela aplicação de um sistema legislativo (geralmente na esfera municipal) que procurava regular o uso, a ocupação e o arrendamento da terra urbana por parte dos agentes de produção do espaço urbano, tais como as construtoras, incorporadoras, proprietários de imóveis e o próprio Estado. As leis de zoneamento restringem o tipo de estrutura a ser construída em um dado local da cidade com base em suas funções (as diferentes zonas: comerciais, residenciais, industriais ou mistas, em seu uso residencial ou comercial e, eventualmente, a indústria de baixa incomodidade).

### **2.3 A cidade-jardim de Howard**

O conceito de cidade-jardim se populariza na medida em que as ideias de Ebenezer Howard, expressas no seu livro *Garden Cities of Tomorrow* (primeira edição de 1898), são concretizadas pelos arquitetos Raymond Unwin e Barry Parker, em 1903, na cidade inglesa de Letchworth – classificada como a primeira cidade-jardim da história, e na periferia londrina de Hampstead.

A proposta de cidade-jardim de Howard não estava restrita a um modelo espacial. Consistia em um gabarito ideal de cidade autônoma com gestão comunitária, de limites desenhados por um cordão agrícola circulante, com uma extensa área verde, diferindo das cidades industriais inglesas da época. Howard (1996) sugeria a aquisição de uma gleba de 6000 acres, em distrito agrícola, para ser conservada como propriedade única. Uma pequena parcela da área seria destinada a construções, enquanto o restante constituiria um cinturão permanente de parques e sítios. A cidade deveria possuir, em sua área, indústrias suficientes para proporcionar emprego aos seus habitantes, estabelecendo-se um limite para a população total.

Essa sua proposta se concretiza com a construção de Letchworth, a primeira cidade-jardim inglesa, estabelecida em 1903, a 32 milhas de Londres. As cidades-jardins inglesas exerceram grande influência sobre o planejamento das áreas residenciais suburbanas de alto padrão e das comunidades suburbanas dos Estados Unidos.

A proposta de cidade-jardim de Howard apontava, ainda, três aspectos importantes: a questão fundiária, o papel das ferrovias e o desenho da cidade. É uma resposta à teoria de mercado e à da renda da terra, formuladas por economistas como Von Thünen,<sup>5</sup> neoclássico, e Ricardo,<sup>6</sup> ligado à economia política. Em Ricardo (1992) identificamos que a renda fundiária era interpretada como sendo uma manifestação particular da riqueza social. As classes sociais não eram vistas pelo acúmulo de riqueza, mas por relações econômicas. Para ele, os latifundiários não produzem, mas recebem parte do lucro em razão do direito à propriedade. A riqueza produzida no campo, portanto, não era obtida pelos trabalhadores, mas, sim, pelos proprietários da terra.

Von Thünen identifica a riqueza como algo escasso. Nesse sentido, sua teoria da renda da terra tem por objetivo explicar a melhor forma de utilizar essa escassez. Para ele, o proprietário é um ser passivo e o mercado seria o melhor locador do uso do solo. A renda seria a expressão da concorrência espacial.

Na realidade, Howard (1996) era abertamente contra a organização social/produtiva capitalista. É razoável pensar, dessa forma, que a sua cidade-jardim atacava exatamente essas formas de apropriação de renda da terra, de acúmulo de riqueza, pois, ao propor que a terra é um bem comum e que os lucros advindos de sua valorização (seja pela transformação do solo agrário em urbano, seja pela infraestrutura da cidade ou, ainda, pela produção agrária), são revertidos para a própria sociedade (seus reais proprietários), ele está, por um lado, contrapondo-se à lei do mercado e, por outro, negando o acúmulo do capital por apenas uma classe social.

Outro aspecto a ser destacado é o papel estruturador do espaço desempenhado pelas ferrovias nas cidades jardins. Para Lins (1998, p.112), na cidade-jardim de Howard:

---

<sup>5</sup> Johann Heinrich von Thünen nasceu em Canarienhäusen, hoje Wangerland, Baixa Saxônia, em 24 de junho de 1783. Foi um economista alemão, muito conhecido pela sua teoria da localização ou de localização sobre a geografia rural-urbana (SCHUMPETER, 1982).

<sup>6</sup> David Ricardo nasceu em Londres em 18 de Abril de 1772 e morreu em Gatcombe Park, em 11 de setembro de 1823. É considerado um dos principais representantes da economia política clássica.

O limite externo que define o plano de transição entre a cidade e o campo é caracterizado pelo anel ferroviário [...] a ferrovia, nesse caso, é definidora do espaço urbano, como se a área por ela ocupada formasse um anel divisório, quase como uma muralha. Junto à faixa de domínio da estrada de ferro estão dispostas as fábricas e os depósitos, reforçando a divisão espacial cidade-campo. [...] a relação da cidade-jardim com seu território é estabelecida pela via férrea. Assim também é tratada a ligação dos diversos núcleos urbanos e, o que seria a capital, numa rede de cidades-jardins (...).

Lins (1998) aponta a ferrovia como elemento estruturador, capaz de dar unidade ao espaço, isto é, ligar áreas distintas, possibilitar a circulação de pessoas e mercadorias, além de ser um meio de transporte coletivo.

Por fim, quanto ao aspecto formal, seu desenho propriamente dito, Howard (1996), apresenta os diagramas como úteis para acompanhar a descrição da cidade em si. Entretanto seu desenho não é uma forma fechada, podendo ser amplamente modificado. A maior preocupação dele era com o conceito de cidade e não com a forma, podendo esta adquirir outra configuração, segundo seu projetista. Concluímos que, para ele, a concepção de sociedade é mais forte do que o desenho da cidade.

Em uma nota de rodapé de seu livro, Howard (1996) relata sobre o desenho das cidades, fazendo alusão ao crescimento das cidades americanas.

É comum pensar que as cidades dos Estados Unidos são planejadas. Isso somente é verdadeiro no sentido mais inadequado. As cidades americanas certamente não constituem intrincados labirintos de ruas cujas linhas parecem ter sido traçadas por vacas (...). Algumas ruas são traçadas, e à proporção que a cidade cresce, vão sendo estendidas e repetidas com uma monotonia raramente interrompida. Washington é uma magnífica exceção a esse padrão de arruamento, mas mesmo essa cidade não está planejada com a finalidade de assegurar a sua população acesso fácil à natureza, pois seus parques não são centrais nem suas escolas e outros edifícios estão distribuídos de forma científica. (HOWARD, 1996, p.135)

O aspecto que mais chamava a atenção de Howard (1996) era a acessibilidade das pessoas à natureza e aos edifícios públicos e o zoneamento funcional, assim como a dimensão estética que o arruamento das cidades deveria possuir, evitando o geometrismo.

Howard (1996) preconizava um desenho de cidade radiocêntrica, limitada por ferrovias, com a presença de um cinturão verde, de parques e ruas arborizadas. O zoneamento funcional, com restrições sobre o uso do solo urbano, a altura das construções e sua ocupação na malha urbana da cidade, também era um

importante aspecto na concepção das cidades-jardins. O desenho das ruas teria que ser sinuoso, evitando o geometrismo, e deveriam existir unidades de vizinhança.<sup>7</sup> A moradia operária sintetizava a ideia de construção de uma nova comunidade com envolvimento da sociedade local. A propriedade da terra era da comunidade e os lucros advindos da valorização das terras eram revertidos para sua infraestrutura.

Parte das ideias de Howard chegou ao Brasil, mais precisamente a São Paulo, por volta da década de 1910, por intermédio da Companhia City, empresa de capital estrangeiro de especulação imobiliária que construiu uma forte relação com a Prefeitura. Em São Paulo não houve a construção de cidades-jardins, mas a construção de bairros-jardins. A região escolhida da cidade foi o quadrilátero sudoeste, que contou com projetos de Barry Parker (propondo ou construindo) para os bairros Pacaembu, Jardim América, entre outros. Entretanto, nesses empreendimentos, aparecem apenas algumas ideias de Howard, tais como: o nome do bairro, no caso Jardim América, com conotação simbólica, a forte presença de jardins, de avenidas arborizadas e as condições sanitário-higiênicas.

Vejamos alguns exemplos das intervenções urbanísticas da Companhia City em São Paulo:

A região do bairro do Butantã era pouco valorizada e foi escolhida pela Companhia City, que já enxergava que, com o ritmo de crescimento de São Paulo, a cidade se expandiria naquela direção. A Companhia City, antevendo as possibilidades de ganhos imobiliários, investiu nas melhorias que atrairiam os compradores, interessados no inédito conceito urbanístico que a empresa implementaria pela primeira vez na América do Sul, a cidade-jardim. Era a primeira vez que um bairro seria construído de acordo com um planejamento prévio e seguindo as normas urbanísticas definidas pelo inglês Ebenezer Howard. A Companhia City foi a responsável pela abertura da Avenida Anhangabaú, atual Nove de Julho, assim como seu prolongamento até o Jardim América na década de 1930, proporcionando à cidade um marco urbanístico característico da proposta de cidade-jardim, sendo hoje uma das mais utilizadas vias de circulação. A região só começou a se desenvolver no fim do século XIX, principalmente motivada pela fundação do Instituto Butantã, em 1899. A área que deu origem ao bairro era de propriedade da família Vieira de Medeiros que a vendeu para a Companhia City em 1915. Uma

---

<sup>7</sup> Unidade de Vizinhança é, segundo a formulação original do início do século 20, uma área residencial que dispõe de relativa autonomia com relação às necessidades quotidianas de consumo de bens e serviços urbanos (BARCELLOS, 2001).

grande área, com mais de 2.300 mil m<sup>2</sup>, que começou a ser urbanizada pela companhia por volta de 1930, dando origem ao bairro do Butantã.

Em 1935, após estudos iniciados dois anos antes, a Companhia City começou a urbanizar cerca de 80 mil m<sup>2</sup> de terrenos e concluiu suas obras no final da década, após a retificação do Rio Pinheiros. Assim como já havia feito em outros bairros, a Companhia City adotou os modelos urbanísticos da cidade de Howard. Mais tarde, a região acabou por se beneficiar com a construção do Jockey Clube e da Cidade Universitária. Os projetos de Barry Parker para os referidos bairros incorporaram noções da cidade-jardim tais como avenidas arborizadas, jardins e condições sanitárias-higiênicas, o formato sinuoso das ruas evitando o geometrismo, o formato radiocêntrico dos bairros e a presença de um parque central.

## 2.4 A experiência francesa

A partir de 1925, em Paris sob o governo de Pincaré, foi criado o Comitê Superior de Organização da Região Parisiense. Posteriormente, em 1932, uma lei obrigava a preparação de um plano de urbanismo regional. Elaborado por Henri Prost<sup>8</sup> e aprovado em 1939, jamais foi aplicado. Após a Segunda Guerra Mundial, recebendo uma influência direta das ideias de J. F. Gravier expressas em seu livro *Paris et le désert français*, iniciou-se a implantação de uma política de descentralização industrial e de ordenação do território. Um decreto datado de 31 de dezembro de 1958 instituiu o Plano de Ordenação e Organização Geral da Região Parisiense (PADOG) - em que foi determinado um perímetro além do qual a aglomeração não deveria expandir - que foi aprovado por decreto em 1960.

No entanto sua ineficiência era patente, pois, no mesmo ano, metade das habitações autorizadas estava excepcionalmente fora do perímetro de urbanização. No ano de 1961, foi criado o distrito da região parisiense. M. Delouvier, delegado geral de Paris, encomendou um Plano Diretor de ordenação e de urbanismo da região de Paris, publicado em 1965. Esse documento traçou uma série de políticas, dentre elas, a criação de novas cidades francesas, que contribuiriam para o desenvolvimento da região urbana ao redor da capital.

---

<sup>8</sup> Henri Prost foi cofundador, em 1911, da Sociedade Francesa dos Urbanistas, juntamente com os arquitetos Donat Alfred-Agache, Sr. Auburtin, A. Bernard, Hernard Eugene, Leon Jaussely, A. Parenty, o engenheiro Jean Claude Nicolas Forestier e o arquiteto e paisagista Eduardo Redont. Consultar a obra de Jean-Pierre Frey e Henri Prost, "Um planeador de rotas distintas", em **Urbanismo**, n. 336, maio-jun. de 2004.

Harouel (1990) demonstra a impotência do poder público diante do gigantismo urbano que, dentre outras características inconvenientes e inerentes à sua enormidade, apresenta alto nível de vida, o que, por outro lado, não ocorre nas grandes cidades da maioria dos outros países em desenvolvimento. Nesses locais, o gigantismo se revela assustador por meio de sua faceta particularmente desumana, resultado do imenso crescimento demográfico. Nesses casos, o aumento populacional segue uma progressão geométrica, pois há o crescimento do número de nascimentos e a queda da taxa de mortalidade. De maneira contrária ao que se passou no ocidente, onde o crescimento demográfico precede o progresso econômico ao invés de acompanhá-lo. Assim, foi necessário, *a posteriori*, suscitar um processo de desenvolvimento destinado a possibilitar a sobrevivência do excedente populacional (HAROUEL, 1990).

Nos países em desenvolvimento, a explosão urbana segue de maneira acentuada àquela da Europa do século XIX. Caracas quintuplicou sua população depois da Segunda Guerra Mundial. As cidades de Lima, São Paulo e do México assistiram à sua população triplicar. Em Argel e Teerã, a população triplicou e quadriplicou, respectivamente, nas duas últimas décadas.<sup>9</sup> No entanto o exemplo mais gritante é o da cidade do Cairo, pois, concebida para três ou quatro milhões de habitantes, contava, no início do década de 1990, com aproximadamente dez milhões.

Harouel (1990) chama-nos a atenção para o fato de as cidades dos países em desenvolvimento não conseguirem acolher as mudanças promovidas pelas massas humanas que afluíram para os seus espaços. Assim, são rodeadas de imensos subúrbios feitos de favelas.

Em Lima, um terço da população vive em favelas. Mesmo Brasília possui suas favelas. Em algumas dessas cidades não existe nem mesmo eliminação de esgoto e coleta de lixo. Os detritos acumulam-se na periferia em verdadeiras colinas e das quais vive um povo miserável de mendigos e dos quais retiram sua subsistência. (HAROUEL, 1990, p.141-142).

Apesar de sua miséria dramática, as cidades dos países em desenvolvimento são locais de esperança, onde talvez se tenha a chance de obter um emprego produtivo e, portanto, um salário.

---

<sup>9</sup> O livro de Harouel foi publicado no Brasil em 1990.

Contudo, voltando à experiência francesa de antecipação e ordenação da ocupação do solo urbano que se inicia, concretamente, a partir da metade do século XIX e, principalmente, no início do século XX, consolida-se um sistema de licença para construir.

O decreto de 26 de março de 1853 criou, em Paris, uma licença para construir “no interesse da segurança e da salubridade”. A lei de 15 de fevereiro de 1902 impõe de maneira genérica uma autorização para construir destinada a assegurar a proteção da saúde pública. Mais tarde, em 13 de julho de 1911, interpõe-se uma lei relativa às perspectivas monumentais e aos sítios que institui um sistema de autorização prévia por motivos estéticos. Nos anos 1919 e 1924, seguem leis relativas aos planos de ordenação que fazem da licença de construir a sanção do plano das cidades em questão. A última alteração na licença de construir ocorre em 1943 que, na verdade, unificou todas as licenças anteriores. Posteriormente, o sistema de licença de construir se mantém sendo reforçado somente pela lei de 31 de dezembro de 1976 que também institui uma licença para demolir.

No entanto, se formos focalizar a planificação urbana, ela somente apareceu com as Leis de 14 de março de 1919 e 19 de julho de 1924 que determinavam que todas as cidades com mais de dez mil habitantes, assim como uma série de outras comunas, deveriam ter, no prazo de três anos, “um plano de ordenação, de embelezamento e de expansão” (HAROUEL, 1990, p.44). Mesmo assim, essas determinações não foram respeitadas.

Uma nova etapa se inicia com a reforma de 1958-1959 que institui a distinção entre Plano Diretor de urbanismo – para Harouel (1990), a verdadeira carta do desenvolvimento urbano dotada de um caráter mais permanente – e os planos parciais que podiam ser revisados mais facilmente. No entanto esse sistema foi modificado pela lei de diretrizes fundiárias de 1967, que criou os planos diretores de planejamento e de urbanismo (SDAU) e os planos de ocupação do solo (POS), que representavam uma planificação em curto prazo e organizavam uma divisão do espaço em uma série de zonas nas quais as condições de construção encontravam-se regulamentadas com precisão. Esse sistema determinava que, para cada zona, o POS fixava um coeficiente de ocupação (COS) que determinava, por sua vez, a densidade máxima de construção sobre um dado terreno. O COS podia ser elevado em zona urbana (2 ou 2,5); ele seria baixo em zona rural, mas raramente seria nulo, o que seria nocivo ao meio ambiente. A lei fundiária de 31 de dezembro de 1976

tentava resguardar as regiões rurais, não amparadas por um COS, contra a urbanização anárquica criando zonas protegidas do meio ambiente (ZEP).

Em 1958, foram instituídas as zonas urbanizáveis prioritárias (ZUP). Elas objetivavam concentrar esforços de urbanização em certos perímetros determinados fora dos quais a licença de construir poderia ser recusada.

Finalmente, a lei fundiária de 1967 substituiu o sistema das ZUP pelo das ZAC (zonas de planejamento coordenadas). Elas determinavam um quadro jurídico que poderia servir de suporte às operações de urbanismo de qualquer natureza.

As preocupações que nortearam a formulação dos instrumentos franceses de ordenação e regulamentação da ocupação do solo urbano serviram de base para o “pensar” urbanístico brasileiro. A experiência francesa é a mais significativa na constituição do que denominamos urbanismo brasileiro. Vejamos como essas influências e seus desdobramentos se deram a partir de dois autores: Haussmann e Agache.

As intervenções em aglomerados existentes, com a finalidade de saneá-los, objetivando transformá-los segundo as necessidades de seu tempo foram as que mais se notabilizaram nas grandes intervenções empreendidas por Haussmann em Paris.

#### Segundo Toledo (1996a), o Barão de Haussmann

[...] promoveu uma operação extensiva de reorganização, homogeneização e saneamento da cidade, que implicaram excessivos trabalhos de demolição. Esse fato lhe rendeu, por várias vezes, críticas, já que grande parte dos edifícios e do tecido urbano medieval da cidade foram sacrificados. As novas construções utilizaram, em sua maioria, um repertório eclético sem muita originalidade, mas discreto e regular. Esse fator, somado ao apego à linha reta para abertura de grandes avenidas, foi interpretado como meio de sanear a cidade e, também, como estratégia para facilitar a ação armada, em caso de revoltas. (...) <sup>10</sup>.

As decisões baseavam-se num pormenorizado levantamento e estudo da situação existente em toda a cidade e na consideração do fator ‘tempo’, analisando, dessa forma, a história do local e, igualmente, dados estatísticos para sua projeção futura. Seus objetivos eram muito mais abrangentes do que os de seus contemporâneos, uma vez que ele encarava o espaço urbano como um organismo que, para operar com funcionalidade, não poderia ser apenas a justaposição de suas partes. Sua forma de atuar estava alicerçada, principalmente, no

---

<sup>10</sup> Haussmann pensava em alternativas que pudessem facilitar o combate a levantes como os que ocorreram no ano de 1871 com a Comuna de Paris.



estabelecimento de um sistema de circulação e de aeração, onde a questão do fluxo de tráfego era prioritária. (TOLEDO, 1996a, p.110).

No Brasil a mais conhecida e estudada influência do urbanismo francês seria a sofrida pela cidade do Rio de Janeiro. A primeira intervenção mais ampla ocorreu nessa cidade entre 1902 e 1906, durante a gestão de Pereira Passos<sup>11</sup>.

Segundo Stuckenbruck (1996), Passos teve um papel importante, na medida em que incorporou a concepção de reforma urbana ao poder estatal e sua consequente objetivação em obras públicas.

A Reforma Pereira Passos abriu ruas, construiu praças, alargou avenidas, construiu, enfim, um rígido código de posturas, regulamentando o uso do espaço urbano. No entanto, não há um projeto para a cidade como um todo, não há um corpo técnico especializado na cidade, não há um campo delimitado de atuação para o futuro profissional urbanista.

De acordo com Stuckembuck (1996) apud Costa (2003), o que há na Reforma Pereira Passos são intervenções pontuais e localizadas na malha urbana orientadas pelos signos do higienismo e do positivismo científico.

Além disso, Sevcenko (1996) apud Costa (2003) aponta que neste período a imagem de processo de transforma na ideia fixa da nova burguesia. Sevcenko (1996) explicita seus pressupostos em quatro princípios fundamentais que orientaram o percurso dessa transformação: a condenação dos hábitos e costumes ligados pela memória da sociedade tradicional; a negação de todo e qualquer traço da cultura popular que pudesse macular a imagem civilizada da sociedade dominante; uma política rigorosa de segregação dos grupos populares da área central da cidade, que será praticamente isolada para a utilização exclusiva das camadas aburguesadas; e um cosmopolismo agressivo, profundamente identificado com a vida da metrópole parisiense.

Em Pechman (1994) apud Costa (2003), vamos encontrar o esclarecimento de que as ideias urbanísticas tiveram muito mais um caráter resolutivo de problemas técnicos e de intervenção na cidade do que o de uma política de

---

<sup>11</sup> Para Andrade (1993), a intervenção de Pereira Passos no Rio de Janeiro visava criar uma imagem de cidade europeia em pleno trópico. No entanto, teve caráter pontual e fragmentário, sem pretender dar uma resposta ao problema do crescimento da cidade a médio ou longo prazo, ou seja, bastaram os princípios de embelezamento inspirados na tradição neoclássica, com alargamento de algumas ruas e o saneamento de quarteirões insalubres, sem a necessidade de um plano enquanto elemento de previsão do destino da cidade.

reforma urbana baseada no pressuposto da necessidade de planejamento da cidade que abarcasse seus problemas sociais advindos de um processo de urbanização desastroso. A experiência urbanística se esgota na renovação do corpo urbano e na hierarquização do corpo social, sem necessitar negociar melhorias nas condições de vida dos estratos sociais, nas suas atividades cotidianas, nas normatizações sanitárias.

É no bojo desse debate que ocorre o episódio da Revolta da Vacina no Rio de Janeiro. Estimulada, principalmente, pela execução de uma proposta urbanística que se impunha à cidade do Rio de Janeiro, sem levar em conta o corpo social, sem negociar melhorias nas condições de vida dos grupos, enfim, ocorrido de forma arrogante.

Como já mencionado anteriormente, a ressignificação de modelos e práticas urbanísticas advindas do cenário internacional estava fortemente marcada pelo poder exercido pela cultura francesa sobre nossas elites e governantes.

Pereira Passos, no projeto de modernização da cidade do Rio de Janeiro, adotou as premissas *haussmannianas*, pois vivera na Paris da época dos *Grands Travaux*<sup>12</sup> e presenciava o enorme sucesso daquele empreendimento.

Voltando nossas análises para a cidade de São Paulo, com o plano elaborado por Victor Freire e Bouvard em 1911, identificamos um contexto diferenciado, uma vez que esse padrão *haussmanniano* era questionado, adotando-se a premissa da urbanística alemã, em especial a de influência *sitteana* e *stübeana*<sup>13</sup>.

No quesito sanitário, as novas orientações da medicina e da saúde pública a partir de Pasteur contribuíram para o enfrentamento desses graves problemas, mas não sem forte participação popular, como no caso da Revolta da Vacina, ocorrida no Rio de Janeiro por conta da primeira campanha de vacinação em massa implementada.

---

<sup>12</sup> As transformações urbanas produzidas na cidade de Paris durante o Segundo Império ou também denominadas de Trabalhos Haussmannianos (*Travaux Haussmanniens*), constituem-se em um conjunto de modernizações do desenho da capital francesa durante o período de 1852 à 1870, realizadas a mando de Napoleão III e executadas pelo prefeito de Paris, Barão de Haussmann.

<sup>13</sup> A *Urbanística Alemã* surge do isolamento que a Alemanha estava vivendo em relação à França e à sua tradição arquitetônica, (notabilizada sobretudo após as intervenções de Haussmanniana em Paris), vem conferir um caráter autônomo a sua prática urbanística saxônicas. Camillo Sitte, arquiteto austríaco ganhou notoriedade ao divulgar, em 1889, um estudo crítico sobre as intervenções que estavam se realizando em Viena e que haviam dado origem a uma monumental avenida circular contornando o centro histórico da cidade – a *Ringstrasse* (SIMÕES JR, 2004).

A engenharia também apresentou contribuições para o cenário das cidades brasileiras. Os planos integrados de saneamento envolvendo drenagem, canalização dos cursos d'água, tratamento de esgotos e abastecimento de água potável foi a contribuição mais evidente. O maior expoente brasileiro foi Francisco Rodrigues Saturnino de Brito, que, com formação francesa, realizou planos para quase todas as grandes cidades brasileiras, num momento em que a ameaça de epidemias exigia intervenções sanitárias imediatas.

Alguns desses profissionais aliavam o campo da experimentação prática junto às prefeituras com atividade acadêmica, o que os colocava em situação privilegiada para pensar problemas urbanos com uma abordagem respaldada em conhecimento teórico advindo de referências internacionais. O caso mais relevante foi o do engenheiro Victor Freire, diretor de obras da prefeitura de São Paulo e ao mesmo tempo catedrático da Escola Politécnica.

A solução estava associada a uma postura que fazia questão de negar as raízes do passado colonial recente e copiar o modelo de modernidade urbana: o da cosmopolita Paris, berço da cultura, da elegância, das inovações do campo da arte e da tecnologia, local que sediava anualmente as famosas Exposições Universais.

O paradigma cultural modernizante, fortemente influenciador de nossas elites, se ressignificou em uma tradução simplista de um modelo urbanístico. Engenheiros e administradores públicos com certo conhecimento realizado no exterior, contentavam-se com a realização de um projeto de modernização pautado, em grande parte, na abertura de uma única avenida.

São Paulo se apresentava como uma exceção a este modelo, pois foi o único caso em que o principal projeto de modernização não esteve associado a criação de uma nova artéria viária. O projeto "Grande Avenida", de autoria do engenheiro-arquiteto Alexandre de Albuquerque, apoiado pelo respeitável arquiteto e empreendedor Ramos de Azevedo, sofreu grandes críticas de Victor Freire, Diretor de Obras Municipais. Freire ousava criticar as intervenções de Pereira Passos no Rio de Janeiro e o inadequado traçado urbanístico proposto por Aarão Reis para Belo Horizonte<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver anexo B – Exemplos de planejamento urbano no mundo: Planta Geral da Cidade de Belo Horizonte (1895), página 262.

Freire, juntamente com Saturnino de Brito, eram praticamente os únicos brasileiros a frequentar os congressos e exposições internacionais de urbanistas que se realizavam na Europa e nos Estados Unidos.

Como resultado disso, a cidade de São Paulo transforma-se em palco de um extenso debate público discutindo o projeto das avenidas para a capital paulista. Para Freire, a melhor opção para o descongestionamento do centro seria expandi-lo para fora de sua colina histórica, através de várias conexões viárias de baixo impacto em termos de arrasamentos e demolições. Freire também enfatizava a necessidade de ampliação das áreas verdes públicas no centro. A solução emblemática que surge para o centro foi a criação da área do Anhangabaú, integrando o centro velho com a região que abrigaria o futuro centro novo e com os bairros periféricos que se esboçavam. Uma proposta marcada pela concepção urbanística de Camillo Sitte e Joseph Stüben. Portanto, Freire foi capaz de questionar o modelo dominante e de propor um novo paradigma para a prática urbana – a do modelo anglo-saxão, introduzindo Camillo Sitte, Joseph Stübben e Raymond Unwin no cenário nacional e trazendo a experiência das *gardens-cities* inglesas para nossas cidades deixando uma marca indelével em um grupo de urbanistas nos quadros da administração municipal paulista, que souberam, nas décadas seguintes elaborar planos de intervenção bem fundamentados – como por exemplo, o Plano de Avenidas de Prestes Maia. (SIMÕES JR, 2004).

Na década de 1920 o discurso se altera. A cidade passa a ser objeto de intervenções que abarcavam sua totalidade e, para isso, intensifica-se a necessidade de um corpo técnico especializado que contasse com o respaldo do *status* científico. Para Stuckenbruck (1996)

[...] o que caracteriza esse momento é uma mudança de conteúdo no discurso sobre o urbano, marcada pelo surgimento de novos profissionais especializados e pela concepção global da cidade, utilizando-se da metáfora do organismo, emprestada do saber médico. (STUCKENBRUCK, 1996, p.111).

O debate sobre os destinos das cidades ganhava o interesse dos mais variados setores da sociedade, desde engenheiros e técnicos da prefeitura até médicos sanitaristas, passando pela opinião pública. O poder público, nesse contexto, produz uma clara política de urbanização da cidade, como não poderia deixar de ser, repleta de interesses elitistas. Na segunda metade da década de 1920, foi realizado um plano de urbanização para a cidade do Rio de Janeiro, o qual veio a ser

conhecido como *Plano Agache*. Esse plano consistia em grandes avenidas arborizadas e áreas com jardins para o centro. Essas mudanças pelas quais as cidades passavam abrangiam questões de saneamento básico, água, esgotos e drenagem, escoamento do lixo e das inundações e circulação como uma das principais funções da cidade. Propunha, ainda, a implantação de um sistema metroviário e a criação de áreas habitacionais com deslocamento da população de baixa renda para os subúrbios, e os de alta para os bairros-jardins na Zona Sul. Para Abreu (1992), o Plano Agache constitui o exemplo mais importante da tentativa das classes dominantes da República Velha de controlar o desenvolvimento da forma urbana carioca.

As análises realizadas apontam que uma corrente do pensamento urbanista no Brasil é efetivada com nítidas influências das concepções do sanitarismo, da visão historicista de Camille Sitte, da cidade-jardim de Howard e da concepção francesa e americana de cidade. Na próxima Seção dimensionaremos a contribuição das concepções que, efetivamente, contribuíram na formulação do que classificamos de *corrente do pensamento urbanístico brasileiro*. Salientamos, entretanto, que as três primeiras concepções, a sanitarista, a historicista de Camille Sitte e a cidade-jardim de Howard, compõem um quadro de intervenções urbanas, na cidade de São Paulo e, visivelmente, em Araraquara, anteriores à solidificação de uma concepção totalizante de cidade. Em outras palavras, as três primeiras concepções serviram de inspiração para intervenções pontuais nessas cidades, contribuindo, ainda mais, para a solidificação de um processo de exclusão urbana.

A construção de propostas urbanas que se cristalizaram em planos, agora voltados para o todo, está vinculada à formação de aparato conceitual que pudesse dar conta, a partir do ano de 1954, quando São Paulo assume a condição de primeira metrópole brasileira, dos atributos da cidade cuja abordagem tornou-se praticamente inacessível ao urbanismo paulistano. Naquele momento, São Paulo desafiava o urbanismo e os seus mais experientes profissionais. Portanto, foi a partir da década de 1950 que se construiu um ponto de inflexão na trajetória das relações entre a metrópole e o urbanismo que já assumia sua nova versão: a de planejamento urbano.

A constatação de Tafuri (1985), ao analisar as relações entre metrópoles europeias e o urbanismo na segunda e terceira décadas do século XX, mostra que tanto a metrópole quanto o urbanismo viviam condições de convívio

inviável. Entendemos que São Paulo, guardadas as devidas proporções, também vivia essa relação conflituosa e contraditória entre metrópole e urbanismo. O centro da argumentação de Tafuri é que a metrópole do desenvolvimento não aceita “o equilíbrio no seu seio”. Na cidade de São Paulo do período de 1950 a 1960 – metrópole do desenvolvimento - o urbanismo moderno, tal como o qualificou L. Benevolo (1967), não encontrava seu lugar na desenfreada caminhada da metrópole do progresso.

Ao percorrermos e analisarmos as diferentes propostas de intervenção na metrópole e a ideia de cidade contida em cada uma delas, pretendemos demonstrar os limites conceituais que cada modelo de reflexão e intervenção apresenta. As ideias defendidas por Luiz Anhaia Mello, ex-prefeito de São Paulo e profissional envolvido com estas duas dimensões, a conceituação e a prática urbanística representou um ponto notável do pensamento urbano. (MEYER, 1991). Pretendemos, na Seção seguinte, 3 Contribuições de Anhaia Mello ao urbanismo paulistano: de Ebenezer Howard à Escola de Chicago, identificar os caminhos percorridos por esse estudioso das questões urbanas na solidificação de um pensamento urbano paulista, e por que não dizer, brasileiro.

**Seção 3**  
**Contribuições de Anhaia Mello ao urbanismo paulistano: de**  
**Ebenezer Howard à Escola de Chicago**

Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello, aqui denominado como Anhaia Mello, era engenheiro civil formado no Rio de Janeiro em 1875, trabalhou por curto tempo na Cia. Mogiana e estudou Instalações Industriais nos Estados Unidos e na Europa. Retornando ao Brasil, assumiu a direção da Anhaia Fabril, uma das primeiras tecelagens do Brasil, fundada por seu pai em 1869 em Itu e cuja filial em São Paulo ficava na Rua Anhaia. (FICHER, 2005).

Anhaia Mello entrou diretamente para o primeiro ano do curso geral da Politécnica em 1909; tendo concluído o segundo ano do curso de engenheiro-arquiteto em 1913, prestou os exames vagos das cadeiras do terceiro ano e diplomou-se ainda em 1913 após uma permanência de apenas quatro anos na escola. Filho de grande amigo de Francisco de Paula Ramos de Azevedo e seu aluno direto, recém-formado entrou para a F.P.Ramos de Azevedo & Cia. Na mesma época, iniciou atividades na Cia. Iniciadora Predial, financiadora e construtora fundada em 1908 por Ramos de Azevedo e sócios, que então executava um grande número de residências na cidade de São Paulo.

Segundo Ficher (2005), a principal atividade profissional particular de Anhaia Mello foi desenvolvida na Iniciadora Predial, onde permaneceu como diretor até a sua dissolução em 1964. Dirigiu também a Cia. Cerâmica Villa Prudente, outra empresa de Ramos de Azevedo, fundada em 1910. Além dessa participação administrativa em empresas organizadas por Ramos de Azevedo, dedicou-se à arquitetura. Realizou algumas casas, entre as quais a sua própria residência à alameda Ministro Rocha Azevedo, esquina da alameda Itu, e algumas obras religiosas, como o Colégio e Igreja São Luiz, à avenida Paulista; a Igreja do Espírito Santo, à rua Frei Caneca, e a Matriz da Mooca, demonstrando sempre preferência pelo estilo classicista. Como consultor do escritório de Miguel Badra Jr., participou em 1973 no projeto da Marina Canal e na elaboração do Plano Diretor do Guarujá.

Em 1917, concorrendo com Alexandre Albuquerque, Bruno Simões Magno e Francisco Tito de Souza Reis, prestou concurso para o preenchimento da vaga docente substituto da 4ª Cátedra de Artes da Politécnica, no qual foi aprovado em segundo lugar.

Em 1918, assumiu como substituto, foi nomeado em outubro de 1919 e efetivado em outubro de 1922. De maio de 1922 a fevereiro de 1923, foi interino de Ramos de Azevedo nas cadeiras de Arquitetura Civil e Higiene das Habitações e Composição Geral (Habitações); ministradas respectivamente no 1º e 2º ano do curso



de engenheiro-arquiteto; de fevereiro a agosto de 1924, foi interino do Alcides Martins Barbosa na cadeira de Aplicações de Geometria Descritiva, Geometria Projetiva, ministrada no 1º ano do Curso Geral.

Quanto à sua atuação na Politécnica, de julho a novembro de 1926 foi novamente interino de Ramos de Azevedo e, em julho de 1928, foi empossado vice-diretor. Porém, estava começando um momento politicamente agitado em sua carreira. Membro do Partido Democrata e, portanto, politicamente identificado com o grupo vencedor da Revolução de Outubro de 1930, logo após a instauração do governo provisório do interventor João Alberto Lins de Barros (25 novembro de 1930 – 25 de julho de 1931) assumiu a direção da Politécnica, que deixou em seguida, em 6 de dezembro, para assumir a Prefeitura Municipal de São Paulo. Durante a sua gestão, seria alvo de manifestação de estudantes da Politécnica, contrários à sua participação em um governo repudiado pela população paulista. (FICHER, 2005).

Como prefeito, tentou aplicar algumas de suas ideias urbanísticas, entre as quais a de que São Paulo não deveria se expandir indefinidamente, tese defendida desde 1920. Por meio do Ato no 21, de 17 de dezembro de 1930, tratou de reeditar a Lei no 2.611, de 1923, sobre a responsabilidade do proprietário do terreno urbano no custeio da pavimentação. Com o Ato nº 25, de 23 de dezembro de 1930, introduziu algumas modificações no código Arthur Saboya (LEI nº 3.427, de 19 de novembro de 1929), como a determinação de aproveitamento da área de terrenos, com o objetivo de limitar o adensamento na ocupação do solo urbano. Essas medidas foram ainda mais detalhadas e ampliadas pelo Ato nº 129, de 21 de março de 1931. Com o Ato nº 32, de 27 de dezembro de 1930, instituiu a Comissão Municipal de Serviços de Utilidade Pública, incumbida da fiscalização das empresas concessionárias dos serviços de telefone, luz, força e transporte, segundo a proposta que defendera em Regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública.

A análise do percurso profissional-acadêmico de Anhaia Mello revela que o acirrado espaço de atuação no qual ele estava inserido, foi fundamental para a consolidação de uma série de propostas urbanas. A próxima seção pretende focalizar a proposta tida por Anhaia Mello como uma contribuição da universidade para o estudo de ocupação lícita do solo paulistano, “O Plano Regional de São Paulo” (1956).

“O Plano Regional de São Paulo” é, sobretudo, uma carta de princípios, um manifesto baseado em inúmeras citações de urbanistas, sociólogos,

geógrafos, filósofos e políticos consagrados. Pretendemos sistematizar as contribuições de Anhaia Mello ao urbanismo paulistano a partir de dois enfoques: os referenciais urbanísticos – a cidade-jardim de E. Howard, as propostas de Le Corbusier e as interpretações da Escola de Chicago - e as principais propostas de “O Plano Regional de São Paulo”.

### 3.1 O Plano Regional de São Paulo: uma Carta de Princípios de Anhaia Mello

O nosso ponto de partida para a análise das principais contribuições de Anhaia Mello para o desenvolvimento de um urbanismo paulistano será a carta de princípios “*O Plano Regional de São Paulo*” dirigida ao estudo de um “*Código de Ocupação Lícita do Solo*” do ano de 1956. O objetivo de Anhaia Mello com essa proposta era o de produzir um manifesto baseado em inúmeras citações de urbanistas, sociólogos, geógrafos, filósofos e políticos consagrados. Ele parte das observações produzidas no seminário *Arquitetos*, realizado na Grécia em 1954, em que, segundo seu depoimento, reafirmou-se o princípio da Carta de Atenas de 1933: os planos locais devem estar conectados a um plano regional. A Carta de Atenas foi um produto do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado na cidade de Atenas no ano de 1933. Naquele momento, concluíram que uma aglomeração constitui o núcleo vital de uma extensão geográfica cujo limite é definido pela zona de influência de uma outra aglomeração, ou seja,

Suas condições vitais são determinadas pelas vias de comunicação que asseguram suas trocas e ligam-se intimamente à sua zona particular. Só se pode enfrentar um problema urbanístico referenciando-se constantemente aos elementos constitutivos da região, principalmente, a sua geografia, chamada a desempenhar um papel determinante nessa questão: linhas de divisão de águas, morros vizinhos desenhando um contorno natural confirmado pelas vias de circulação, naturalmente inscritas no solo. Nenhuma atuação, pode ser considerada se não se liga ao destino harmonioso da região. O plano da cidade é só um dos elementos do todo constituído pelo plano regional. (CARTA DE ATENAS, 1933, p. 10)

No “O Plano Regional de São Paulo”, Anhaia Mello reproduz parte do documento produzido no encontro internacional, transcrevendo-o diretamente em francês:

*“Il est souhaitable, pour les pays qui se trouvent en plein développement que l'étude des problèmes speciaux d'une ville ou d'une agglomeration, procede toujours à la suite d'une conception plus générale: c'est à dire que l'étude de l'aménagement regional fournira le*

*plan directeur, suivant les études spéciales des agglomérations de cette région*".<sup>15</sup> (MELLO, 1956, p. 9)

Contudo, Anhaia Mello ocupava-se, inicialmente, com o que ele denominava de Plano Nacional. A sua principal meta é a harmonização dos cinco planos regionais, das cinco regiões geoeconômicas do país: norte, sul, leste, nordeste e centro-oeste. A autoridade responsável pela organização de um plano regional seria, obrigatoriamente, a federal. No entanto, Anhaia Mello recomendava a criação de um órgão sem atribuições administrativas, idêntico ao americano *National Planning Bureau* – *NPB* criado no governo Roosevelt<sup>16</sup>. Este seria constituído por sete membros, um representante de cada região geoeconômica e mais dois, escolhidos diretamente pelo Presidente da República. A tarefa do Conselho Nacional de Urbanismo deveria ser a de coordenar, dar sequência, facilitar a cooperação e correlacionar esforços nos planos federal, estadual e municipal. Seria também atribuição do CNU compatibilizar e opinar sobre os planos setoriais e as porcentagens da receita tributária reservada pela União para estes planos.

No entanto, a simples transposição dessa estrutura organizacional administrativa do governo Americano voltada para o planejamento urbano nacional para a realidade brasileira não seria tão simples. Segundo Anhaia Mello, no Brasil o maior desequilíbrio estrutural dizia respeito aos resultados do censo demográfico de 1950 elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. Nesse censo foram revelados dados importantes sobre o eixo São Paulo-Rio de Janeiro, cujas informações foram transcritas para a *Carta de Princípios* de Anhaia Mello

Rio-São Paulo representam apenas 3,4% da área do território nacional; entretanto aí se encontram (sic.) 68% da produção industrial brasileira; 70% do potencial de energia elétrica instalada, 58% dos operários empregados na indústria. (MELLO, 1954, p.10)

Estes números, que apontavam já em 1950 para a formação do primeiro macroeixo econômico do Brasil, com duas metrópoles nos polos extremos, são diagnosticados pelo Plano Regional como uma *anomalia*, pois o mesmo censo de 1950 também apontava um país rural.

<sup>15</sup> “É desejável para os países que se encontram em pleno desenvolvimento que os estudos dos problemas específicos de uma cidade ou de uma aglomeração sejam sempre de acordo com uma concepção mais geral: ou seja, que o estudo da organização regional forneça o plano diretor, segundo os estudos específicos desta região”. (MELLO, 1956, p. 9, tradução nossa).

<sup>16</sup> Em 1933, o Ministério do Interior dos Estados Unidos criou o que chamou de Conselho Nacional de Urbanismo (CNU), que se destinava a planejar ações de obras públicas para os projetos da era da Depressão, como parte do *New Deal*.

[...] com uma população de 51.944.397 habitantes, sendo 33.161.506 habitantes rurais (64%) da população e 18.728.891 habitantes urbanos (36%) a sua distribuição no território nacional é [...] considerada por Anhaia Mello (...) *extremamente preocupante*. (MELLO, 1954, p. 10).

As constatações de Anhaia Mello se baseiam na tabela transcrita de sua proposta de “O Plano Regional de São Paulo”.

**Tabela 1 - Brasil - distribuição habitacional no território em 1950.**

<b>Região</b>	<b>Superfície 1.000 Km<sup>2</sup></b>	<b>Habitante por km<sup>2</sup></b>
Brasil	8.464	6,14
Norte	3.540	0,52
Maranhão	332	4,77
Piauí	249	4,19
Bahia	563	8,58
Minas Gerais	581	13,28
São Paulo	247	36,00
Rio de Janeiro	41	55,00

Fonte: Censo demográfico de 1950, IBGE. Tabela extraída do “O Plano Regional de São Paulo” de Anhaia Mello, 1954, p.10.

Como podemos constatar nesta Tabela, o desequilíbrio é manifesto. Anhaia Mello aspirava mudar este quadro. Não identificamos, no entanto, na sua proposta de Plano Regional um encaminhamento claro para solucionar esse problema.

Economicamente, a hegemonia de São Paulo pode ser facilmente comprovada por dados estatísticos. Concentrando 36,40% do PIB nacional, o estado paulista era o segundo mais populoso do país – 9.134.423 hab. (ou 17,58% do total nacional, que era de 51.944.397 hab.), com densidade demográfica de 36,95 hab/km. Concentrando 20,06% da população economicamente ativa do país (PEA), sua organização, setorial do emprego era a mais aprimorada entre os entes da federação: reunia 43% da PEA no setor primário, 23,30% no setor secundário e 33,20% no setor terciário (dados do IBGE, citados em CANO, 1988, p.22).

Segundo Selingardi-Sampaio (2009), São Paulo

Era, também, o estado mais industrializado, por concentrar 27,09% dos estabelecimentos industriais do país, 45,09% do total de operários e 46,62% do valor da produção industrial nacional (contra 75,40% de toda a região Leste). No total das exportações brasileiras, a parcela de São Paulo representava 49,40% e tal participação mantinha-se quase inalterada desde 1920, sendo os principais produtos exportados café, algodão (em rama e *linters*), banana, laranja. Para outros estados brasileiros, enviava calçados, câmaras de ar, ferro em barras,

máquinas e aparelhos elétricos, papel, produtos químicos e farmacêuticos, tecidos de *nylon* e algodão. (STZER, 1954, p.19 e 33 *apud* SELINGARDI-SAMPAIO, 2009, p.99).

Para Anhaia Mello a enorme concentração industrial em São Paulo, além de provocar um desequilíbrio com relação aos outros entes federativos, promovia o inchaço desordenado da metrópole paulista.

Com relação à distribuição dos tributos gerados pela federação, já em 1954, Anhaia Mello havia percebido com clareza a artificialidade da autonomia municipal, conforme podemos observar na Tabela 2. Brasil - distribuição geral dos tributos em 1951. Nesse sentido, ele encaminha proposta de reforma constitucional no sentido que se fizesse “uma diferente discriminação de receitas, na qual o Município seria aquinhado na proporção de suas responsabilidades”.

**Tabela 2 - Brasil - distribuição geral dos tributos em 1951.**

Ente federativo	Porcentagem
União	51,67
Estados	36,95
Municípios	11,38

Fonte: Censo demográfico de 1950, IBGE. Tabela extraída de “O Plano Regional de São Paulo” de Anhaia Mello, 1954, p.12.

Passando, agora, para a esfera estadual, o autor faz sua primeira incursão no assunto mais polêmico da sua proposta de “O Plano Regional de São Paulo”. Segundo Anhaia Melo “[...] a tese da limitação do crescimento é incontestável. Desagrada a muita gente, porque põe termo a muita exploração imobiliária, a muita fortuna fácil – mas sociedade é uma organização sob uma autoridade”. (MELLO, 1954, P. 14).

A tese da limitação do crescimento representava em 1954 era uma verdadeira provocação, pois ser uma das cidades que mais crescem no mundo era mais que um lema, era uma meta a ser sustentada e ampliada pelas administrações municipais paulistanas da época. A despeito de a proposição de Anhaia Mello ter ganhado alguns adeptos, lançou uma nuvem escura sobre as vantagens constantemente alardeadas do crescimento sem limites.

“O Plano Regional de São Paulo” ainda propunha: 1) elaboração do Plano Estadual; 2) obrigatoriedade de organização de planos para os municípios a partir de um determinado nível de população; 3) criação do conselho Estadual de Urbanismo (CEU); Para lidar com os problemas comuns aos municípios, propunha-se a criação da COPRISP, Comissão do Plano da Região Industrial de São Paulo. A

atribuição nuclear desta comissão tinha por objetivo controlar o crescimento dos municípios. Segundo proposta de “O Plano Regional de São Paulo”, a COPRISC teria a função de: a) proibir novas indústrias no Município da Capital; b) incentivar seu estabelecimento em outros municípios; c) melhorar as condições das pequenas cidades; d) fundar novos núcleos do tipo cidade-jardim; e) criar *trading-states*.

Além de uma clara política de reforço das cidades pequenas e médias em detrimento do crescimento sem controle da metrópole, Anhaia Mello empunhava a bandeira da descentralização industrial.

Segundo Mello (1954),

[...] não é possível adiar a eclosão de uma campanha em prol da descentralização da indústria no Brasil na qual se empenham as classes produtoras e os poderes governamentais do Município, do Estado e da União. A descentralização proporcionará melhor proteção ao parque industrial na eventualidade de uma guerra. Significará o descongestionamento das metrópoles com a consequente suavização das agitações sociais que fervem em decorrência das inúmeras aflições que torturam os seus habitantes. (MELLO, 1954, p. 21).

A despeito da ingenuidade de Anhaia Mello sobre as origens dos conflitos sociais, os demais pontos apresentados revelavam a sua perfeita sintonia com as correntes urbanísticas europeias. As cidades novas inglesas da primeira geração de urbanistas – Harlow, Stevenage, Hemel Hempstead, Basildon -, ditavam as regras: população controlada em torno de um número considerado ótimo; crescimento sob a égide de um plano; e setor industrial circunscrito.

Ao tecer suas recomendações sobre a esfera municipal, Mello (1954) confirmava as disposições anteriores elaboradas pela primeira geração de urbanistas ingleses:

1. limitar o crescimento da conurbe paulistana; 2. rearticular a população da conurbe com as respectivas atividades, relacionando de novo “*folk, work and place*” e reequilibrando as quatro funções: residência, trabalho, recreio e circulação e os dois ritmos – o humano (4 km) e o mecânico (100 km) ou o cotidiano e o intermitente; 3. regular e limitar o crescimento de todas as cidades e vilas da área regional. As maiores como Santos, Campinas e Santo André devem estacionar, melhorar o *standard* de vida em vez de crescer mais; 4. criar novas cidades tipo cidade-jardim em sítios a determinar; 5. criar *trading-estates*; 6. reorganizar técnica, econômica e espiritualmente toda a área rural da região; 7. conservar o primeiro, tornando-o acessível para o recreio e comunhão com a natureza, revigoramento físico e espiritual das populações regionais. (MELLO, 1954, p. 23).

As reflexões de Anhaia Mello sobre a cidade deixam claro o seu compromisso com a cidade existente. Suas recomendações apontam constantemente

para a limitação forçada de seu crescimento por meio de fatos exteriores de planejamento orgânico e criador. O ciclo de crescimento das cidades, segundo Anhaia Mello, pode ser revertido recorrendo-se à concepção regionalista de desenvolvimento e à polinucleação. No entanto, aponta Anhaia Mello que a cidade da “era biotécnica” é antes de tudo uma cidade regida por normas precisas e democráticas, pois “[...] não se pode ocupar o solo de um país sem regra. É preciso estabelecer um Estatuto do Terreno (grifo nosso) ou *Código de Ocupação Lícita do Solo*”. (MELLO, 1954, p. 37).

As denominadas boas regras de ocupação do solo são retiradas por Anhaia Mello, direta e literalmente, do texto *Propos D'Urbanisme*, de Le Corbusier, citado em francês:

*1. Il faut, tout d'abord donner une échelle sensible aux plans: l'heure de marche à pied révèle mieux l'emploi du sol que les échelles numériques abstraites; 2. Satisfaire à la revendication: soleil, espace, verdure; 3. Fixer le rapport de la surface bâtie à la surface libre; 4. Dictier Les densités qui détermineront l'usage et la qualité des zones bâties (IFS); 5. Admettre la limitation du périmètre maximum de la ville; 6. Préparer La reabsorption progressive des résidus parasites et maladies des villes: les banlieues*<sup>17</sup>. (MELLO, 1954, p.37).

De todos os pontos apresentados e chancelados por Anhaia Mello, somente o de número cinco revela uma preocupação com a cidade existente, na medida em que propõe a limitação de um perímetro máximo para as cidades. Anhaia Mello, citando L. Mumford, é categórico: “[...] novas cidades e diferentes deverão ser criadas por uma geração mais decidida e mais humana, menos fascinada pelos falsos deuses das finanças”<sup>18</sup>.

As novas cidades, assim, deveriam possuir um desenho que respeitasse pelo menos três quesitos: 1. A cinta verde para limitação da extensão da cidade e abastecimento de *fresh food*; 2. A superquadra que permite a convivência

<sup>17</sup> 1. Deve-se, antes de mais nada, dar uma escala sensível aos planos: a hora da caminhada revela melhor o emprego do sol que as escalas numéricas abstratas; 2. Satisfazer à reivindicação: sol, espaço, vegetação; 3. Determinar a relação da superfície construída e da superfície livre; 4. Ditar: as densidades que determinaram o uso e a qualidade das zonas construídas; 5. Admitir: o limite do perímetro máximo da cidade; Preparar: a absorção progressiva dos resíduos parasitas e doenças urbanas: as periferias (ou para colocar o peso social pejorativo que os franceses imputam aos banlieues, uma boa tradução seria subúrbios). (MELLO, 1954, p.37, tradução nossa).

<sup>18</sup> Lewis Mumford nasceu em Nova York. Estudou no City College nova-iorquino e na New School for Social Research. Colaborou em publicações, e seus primeiros textos publicados tanto em jornais quanto em livros, firmaram sua reputação como escritor interessado pelas questões urbanas. Desde a estreia, porém, com "A História da Utopia" (1922), sempre situou seus comentários num contexto amplo, que incluía a literatura, a arte e a ação comunitária como meio para aprimorar a qualidade de vida. Em outras obras (1934-1941), Mumford advertiu que a sociedade tecnológica deveria entrar em harmonia com o desenvolvimento pessoal e as aspirações culturais regionais. Depois de 1942, lecionou ciências humanas e planejamento urbano e regional em várias universidades americanas. Fonte: biblioteca virtual Lewis Mumford. Disponível em: <http://library.monmouth.edu>. Acesso em: 03 de março de 2011.

pacífica do automóvel e; 3. A unidade de vizinhança que permite a rearticulação social e comunitária da urbes. (MELLO, 1954, p. 38).

Considera-se que o conceito de Unidade de Vizinhança (UV) foi formulado originalmente por Clarence Arthur Perry no contexto do plano de Nova York de 1929. Perry (1929) pensa a UV como uma unidade pertencente a um conjunto maior – a cidade. Entretanto, não se observa na sua concepção, preceitos de transformação da ordem estética do meio urbano, mas tão somente de ordem funcional. As transformações físicas ocorreriam basicamente no sistema viário e na localização dos equipamentos, sem grandes alterações no sistema de parcelamento dos lotes residenciais.

Para Lamparelli (1994), o processo de transposição de experiências e ideias surgidas em outros contextos acontece da seguinte maneira: primeiro, pela importação direta de métodos, práticas e profissionais de outros países; segundo, pela transposição difusa que se processa pela absorção de ideias, teorias, métodos e soluções captadas por pessoas e instituições que exercem influência dispersa e incremental e por último, pelo surgimento de situações problemáticas inéditas que exigem soluções a partir do confronto de paradigmas concorrentes. Lamparelli (1994) supõe que o processo de introdução das ideias de UV no Brasil, pelos menos inicialmente, exemplifica a segunda maneira de transposição sugerida. A concepção de UV que Lúcio Costa engendra como meio de estruturar o setor habitacional de Brasília não passa ao largo destas preocupações embora apresente peculiaridades como, por exemplo, o fato de ser fracionada em quatro superquadras. Organizadas com certas condições de autossuficiência de equipamento, cada superquadra incluiria uma escola primária e um certo número de estabelecimentos comerciais de nível local nas vias de acesso, voltadas para o interior da superquadra. Tal como na concepção clássica, há uma nítida preocupação com a distribuição dos equipamentos de consumo coletivo, sendo a área residencial pensada em termos de autossuficiência.

Além de apostar na superquadra e na unidade de vizinhança, Anhaia Mello, seguindo as teses do urbanista inglês Ebenezer Howard (1850-1928), afirmava ser fundamental que a terra fosse mantida como propriedade pública. Segundo Mello (1954),

[...] ninguém desconhece a imensa valorização que se produz na transformação do terreno rural em urbano. Não é menor a valorização produzida no terreno urbano pelo aumento da população, desenvolvimento do comércio e indústria, realização de obras públicas e grandes reformas urbanas. Essa valorização é caracteristicamente



um *unearned increment* porque não depende de esforço do proprietário, mas corresponde a trabalho coletivo. Para a coletividade deve, pois, reverter, e o meio mais prático de fazê-lo é conservar a terra como propriedade pública, arrendando os terrenos por prazos longos aos interessados. A importância dessas locações, renovadas a cada cinco ou dez anos, é suficiente para a realização e manutenção dos serviços públicos e para melhoria crescente do *standard* de vida urbana. (MELLO, 1954, p. 41).

Ao finalizar o documento “O Plano Regional de São Paulo”, Anhaia Mello, para legitimar suas proposições, debruça-se sobre um exemplo considerado bem-sucedido – o Plano de Chicago – produzido por E. Grunsfeld e L. Wirth<sup>19</sup>. O Plano Metropolitano de Chicago foi bem-sucedido por, principalmente, segundo Anhaia Mello, ter incluído a região sobre a qual Chicago exerce uma influência significativa no quadro de planejamento (RIBEIRO e PECHMAN, 1996).

Segundo Anhaia Mello, a base do plano é

[...] um sistema moderno e eficiente de transporte para toda a região; transporte ferro, rodo, hidro, aeroviário, transporte rápido de massa e local – tudo integrado. Os veículos circulam por *superhighways*, *depressed ou elevated*, menos o *lake-shore* (sic.) que é de superfície – e por onde se escoia a circulação rápida e geral (...). A grande metrópole será dividida em 70 comunidades locais de vizinhança de 5.000 habitantes cada uma (...), cada comunidade de 50.000 habitantes se constitui de 10 unidades de vizinhança, de 5.000 pessoas cada, com equipamento social completo, o que dá a cada uma uma autonomia perfeita. (MELLO, 1954, p. 41).

O exemplo do plano urbanístico de Chicago, elaborado por Grunsfeld e Wirth em 1960, é a última referência feita por Anhaia Mello no documento apresentado como uma conferência pronunciada em comemoração ao Dia Mundial do Urbanismo em 8 de novembro de 1954.

Embora o texto de Anhaia Mello faça referência a diversas teorias, de *Le Corbusier* à *Lewis Mumford*, de *Ernest Burgess*<sup>20</sup>, de *E. Howard* a *Clarence*

<sup>19</sup> Para RIBEIRO e PECHMAN (1996), o plano urbanístico de Chicago (EUA), elaborado por Grunsfeld e Wirth em 1960, era um modelo de planejamento adequado e possível para a formulação de um plano regional.

<sup>20</sup> Durante os anos 1920, Robert E. Park (1864-1944) e Ernest W. Burgess (1886-1966) desenvolveram um programa distinto de pesquisa urbana no departamento de sociologia da Universidade de Chicago. Park e Burgess sugeriram que a luta por recursos urbanos escassos, especialmente a terra, levou à competição entre grupos e, finalmente, à divisão do espaço urbano em distintos nichos ecológicos ou “áreas naturais”, em que as pessoas compartilhavam características sociais semelhantes, pois estavam sujeitas às mesmas pressões ecológicas. Assim, a mancha urbana das cidades configura zonas de círculos concêntricos, fundamentais para explicar a organização espacial das áreas urbanas, principalmente no que diz respeito à existência de problemas sociais como desemprego e criminalidade em alguns bairros de Chicago. (BROWN, Nina; PARK, Robert; BURGESS, Ernest. “*Urban Ecology Studies*”, 1925. Copyright © 2001-2009 by Regents of University of California, Santa Barbara).

Perry<sup>21</sup>, apresenta a tese essencial que a teoria e a prática do urbanismo repousam na possibilidade de se promover a descongestão das metrópoles modernas. A retração das dimensões urbanas é o foco em torno do qual giram todas as propostas. A convicção de que existe um tamanho ótimo para as cidades, sustenta a sua teoria da congestão.

Nesse sentido, Anhaia Mello propõe um patamar de desenvolvimento da cidade em que a região industrial teria um raio de 100 km, uma população de quatro milhões, e área de 30.000 Km<sup>2</sup> incluindo 40 municípios. A intenção da proposta seria que a metrópole ficasse estacionada nesse ciclo. Para tanto, Anhaia Mello investiu suas reflexões na elaboração de mecanismos para conter o crescimento e a velocidade da mudança de metrópole para megalópole. Para alcançar tal objetivo, sua principal tese no plano intermunicipal consistia na forte obstrução de instalação de novas indústrias dentro do município da capital. O objetivo último dessa proposta era o de conter dois males: a expansão desordenada dos centros urbanos e o estrangulamento da economia industrial.

### **3.2 Contenção e retração do crescimento urbano: a descongestão da metrópole**

O centro do debate proposto por Anhaia Mello é característico dos anos 1950 nos países tidos como periféricos: a organização e o porte da metrópole dentro do “subdesenvolvimento”.

Para ele a reversão do ciclo metropolitano, tendo como base teórica às propostas surgidas na Inglaterra do final do século XIX, era de fundamental importância. A cidade-jardim como forma de controlar a expansão de Londres era um dos parâmetros utilizados por Anhaia Mello em suas reflexões sobre o crescimento urbano desordenado. Ao propor a “federação de pequenas cidades”<sup>22</sup>, critica a concentração urbana que representa às megalópoles e mergulha de forma eloquente na resposta apresentada por E. Howard no livro *Garden Cities of Tomorrow*.

---

<sup>21</sup> Clarence Arthur Perry estabeleceu a escola primária como equipamento central e o delimitador espacial de uma unidade de vizinhança: ela se estenderia de forma que sua população não ultrapassasse a capacidade de uma escola primária. A unidade de vizinhança é um escalão urbano que se assemelha ao bairro e é resultado da reunião de várias unidades residenciais. Ela foi idealizada como uma resposta ao crescimento dos grupos secundários (característicos das grandes áreas urbanas) de forma que os grupos primários seriam reforçados, por meio de uma configuração urbana que propiciasse a convivência e os contatos sociais. (LAMAS e GARCIA, 2004).

<sup>22</sup> O diagrama da cidade-jardim não deveria ser visto como um projeto de cidade, mas sim como um modelo referencial. Howard avança no sentido de reforçar a ideia de rede urbana, ou federação de cidades, propondo um modelo de integração regional, no qual as cidades-jardins de 32 mil habitantes ficam em torno de uma cidade central com 58 mil habitantes. (SOUZA, 2000, p. 146)

Anhaia Mello fazia uma leitura do espaço urbano paulistano como aquele que estava prestes a chegar a um esgotamento estrutural e econômico de sua capacidade de se adaptar às novas demandas impostas pelo crescimento desenfreado da cidade. Para ele não havia plano de obras capaz de atualizar e habilitar a cidade para responder às novas demandas. É por esse motivo que elege os problemas de escassez de energia e água, já enfrentados por São Paulo na década de 1950, como as justificativas para uma descentralização industrial.

Expansão e congestão além de fenômenos intimamente relacionados são também fenômenos desejados pela economia capitalista metropolitana, reforçava Anhaia Mello. O desenvolvimento e o expansionismo – movimentos da esfera econômico-industrial – são características indissociáveis do processo de metropolização. Deter o crescimento urbano, controlar suas fontes de expansão são opções quase sempre contraditórias e motivo de conflitos com as mais diversas forças econômicas. Em um cenário em que o modelo econômico se baseia na reprodução permanente do capital, a malha urbana será alvo de investidas de reproduções na esfera física-espacial.

Anhaia Mello pensava ser possível estancar o ciclo de reprodução, de fixar patamares passíveis de controle. As suas recomendações apontam para uma São Paulo metropolitana que nega a sua própria essência: a de ser a maior metrópole da América Latina.

No entanto, as contradições entre o pensamento expresso por Anhaia Mello e o contexto vivido pelo país são extremamente evidentes. Enquanto o “Plano Regional de São Paulo” propunha estancar o crescimento o país vivia a euforia do desenvolvimentismo dos anos 1950.

O eixo central da proposta de Anhaia Mello para a contenção do ciclo de crescimento anárquico é o planejamento orgânico fundamentado na limitação forçada por fatos exteriores: o regionalismo e a polinucleação, conforme já citamos anteriormente. O caso paulistano, segundo Anhaia Mello, poderia ser tratado de forma enérgica em suas questões mais importantes: congestão, deterioração das áreas centrais e desequilíbrio entre metrópole e campo. A ação mais apropriada para atingir o objetivo de solucionar o problema metropolitano paulista, segundo o seu ponto de vista, seria a inserção da metrópole no contexto regional, estabelecendo com clareza seus limites e minimizando a centralidade asfixiante por meio da polinucleação fundada na unidade de vizinhança.

A sustentação dessa proposta é conseguida por Anhaia Mello por meio da fundamentação teórica, como afirmamos na seção anterior, obtida de diversos urbanistas. A unidade de vizinhança é apresentada e fundamentada utilizando os pressupostos teóricos de Ebenezer Howard (1850-1928) que propunha um rompimento com o presente para que o futuro tivesse como parâmetro a qualidade urbana do passado. De Le Corbusier (1887-1964), Anhaia Mello recupera o discurso de que o rompimento com o presente significava um mergulho confiante no futuro. Mesmo distintos, os trechos dos dois autores são utilizados para legitimar a sua proposta: uma cidade diferenciada, cujo arquétipo físico viria do passado (Howard) e, ao mesmo tempo, universal, onde a técnica moderna se associava a um novo discurso estético (Le Corbusier).

Fica claro, portanto, que Anhaia Mello se fixa ao conceito de modernidade da culturalista Choay (1965), que afirmava ser a grande cidade do século XX anacrônica porque ela não é a contemporânea verdadeira nem do automóvel nem das telas de Mondrian. (CHOAY, 1965, p. 33).

O referencial utilizado por Anhaia Mello revela uma tentativa de alcançar o que ele denomina de equilíbrio social por meio da organização da metrópole. Para ele era fundamental a descentralização da indústria no Brasil para que o equilíbrio social e metropolitano fosse atingido. A descentralização proporcionaria melhor proteção ao parque industrial, descongestionamento das metrópoles e suavização das agitações sociais. No entanto, o que merece destaque em seu pensamento é a convicção de que o descongestionamento urbano promove a “paz social”. Nesse sentido, descentralizar a indústria suavizaria as agitações sociais na medida em que removeria a área de transição ou deterioração urbana e humana que comprometem o centro urbano.

O modelo proposto pela Escola de Chicago, constantemente citado por Anhaia Mello, também influenciou sobremaneira o seu pensamento e suas propostas. Ele acreditava que a substituição da megalópole pela federação de pequenas cidades, golpearia mortalmente as zonas de transição e deterioração. Anhaia Mello, de forma superficial, denominava de *black belts* estas zonas e afirmava que o cortiço, produto de processos ecológicos e sociais, seria a criação típica do metropolitanismo.

Se por um lado a Escola de Chicago fornecia o instrumental teórico para analisar a falência do modelo expansionista metropolitano, por outro, Le

Corbusier fornecia um conjunto de regras para harmonizar a vida urbana e regional. O “Código de Ocupação Lícita do Solo” – que dará origem ao denominado “O Plano Regional de São Paulo” -, é fígado em grande parte das regras contidas em *Propôs D’Urbanisme*: sol, espaço, verde, reabsorção das periferias, baixas taxas de ocupação e limitação de densidades.

A reversão do ciclo metropolitano em que encontrava o adensamento urbano paulistano na década de 1950, proposto por Anhaia Mello no seu Plano Regional para São Paulo, passava pela proposta de contenção e retração do crescimento urbano. A contenção e a retração, por sua vez, passavam necessariamente pela “fixação” ou “congelamento” das grandes cidades, pois não existia mais espaço disponível nem esperança de abastecimento, de despejo, de energia, de habitações nos espaços que ocupavam.

O acelerado processo de urbanização pelo qual o Brasil estava passando, para Anhaia Mello, colocava como fundamental a reversão do ciclo metropolitano por meio da utilização da concepção teórica da cidade-jardim - assim como fora utilizado em Londres -, como forma de controlar a expansão metropolitana desenfreada. Anhaia Mello defendia que a formação de uma federação de pequenas cidades seria o contraponto às megalópoles e à concentração, concepções centrais apresentadas por E. Howard no livro *Garden Cities of Tomorrow*.

Anhaia Mello declarava-se favorável ao incentivo de estabelecimentos industriais em outros municípios, desde que devidamente preparados. No entanto, apresenta uma observação aos resultados que esse processo poderia provocar, pois, segundo ele, os males da capital, que constituem objeção à presença de indústrias, frequentemente se reproduziam no interior. A maioria das cidades do Estado também não tem energia, não tem água, não tem despejos.

A ideia preconizada por Anhaia Mello de que só é possível um Plano Diretor mediante a fixação da população é motivo de nítida divergência entre os urbanistas, pois sua proposta pressupunha um conjunto de normas estáticas que pudessem romper com o dinamismo econômico que conduzia para a, provável, ocupação ilícita do solo.

Não podemos deixar de destacar que, o “Esquema Anhaia Mello”, cristalizado no “O Plano Regional de São Paulo”, almejou, acima de tudo, a elaboração de um Código de Uso do Solo Lícito. Aqui reside a sua mais significativa contribuição ao urbanismo paulistano: um controle das formas de exploração, da

contenção e da especulação do solo urbano. Anhaia Mello pensava ser possível estancar o ciclo de reprodução permanente do capital imobiliário especulativo com a fixação de controles. A congestão e a descongestão são, para Anhaia Mello, fenômenos exclusivamente físicos, seus significados dentro do sistema econômico, social e político do país não são tratados.

Na próxima subseção, 3.3. *Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo: um centro indutor do planejamento urbano no Estado de São Paulo*, analisaremos como ocorreu a propagação das concepções urbanísticas de Anhaia Mello pelo interior do Estado.

### **3.3 Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo: um centro indutor do planejamento urbano no Estado de São Paulo.**

Estudiosos da questão urbana, motivados pelo momento em que a Constituição de 1988, no seu Parágrafo 1º do artigo 182, Capítulo II, Título VII, tornava obrigatória a elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, analisavam, no Seminário Plano Diretor Municipal, promovido pela Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Departamento de Projeto, nos dias 23, 24 e 25 de agosto de 1989, o impacto de tal determinação constitucional no contexto político-administrativo das cidades brasileiras.

De todos os temas debatidos, chamou-nos a atenção o apresentado pelo Professor Lauro Bastos Birkholz, *O Centro de Pesquisa e Estudos Urbanos, CEPEU, da Universidade de São Paulo – uma experiência pioneira de planejamento territorial urbano, de 1957 a 1972*. O Professor Birkholz, em 1963, já havia sido convidado pelo então prefeito da cidade de Araraquara, Benedito de Oliveira, para ser o presidente da comissão julgadora da concorrência de elaboração do Plano Diretor da cidade. Naquela ocasião, ele declinou o convite e apresentou como justificativa impedimentos de natureza ética, pois os concorrentes eram profissionais que em suas atividades no campo do planejamento sempre estiveram ligados ao CEPEU<sup>23</sup>. Em 1989, no texto apresentado no Seminário Plano Diretor Municipal, Birkholz apresenta outras justificativas para o não envolvimento do CEPEU na elaboração de alguns Planos Diretores no Estado de São Paulo. Estas justificativas não estavam relacionadas com alguma natureza ética, mas sim com o fato de existir uma pressão

<sup>23</sup> Consultar Anexo - Q – Fac-Símile – Ofício da USP nº 42/63, p. 277, em que Birkholz apresentou os argumentos da sua declinação ao convite feito pelo Prefeito de Araraquara Benedito de Oliveira no ano de 1963.

principalmente produzida pelo Instituto de Engenharia e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, de São Paulo, que afirmavam que a Universidade estava fazendo concorrência desleal aos Escritórios de Engenharia e Arquitetura, filiados àqueles Institutos.

No Estado de São Paulo, no período de 1957 a 1972, a Universidade de São Paulo, através do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, elaborou metodologia bem como os Planos Diretores de diversas cidades.

Birkholz inicia seu texto afirmando existir um consenso generalizado que diz que a finalidade da Universidade brasileira, em sentido amplo, pode ser sintetizada como ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade. Uma vez admitida essa finalidade, afirma Birkholz, não existiria qualquer dificuldade para que se restringisse a sua atuação para, somente, o campo do Planejamento Territorial. Assim é que se pode afirmar sem qualquer dúvida, para ele, que a Universidade tem como uma de suas finalidades o ensino, a pesquisa e a extensão do serviço à comunidade no campo do Planejamento Territorial Urbano e Regional.

Em seguida, Birkholz apresenta um breve histórico da formação do conceito de Planejamento Territorial. No final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a conceituação do Planejamento Territorial, o então Urbanismo, tinha como finalidade precípua a ordenação das cidades, com notória preocupação quanto à estética e às condições sanitárias urbanas (Birkholz, 1989). No Brasil, a importância do saneamento urbano na conceituação urbanística dessa época é resultado do combate às grandes epidemias de febre amarela, peste bubônica e tifo em nossas cidades. A marca definitiva deste fato está na publicação de 1916 pela *Imprimerie Chaix*, de Paris, do livro do Eng. Saturnino de Brito, denominado *Tracé Sanitaire des Villes*". Segundo Birkholz, Saturnino afirmava em seu livro que

O dever de organizar os planos de saneamento, de ampliação e de embelezamento das cidades e das aglomerações humanas é um dever primordial e inevitável. É necessário que as leis, em todos os países do mundo, tornem este dever obrigatório, tanto no que se refere à elaboração como à execução destes planos. (BRITO, 1944, p.53).

Saturnino tinha uma visão clara que havia a necessidade de técnicos especializados para a solução dos problemas da cidade, já afirmava em 1916, na última conclusão de seu livro:

O ensino e a prática da arte de *Town Planning* ou *urbanisme*, facilitarão a tarefa dos engenheiros sanitistas e municipais, nos trabalhos que são de sua competência, permitindo baseá-los em planos elaborados de maneira completa e perfeita por técnicos competentes. (BRITO, 1944, p.116).

Para Birkholz (1989), era necessário ter presente a evolução do conceito de urbanismo, para entender porque, na evolução do ensino desta matéria, ela aparece ligada a diferentes disciplinas, com o passar do tempo.

O ensino do Urbanismo evolui na Universidade de São Paulo, criada pelo Decreto nº 6283, de 25 de fevereiro de 1934. Na Escola Politécnica, criada e instalada pela lei nº 191, de 24 de agosto de 1893, temos o primeiro curso de Engenheiros Civis do Estado de São Paulo. No currículo daquele curso, pela primeira vez em 1928, no programa da Cátedra de Hidráulica Urbana e Saneamento achava-se parte considerável dedicada ao ensino de Urbanismo. Naquele programa encontrava-se a matéria básica referente ao planejamento urbano. Em 1894, na Politécnica, no curso de Engenheiros-Arquitetos surgiu a primeira referência ao ensino do Urbanismo, nos programas da Cátedra Estética, Composição Geral e Urbanismo, o curso desenvolvia-se em dois anos com a seguinte estrutura: Estética e Composição Arquitetônicas (1ª parte; desenvolvida no 4º ano do curso); Composição Arquitetônica (2ª parte); e Urbanismo: no 5º ano do curso.

Na parte dedicada ao urbanismo encontrava-se a matéria básica referente à urbanização, aos elementos componentes da cidade, seguida de estudo de administração das finanças e da legislação urbana, bem como da organização do Plano Urbanístico. Este programa de Urbanismo desenvolvido no 5º ano do Curso de Engenheiros-Arquitetos da Escola Politécnica, era lecionado pelo Professor Dr. Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello.

O Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, CEPEU, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU, tinha o seu campo de atuação especificado claramente no artigo 7º do regulamento da Faculdade que assim dispunha:

Artigo 7º - Fica criado, anexo à cadeira de Planejamento II do curso de Arquitetura, um Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, CEPEU, sob a direção do professor da cadeira, que se destina:

- I – a realizar pesquisas, análises e inquéritos preliminares à execução de Planos Diretores parciais ou gerais;
- II – a organizar planos diretores para os municípios que o desejarem, tendo em vista o interesse do mesmo e de pesquisa;
- III – a realizar estudos básicos para o planejamento territorial referentes aos estudos da teoria e a prática do planejamento territorial;
- IV – a colaborar no ensino ministrado na faculdade;
- V – a divulgar os seus estudos e trabalhos. (BIRKHOLZ, 1989, p.23).

Birkholz (1989) sintetiza o seu campo de atuação da seguinte forma:

- realizar estudos básicos referentes à teoria e a prática do Planejamento Territorial;



- organizar Planos Diretores para os municípios que o desejarem, tendo em vista o interesse do ensino e da pesquisa. (BIRKHOLZ, 1989, p.23-24)

O CEPEU exerceu plenamente estas atividades durante o período em que funcionou de 1956 até 1972. O Centro foi pioneiro na elaboração de Planos Diretores, atuou durante o seu período de funcionamento como um poderoso indutor do Planejamento Territorial das áreas urbanas de municípios do Estado de São Paulo. Para Birkholz (1989), o CEPEU atuou como um órgão da Universidade de São Paulo, fazendo com que ela praticasse de forma preponderante a extensão de serviços à comunidade.

O processo de planejamento territorial das comunidades paulistas foi realizado pelo CEPEU com uma metodologia própria. Esse processo foi idealizado e desenvolvido pelo fundador e primeiro diretor do CEPEU, Professor Dr. Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello. O método admitia que a elaboração de um Plano Diretor Municipal se realizaria em três fases, a saber: A) Fase de Eclosão; B) Fase do Projeto e C) Fase de Execução.

A *Fase de Eclosão* é a preparatória do planejamento territorial, na qual, por meio de propaganda adequada, se procura criar um clima propício que mostre ao cidadão a necessidade e as vantagens da ordenação territorial do município. Essas vantagens, embora notáveis, segundo Birkholz, não são intuitivas. É preciso demonstrá-las, e formar como consequência o espírito de planejamento, pela organização comunitária da população. Portanto, para promover o planejamento territorial de seus municípios, as prefeituras deveriam realizar entendimento prévio com o CEPEU, para orientação e assistência técnica. Já na realização do planejamento territorial do município, deveria optar por seguir, basicamente, dois caminhos. Primeiramente promover a assinatura de convênio de assessoria com o CEPEU e organizar dentro de sua própria estrutura um órgão encarregado de elaborar o Plano Diretor do município, sob orientação do Centro. Outra possibilidade era a assinatura de contrato entre a prefeitura e um escritório particular de arquitetura para a elaboração do Plano Diretor do município. O Centro, nesse caso, funcionaria como órgão interveniente, realizando as funções de orientador e coordenador desse plano.

Outra providência importante, quando a prefeitura optasse por realizar diretamente o Plano Diretor do município, era a constituição de uma Comissão

Técnica cuja função seria a de órgão local de planejamento territorial. Esta Comissão funcionaria sob a orientação e em estreito contato com o CEPEU, cabendo-lhes instalar e dirigir o Escritório de Planejamento Local, para elaboração do Plano Diretor, a escolha da organização das equipes de trabalho local e a supervisão dos serviços. Sua composição deveria ter, no máximo, cinco membros: um engenheiro-arquiteto, responsável pelos serviços técnicos da prefeitura local; um engenheiro agrônomo, um sociólogo escolhido entre os professores de faculdades ou escolas normais, que lecionem ciências sociais, um economista, um arquiteto ou engenheiro, escolhido entre os profissionais da cidade, e que se dispusesse a colaborar com a prefeitura.

Essa Comissão Técnica escolheria entre os funcionários da prefeitura, um secretário, pesquisadores, desenhistas e outros. Cuidaria também de obter a colaboração dos estabelecimentos de ensino locais e das entidades públicas estaduais ou federais. Segundo Birkholz, na hipótese de a prefeitura contar com apenas um engenheiro ou arquiteto, sugeriria-se a contratação de outro, pois “[...] planejamento é função de equipe que não deve ser confundida com a rotina administrativa” (p.25). O contrato desse profissional não deveria ser feito apenas para o período de organização do plano, devendo ser prorrogado, a fim de que o município tivesse quem pudesse acompanhar a implantação do Plano Diretor, elaborasse os planos executivos, e cuidasse de seu ajustamento às condições emergentes. Da mesma forma, a Comissão Técnica deveria ser permanente. Um plano, para Birkholz (1989), teria características “dinâmicas e não estáticas”.

A prefeitura também deveria promover o interesse do público no planejamento territorial. Todos os munícipes deveriam participar de maneira ativa na organização do plano; diretamente, por meio de críticas e sugestões e, indiretamente, por seus representantes qualificados. Para atender esse quesito, seria importante a organização de uma Comissão do Plano do Município, cuja função seria divulgar, entre os vários setores da atividade social os ideais do planejamento, recolher e transmitir sugestões da população, submetendo-se como organismo representativo à Comissão Técnica. A Comissão do Plano do Município deveria conter de nove a quinze membros indicados pela Câmara Municipal, Associações Cívicas e de Classe existentes, como por exemplo: vereadores, autoridades eclesiásticas; órgãos de publicidade, como jornais e estações de rádio; órgãos representativos do comércio, indústria, sindicatos profissionais, classe médica, jurídica, ensino, economia, esportes; Associações Rurais; Rotary Club; Amigos da Cidade; Associações Femininas, e

outras. Essa Comissão seria escolhida entre os representantes de uma das entidades ativas, a qual pudesse ceder à Comissão, dependências e outras facilidades para seu regular funcionamento.

Deveria ser transformada em organismo permanente, entrosado com a administração municipal, como finalidade de defesa do Plano, sua implantação e atualização. Caberia-lhe, ainda, organizar conferências, exposições, artigos de propaganda, debates e mesas redondas nas associações locais, relatórios, etc. A base popular seria fundamentada por esse grupo de cidadãos, que, em regra, segundo Birkholz (1989), falta em empreendimentos congêneres, e sem a qual nenhum planejamento poderá ser bem sucedido. Birkholz (1989, p. 25), é enfático: “Não há planejamento territorial imposto nos países democráticos. O Plano tem que exprimir a vontade média de seus cidadãos.”

A *Fase do Projeto* se desenvolveria em etapas. A primeira seria a da delimitação da unidade de fixação do objetivo ou filosofia do planejamento. A unidade municipal ou complexo campo-cidade seria, para Birkholz (1989), em regra, insuficiente para a realização plena das finalidades da ordenação territorial. Assim sendo, aconselha Birkholz a associação de municípios formando regiões homogêneas. A solução de muitos problemas, para ele, estaria fora dos limites do município. Em qualquer hipótese, Birkholz afirmava que o município deveria ser considerado na totalidade das áreas urbana e rural, e não apenas as da cidade e as sedes distritais. A filosofia do planejamento, ou o objetivo a ser fixado, é fundamental. Existe, para Birkholz, uma escala de valores a ser observada, e os valores humanos estariam sempre em primeiro lugar. Para ele, seria fundamental agir e intervir para transformar para melhor as condições de vida de uma população e acelerar a sua ascensão material e espiritual, seria preciso que se formulasse um diagnóstico seguro, antes que se aplicasse o tratamento oportuno. Continua Birkholz (1989), “[...] a excelência da cidade, ou das regiões, não se mede pelo tamanho, mas pelo padrão de vida generalizado, elevado, e seguro das populações urbana e rural” (BIRKHOLZ, 1989, p.26). O território ou a região, seria uma realidade viva, para poder compreendê-la, a fim de julgar suas necessidades e possibilidades para intervir de maneira eficaz, é preciso investigar, inquirir, obter dados objetivos, numéricos, precisos, da realidade por meio de técnica denominada inquérito cívico. Esses estudos preliminares, em regra, se dividiriam em duas partes: o reconhecimento ou exploração e o levantamento detalhado de dados.

O primeiro contato global, a ser realizado por pesquisador urbanista ou planejador, se iniciaria pela visita ao local ou região com as cartas nas mãos. Se não houvesse cartas seria preciso fazê-las. O método aerofotogramétrico<sup>24</sup> é apontado por Birkholz como o mais rápido e econômico. Um simples mosaico ou fotografia vertical do município na escala 1:20.000 já seria suficiente para o primeiro trabalho além da planta. Birkholz (1989), dizia que “um par de fotografias ou um estereograma<sup>25</sup>, observado num estereoscópio, dá a ideia suficiente do relevo” (p.25). Na planta dever-se-ia assimilar tudo, caracterizando cada coisa por dois elementos muito importantes: os níveis médios e a dispersão dos valores observados.

A seguir passar-se-ia à pesquisa de campo, nas palavras de Birkholz “[...] as entrevistas pessoais com dois tipos de informantes: o erudito e o homem da rua” (BIRKHOLZ, 1989, p. 25). Chegar-se-ia a colheita de material escrito, monográfico, bibliográfico e estatístico. Todo calor do plano e do programa dependeria de uma análise das estruturas e das funções. A pesquisa ou reuniões dos testemunhos que permitissem diagnósticos seguros se decomporia em quatro operações diversas. O inquérito bibliográfico se processaria nos arquivos das repartições, no estudo de obras e publicações referentes a diversos problemas, no aproveitamento e interpretação das estatísticas e dados existentes. O inquérito monográfico seria o estudo de cada fato particular que apresentasse individualidade distinta, a descrição pormenorizada de cada grupo ou zona. Se os dados fossem muito numerosos para serem pesquisados em sua totalidade, seria preciso proceder por meio de amostras ou sondagens, utilizando os métodos adequados. O inquérito pessoal seria feito em pessoa e dirigido a pessoas. Seria preciso interrogar as autoridades sociais sem omissão das críticas dos testemunhos recolhidos, pois, em regra, as pessoas consultadas não veem senão um dos aspectos da questão. A estas espécies de inquéritos seria fundamental acrescentar a audiência dos grupos locais e associações representativas, que conhecessem as necessidades próprias e gerais. As associações de classe ou culturais deveriam auxiliar o urbanista a descobrir o espírito desses grupos.

Estes elementos, para Birkholz (1989), deveriam ser traduzidos em representações gráficas: método cartesiano, método polar, para fenômenos

---

<sup>24</sup> Nome dado ao método de obtenção de dados por meio de fotografias aéreas com o objetivo de mapeamento.

<sup>25</sup> Técnica de ilusão de ótica, onde a partir de duas imagens bidimensionais complementares é possível realizar uma imagem tridimensional.

periódicos, método de áreas, representações ou superfícies, quadrados, retângulos, círculos ou os chamados histogramas, método geográfico, baseado em cartogramas, método estereográfico, representações em três dimensões, método ipsográfico, com curvas de níveis e isolinhas, métodos mistos. Há dois tipos de representações: monocromia e a policromia, esta muito mais sugestiva.

Birkholz (1989) aponta que o primeiro contato global já permitiria a organização de um pré-plano ou plano preliminar; sugere-se o processo estatístico ou levantamento. A pesquisa pode ser exaustiva ou reduzida, esta seria realizada por meio de sondagens ao acaso ou estrutural.

A pesquisa seria trabalho de equipe, da qual deveriam participar geógrafos, geólogos, demógrafos, sociólogos, economistas, agrônomos, educadores, sanitaristas e juristas; cada um com sua contribuição específica para conhecimento exato da realidade regional.

A seguir, Birkholz (1989) sugere a etapa de análise funcional do complexo territorial. De posse dos dados da pesquisa, coletados, registrados, agrupados e apresentados de forma apropriada, o planejador analisá-los-ia sob o prisma funcional, após fazer a sua interpretação estatística e fixar as hipóteses de previsão e expansão da população e dos equipamentos. Caracterizadas as quatro funções – residência, trabalho, recreio e circulação – seria preciso equilibrar as relações mútuas e deduzir as normas de organização dos setores e dimensões dos equipamentos. Sempre se visava realizar o equilíbrio entre o povo, a economia e o território.

Na etapa de composição do Plano Diretor, trabalho de síntese, já com os resultados anteriores, da constatação das dificuldades, ou deficiências que perturbam o equilíbrio ou a realização plena no sentido humano, viria o trabalho de composição, ordenação do espaço, de implantação de novos equipamentos, de expansão do equipamento existente, de fixação de normas gerais para uso do espaço.

Na *Fase de Execução*, o Plano Diretor seria implantado por meio dos chamados Planos Executivos. A intervenção prevista no Plano Diretor se dividiria em uma série de Planos Executivos ou de intervenção ativa, de acordo com a ordem de urgência, em prazos determinados de cinco anos, por exemplo. Organizar-se-ia o plano geral de obras para os primeiros cinco anos; elaboraria o plano financeiro de longo termo; atualizaria ou criaria a legislação necessária. Para a organização dos

Planos Executivos deveria se cuidar da atualização periódica, necessária dos vários elementos do Plano Diretor, diante da evolução da conjuntura local/regional.

O CEPEU atuou formalmente na divulgação desses procedimentos para a elaboração desses Planos Diretores no estado de São Paulo. Logo depois da sua instalação em 1956, a elaboração do Plano Diretor do Município de Taubaté, em 1957, foi seu primeiro desafio. Com base em convênio assinado com a Prefeitura Municipal e devido às ligações existentes entre o prefeito de Taubaté e o Arquiteto Rubens Mattos Ferreira, elemento do corpo técnico do Centro, o Plano Diretor foi elaborado com ampla participação e apoio do Poder Público Municipal.

Em 1958, existia na Secretaria de Obras Públicas do Estado de São Paulo, o Departamento de Obras Sanitárias, DOS, destinado a planejar, elaborar, executar e fiscalizar as obras públicas a serem realizadas nas Estâncias Hidrominerais e Balneárias do Estado de São Paulo.

No regimento interno do DOS constava especificamente a obrigação de o Departamento preparar os Planos Diretores destas estâncias, estando consignada verba para esta realização, no seu orçamento anual. O Decreto nº 28, de 15 de maio de 1957, uniformizou o sistema de aplicação das dotações consignadas às estâncias, nos termos da Lei nº 1, de 18 de setembro de 1957. No entanto, nunca havia sido utilizada esta verba para a elaboração de Planos Diretores dos Municípios Estâncias, por não existir, naquele Departamento, pessoal especializado para esta função.

Em 1958, Birkholz foi convidado por Anhaia Mello para integrar o grupo técnico do Centro, momento em que havia sido designado chefe de Planejamento do Departamento de Obras Sanitárias, sendo Diretor Geral, o Engenheiro Reynaldo de Abreu Sodré.

A presença de Birkholz nos dois órgãos (CEPEU e DOS) ofereceu oportunidade de se efetivar a assinatura de convênios entre o DOS da Secretaria de Obras Públicas, a Reitoria da Universidade de São Paulo, através do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e uma determinada Estância Hidromineral, climática ou Balneária, para estudo, pesquisa, organização e elaboração do Plano Diretor deste Município Estância.

Para Birkholz,

[...] ao promover a elaboração dos Planos Diretores para os Municípios Estância, procurou sabidamente o governo do Estado entrosar a cultura

representada pela Universidade com a técnica, na expressão de sua Secretaria de Serviços e Obras Públicas. (BIRKHOLZ, 1989, p.27).

Em 18 de abril de 1958, no Palácio do Governo, com a presença do chefe do Executivo Paulista, foram celebrados os primeiros convênios para o planejamento das Estâncias: Águas da Prata, Santa Rita do Passa Quatro, Socorro, Campos do Jordão e São José dos Campos. Estes primeiros convênios foram assinados pelo Secretário de Serviços e Obras Públicas do Estado de São Paulo, Brigadeiro José Vicente Faria Lima e pelo Diretor do CEPEU e Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Anhaia Mello.

Em 6 de maio de 1958, foram assinados mais quatro convênios com as estâncias de Caraguatatuba, Ubatuba, São Sebastião e Ilhabela, todas no litoral norte de São Paulo.

Em 24 de novembro de 1960, foi assinado convênio com a Estância Balneária Itanhanhém, em 19 de janeiro de 1960 com a Estância Hidromineral Serra Negra, em 24 de abril de 1962 com a Estância Hidromineral de Atibaia e em 6 de dezembro de 1963 com a estância Hidromineral de Amparo.

Em vista do sucesso obtido pela elaboração de Planos Diretores para os municípios Estância de São Paulo, foi o Centro procurado por diversas prefeituras para que ele elaborasse os Planos de seus municípios. Segundo Birkholz (1989), a Faculdade cobrava um valor reduzido para a realização dos trabalhos, pois cobria somente as despesas com o material gasto e com o pessoal engajado. Assim é que foram ainda realizados os Planos Diretores do município de Cubatão em 1967, Bauru em 1968, São José do Rio Preto e Presidente Prudente em 1969.

Em 1969, o Centro foi convidado para realizar o Plano Diretor de Aparecida, sob a responsabilidade da Secretaria de Serviços e Obras Públicas do Estado de São Paulo, já que a cidade é sede do Santuário Nacional da Padroeira do Brasil. Este foi o último Plano Diretor elaborado pelo CEPEU, que em 1972 encerrava suas atividades, pressionado, principalmente, pelo Instituto de Engenharia e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, de São Paulo, uma vez que as suas diretorias afirmavam que a Universidade estava fazendo concorrência desleal aos Escritórios de Engenharia.

Birkholz (1989) finaliza seu debate elaborando algumas conclusões que consideramos importante reproduzir. Primeiramente, classifica o Plano Diretor como um importante instrumento para incorporação das aspirações da população. A respeito da experiência do CEPEU, afirma que por meio de metodologia própria,

elaborada e empregada pela Universidade na construção de Planos Diretores, foi capaz de solucionar problemas locais aliando a cultura e a técnica existentes na Universidade com o conhecimento das prefeituras e Câmaras de Vereadores.

A associação entre Universidade e Prefeituras, diminuiu o custo para a elaboração de Planos Diretores, uma preocupação permanente das administrações municipais. Também permitiu o contato da Universidade com a realidade dos municípios e, ainda, serviu de preparo de seus professores e alunos para prestar serviços à comunidade.

No momento em que a exigência de que os municípios com mais de vinte mil habitantes tenham Planos Diretores<sup>26</sup>, Birkholz (1989) avaliava ser interessante que outras universidades brasileiras se utilizassem da experiência bem-sucedida da Universidade de São Paulo, por meio do seu CEPEU, e se transformassem em centros propagadores da metodologia de elaboração de Planos Diretores.

O final do século XX apresentará uma série de desafios para as administrações locais na elaboração dos seus Planos Diretores. Impulsionadas, como vimos anteriormente, por uma exigência Legal, Constituição de 1988, no seu Parágrafo 1º do artigo 182, Capítulo II, Título VII, há uma corrida das administrações municipais na tentativa de cumprir as designações da Constituição. No entanto, as concepções de planejamento urbano regulatório abrirão espaço para conceitos que imprimirão uma nova lógica no processo de elaboração dos Planos Diretores: autonomia, participação, democracia, descentralização, desenvolvimento socioespacial, dentre outras. Na Parte II, Trajetórias do Planejamento Urbano em Araraquara: instrumentos e institucionalidades analisaremos sistematicamente como esta nova lógica moldou uma, também nova, metodologia na elaboração de Planos Diretores a partir de meados do século XX.

---

<sup>26</sup> O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 diz que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”. No seu inciso “§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”. **CONSTITUIÇÃO** da República Federativa do Brasil, 1988.



## **PARTE II – Trajetórias do Planejamento Urbano em Araraquara: instrumentos e institucionalidades**

### **SEÇÃO 4**

**Boaventura Gravina, um interlocutor das correntes urbanistas  
paulistas na cidade de Araraquara**

*O Gravina participava de todos os fóruns de debates e Associações de Araraquara, uma pessoa culta, um investidor, uma pessoa rica. Ele planava sobre todas as Associações. Diziam que ele morava aqui e era dono do mundo.*

*Alcyr Azzoni<sup>27</sup>  
Ex-presidente do CMPUA*

Partindo da constatação de que Anhaia Mello teve amplo trânsito pela cidade de Araraquara – difundindo em todos os momentos as noções fundamentais para a elaboração de Planos Diretores -, resta-nos dimensionar como a corrente urbanista forjada no Estado de São Paulo se cristalizou no primeiro Plano Diretor da cidade, concluído na década de 1970. Nesta seção 4, procuramos estruturar como ocorreu esse processo de cristalização da corrente urbanista paulista, de matizes francesa e anglo-americana, na cidade de Araraquara, ou seja, quais foram os interlocutores fundamentais, além do próprio Anhaia Mello e do Boaventura Gravina, para que essa transferência de conhecimento sobre o planejamento urbano se efetivasse na cidade de Araraquara.

A figura de Boaventura Gravina no processo de consolidação de um Plano Urbanístico para Araraquara foi marcadamente importante. Num primeiro momento, de um entusiasta das propostas urbanísticas gestadas na FAU-USP, transformou-se em um ferraz articulador na transposição das propostas urbanísticas geradas em São Paulo, especificamente àquelas do CEPEU, conforme apontamos no capítulo anterior, para Araraquara. Entretanto, assim como Ramos de Azevedo e Anhaia Mello, em São Paulo, Gravina, em Araraquara, foi um grande empreendedor imobiliário. Proprietário de várias residências, de imensas áreas que margeavam o município e loteador, “fundou”, durante o final da década de 1970 e toda década de 1980, vários bairros (Vila Normanda e Jardim Higienópolis, Vila Guanabara) ditando os rumos do desenvolvimento de parte da malha urbana do município. Ao mesmo tempo em que colaborou na formulação de normas urbanísticas locais, atuou como empreendedor imobiliário obtendo significativa renda imobiliária com a construção de residências, prédios e loteamentos.

Segundo entrevista realizada com Vanda Gravina, viúva de Boaventura, o espírito empreendedor do esposo foi herdado do seu pai Vincenzo Gravina. No início do século, Vincenzo, emigrou para o Brasil, deixando esposa e um

<sup>27</sup> AZZONI, Alcyr. **Alcyr Azzoni**: entrevista [12 de outubro de 2011]. Entrevistador: Rodrigo A. Toledo. Araraquara - SP: 2011. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente do CMPUA concedida à pesquisa de doutorado.

filho, para fazer riqueza. Estabeleceu-se em Araraquara e abriu uma loja de Secos&molhados na esquina da Rua 9 de Julho com a Duque de Caxias. Após alcançar estabilidade financeira, retornou para a Itália para buscar esposa e o filho Biaggio Gravina, que, posteriormente, formou-se em medicina na Itália, com especialidade em Otorrinolaringologia e fora muito conhecido dentre a comunidade italiana de São Paulo. Vincenzo teve mais três filhos, sendo que todos se formaram em Engenharia na Itália: Pedro Gravina, Osvaldo Gravina e Boaventura Gravina.

Dos três irmãos, Pedro Gravina alçou carreira internacional e atuou por longo período como professor, primeiramente, da Faculdade de Engenharia de Milão, por cerca de quatro anos e, posteriormente, pela Universidade de Roma onde, provavelmente, aposentou-se. Pedro Gravina retornou ao Brasil na condição de aposentado e desempenhou diversas atividades junto a urbanistas paulistanos, inclusive Anhaia Mello que, certamente já havia entrado em contato com ele na Itália, na Universidade de Roma, pois era assíduo frequentador de Congressos no exterior, principalmente na Europa e Estados Unidos.

Alcyr Azzoni (2011), afirma em entrevista que,

Em Araraquara, ele (Boaventura Gravina) era extremamente discreto. Ele tinha milhões de coisas em Bragança Paulista, Norte do Paraná, São José do Rio Preto. Aqui em Araraquara, ele teve (sic.) certamente uma presença muito forte em cima (sic.) de outros investidores acredito assim, dentro desse sistema do Rotary faziam assim: Ahh! (sic.) O Gravina comprou, então é bom (sic.). Ele tinha o tino para investimentos. Não vejo que ele tenha se privilegiado de informações para esses investimentos, posso estar equivocado. Mas ele já tinha um conhecimento muito grande disso tudo, ele já participava de diversos locais em que se discutia isso. Em 1966, quando mudei-me para Araraquara, Gravina já era reconhecido como um investidor, um empresário metido em mil coisas. (AZZONI, Alcyr. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

Vanda Gravina aponta que quando se casou com o Sr. Boaventura

Gravina

[...] ele trabalhava com o Manoel Rodrigues, eles construíam estradas de rodagem. Ele era o Engenheiro de Manoel Rodrigues. Depois de quatro anos com Manoel Rodrigues, nos casamos. Ele havia acabado de chegar da Itália. Então ele começou a trabalhar por conta própria e ele fazia parte do Rotary. Foi presidente do Club, foi governador. Representou por diversas vezes o presidente do Rotary Nacional em países da Europa: Itália, Portugal, Suíça, França e na Espanha. Ele esteve na Itália por três vezes representando o presidente do Rotary. Ele também foi representante do consulado da Itália em Araraquara. (GRAVINA, Vanda. Entrevista [out.2011]).

Certamente, a atuação profissional com Manoel Rodrigues somada à atuação no Rotary Club fez de Gravina uma pessoa conhecida e, desde o início de suas atividades, detentor de informações privilegiadas que orientaram os seus investimentos.

A entrevista com Vanda Gravina revelou que a atuação junto ao Rotary Club possibilitava a Boaventura Gravina duas coisas. Primeiramente um contato com elites econômicas nas cidades que visitava para fundar Associações Rotarianas. Em segundo, a partir desses contatos, provavelmente, Gravina colhia informações quanto às potencialidades imobiliárias da cidade ou região e não titubeava em adquirir terras, por mais distantes que fossem de Araraquara, sua cidade natal.

#### Segundo Vanda Gravina, Boaventura

Começou sua atuação profissional em Araraquara e depois iniciou construções em São Paulo. Formou uma fazenda no Paraná e duas no Mato Grosso. Ele tinha negócios em diversas regiões e ao mesmo tempo era Rotariano, era engenheiro. Ele tinha várias atividades ao mesmo tempo. Em Araraquara ele tinha terrenos, construções. Ele trabalhava muito “espalhado” (sic.) em diversas atividades. Ele ia para o Mato Grosso, para o Paraná, ele tinha uma vida muito ativa, porém fora de Araraquara também. (GRAVINA, Vanda. Entrevista [out.2011]).

Identificamos junto ao Arquivo Histórico de Araraquara (o também denominado Arquivo Intermediário), processo número 482-58 – Espólio de Boaventura Gravina -, que o ano de 1958 é o marco inicial das suas atividades especulativas imobiliárias. O contato privilegiado com o meio político local, a participação em Clubs de serviços e o seu envolvimento em comissões urbanísticas fez com que direcionasse os seus investimentos na aquisição de terras nas regiões de expansão da malha urbana do município. Esse procedimento colocou nas mãos de Gravina, estrategicamente, áreas que, a partir da década de 1980, eram importantes para os projetos políticos de instalação de equipamentos urbanos, órgãos do governo federal e estadual assim como empresas. Gravina se utilizou muito desse expediente para construir uma proximidade com o poder público local. Proximidade esta que era utilizada, inclusive, para solicitar do poder público o perdão da cobrança de IPTU'S atrasados<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Encontramos diversas cobranças de IPTU'S na Seção de Cadastro da Prefeitura Municipal de Araraquara no Espólio de Boaventura Gravina, tais como as emitidas em 06/07/1984; 03/09/1984; 09/09/1984. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, processo número 482-58, Espólio de Boaventura Gravina.

Além desse aspecto, Azzoni (2011) chama-nos a atenção para o fato de Boaventura Gravina,

[...] e o Dinucci<sup>29</sup>, serem meio como se fossem os orientadores dos investimentos imobiliários, ou seja, o seu investimento em determinadas áreas acabava incentivando com que outros também investissem. (AZZONI, Alcyr. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

A propriedade de diversas áreas na cidade de Araraquara também colocava Gravina como um interlocutor indispensável na instalação de equipamentos e órgãos do governo Estadual e Federal. Por meio de doações de áreas, Gravina sedimentava a sua relação com o poder político e, ao mesmo tempo, promovia ganhos imobiliários com a valorização da terra, que permanecia de sua propriedade, nas proximidades da instalação do equipamento urbano ou órgão Estadual ou Federal<sup>30</sup>.

#### **4.1 O início dos debates sobre a necessidade de um Plano Diretor para Araraquara**

Identificamos que, na década de 1930, a Prefeitura de Araraquara dispunha de um Conselho Consultivo Municipal que auxiliava o prefeito a decidir determinadas solicitações apresentadas à Câmara Municipal.

No entanto, um entrave estabelecido a partir do desejo de Joaquim Vieira dos Santos, horticultor local, em ser beneficiado com a gratuidade no consumo de meia polegada de água, evidencia que as relações estabelecidas com o poder público eram, acima de tudo, clientelísticas. Vejamos um breve relato do ocorrido.

No dia 27 de julho de 1931, Joaquim Vieira dos Santos, horticultor, proprietário da chácara “Horticultura Vila Vieira”, apresenta requerimento solicitando gratuidade sobre o consumo de meia *pollegada* (sic.) de água fornecida à referida chácara. O pedido fazia referência ao fato de no ano de 1930, Joaquim Vieira dos Santos ter consentido pela passagem gratuita em sua propriedade dos canos condutores para nova instalação de fornecimento de água àquela região da cidade, atual Vila Vieira. No ano de 1932, em ata de reunião do Conselho Consultivo

<sup>29</sup> Registrado no CREA desde 1935, Camillo Dinucci era Engenheiro Civil e responsável pela Construtora Comercial Torello Dinucci. A Torello Dinucci, ganhou as concorrências da Diretoria de Obras Públicas (DOP) para a construção de grupos escolares nas cidades de Colina, São Miguel Arcanjo e Glicério, da Cadeia de Penápolis e do Fórum de Araraquara. (FICHER, Sylvia. **Os arquitetos da Poli: ensino e profissão em São Paulo**. São Paulo: FAPESP: Editora da Universidade de São Paulo, 2005).

<sup>30</sup> Doação de área de 2.016,00 m<sup>2</sup> para a construção da Telesp; doação de área de 3.300,00 m<sup>2</sup> para a construção do Centro de Triagem Regional dos Correios; doação de área de 1.025,00 m<sup>2</sup> para a construção da Avenida Marginal de Araraquara, conhecida atualmente como Via Expressa. (PROCESSO NÚMERO 482-58. **Espólio de Boaventura Gravina**. Arquivo Histórico Intermediário de Araraquara-SP.)

Municipal com os presentes José Maria Paixão, José de Abreu Isique, Dr. Christiano Infante Vieira, Augusto Freire da Silva Júnior e o Prefeito Municipal Mario Arantes de Almeida e Olavo Fleury, secretário do Conselho, decidiram pela gratuidade por cinco anos no fornecimento de meia polegada de água à chácara “Horticultura Vila Vieira”.

Passados vinte anos desse acontecimento, a cidade de Araraquara inicia um processo de construção de instrumentos de gestão do espaço urbano que, em certa medida - dado o desenvolvimento e a complexidade econômica do município -, deveria forjar uma cultura do planejamento que distanciasse a cidade de práticas clientelísticas e paternalistas.

No ano de 1951, por meio do ofício número 209/51, datado de 26 de maio, a Câmara Municipal de Araraquara envia ao Executivo o autógrafo da lei aprovada dispondo sobre a criação do Plano Urbanístico da cidade. A lei, em seu artigo 1º, determinava ao Executivo a contratação de técnico de reconhecida competência para elaborar o Plano Urbanístico da cidade. O artigo 2º orientava que o pagamento desse trabalho, “[...] embora encetado e concluído no mesmo período...”, ano de 1951, seria efetuado no exercício de 1952, com verba consignada no respectivo orçamento. No 3º artigo, a lei destinava uma verba máxima para a execução dos serviços de CR\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros). Esta lei, por sua vez, foi totalmente vetada, posteriormente, pelo Prefeito Municipal Eng. José dos Santos. O que sustentou seu veto, foi o parecer da Diretoria de Expediente que afirmava que a referida lei ofendia o artigo 33 da Lei Orgânica do Município que dizia que a “[...] iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer vereador e ao Prefeito, sendo privativa deste a do projeto de lei orçamentária...”. O autógrafo de lei encaminhado pela Câmara para a criação do Plano Urbanístico, em seu artigo 2º, determinava que o pagamento do trabalho, embora encetado e mesmo concluído no presente exercício, seria efetuado no exercício de 1952, com verba consignada no referido orçamento. Segundo a Diretoria de Expediente, a iniciativa de lei orçamentária, nos termos da Lei Orgânica do Município, cabe ao prefeito e não à Câmara. Portanto, procedendo como determinava a lei elaborada pela Câmara, que autorizava o início dos trabalhos para o desenvolvimento do Plano Urbanístico já projetando reserva orçamentária para sua consecução, ocorreria invasão da esfera de competência do Executivo. Além desse fator, o parecer elaborado pela Diretoria de Expediente também fazia referência ao fato de a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 81º, determina que “[...] toda lei que crie ou aumente despesa, constará a indicação de recursos hábeis para prover os

novos encargos”. Assim sendo, se a Câmara Municipal está prevendo verba futura, entra em desobediência com às normas financeiras. Seguindo essas orientações, em 1º de junho de 1951, o Prefeito Antonio Tavares Pereira Lima vetou no todo o projeto de lei que autorizava o início dos trabalhos para a elaboração do Plano Urbanístico de Araraquara<sup>31</sup>.

Em 1953, o presidente da Câmara Municipal, Mário Ananias, envia novamente para o Executivo, por meio do ofício 2173/53 datado de 7 de agosto, o autógrafo de lei número 62/53, que autorizava o Prefeito Municipal a contratar técnico de reconhecida competência para elaborar o Plano Urbanístico da cidade. O autógrafo da lei 62/53 não se diferenciou do já produzido no ano de 1951. O polêmico artigo 2º que, em grande parte, ocasionou o veto do Prefeito Antonio Tavares Pereira Lima naquele ano, possuía a seguinte redação:

Artigo 2º - O pagamento desse trabalho, embóra (sic.) encetado e mesmo concluído (sic) no presente exercício, será efetuado no exercício de 1954, com verba própria consignada no respectivo orçamento. (AUTÓGRAFO..., 1953).

O artigo 3º, que tratava das despesas para a execução do Plano Urbanístico, também sofreu alterações em comparação ao autógrafo de lei vetado em 1951, vejamos sua redação:

Artigo 3º - A despêsa (sic) com a execução da presente lei não poderá ultrapassar de Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros). (AUTÓGRAFO..., 1953)

Em 11 de agosto, a lei foi promulgada pelo prefeito sob número 298 e, no dia 27 do corrente mês, publicada no jornal O Imparcial. Em 24 de maio de 1954, o presidente da Câmara Municipal, José Amaral Velloso, encaminha para o Prefeito Antonio Tavares Pereira Lima ofício número 1241/54 relatando a aprovação em Seção extraordinária do autógrafo número 16/54, que alterava o dispositivo da Lei 298, de 11 de agosto de 1953. Esse novo autógrafo alterava a data de execução do Plano Urbanístico para o exercício de 1955. Em 1º de junho de 1954, o Executivo aprova o autógrafo encaminhado pela Câmara sob a Lei número 341, alterando o dispositivo da Lei 298 de 11 de agosto de 1953. Em 2 de junho de 1954, o jornal O Imparcial publica a Lei número 341 que alterava o dispositivo da Lei número 298, de 11 de agosto de 1953. Ao que tudo indica, tendo em vista os documentos analisados no Arquivo Histórico do Município de Araraquara, a cidade estava caminhando para, efetivamente, consolidar seu primeiro Planejamento Urbanístico. No entanto, para que

<sup>31</sup> Consultar documento na íntegra no Anexo N – Justificativa do veto ao Projeto de Lei de início dos trabalhos para a elaboração do Plano Diretor, 1951, p. 273.

isso fosse possível o município tinha, necessariamente, que investir em recursos humanos e materiais para a elaboração de um detalhado memorial da cidade de Araraquara.

Data de 17 de outubro de 1952, a primeira solicitação da Diretoria de Obras e Serviços Públicos de Araraquara (DOSP) feita pelo Engenheiro Neander de Campos Kerr, diretor da DOSP, ao prefeito Pereira Lima, para a realização de levantamento aerofotogramétrico. Em 29 de outubro de 1952, um ofício assinado pelos senhores Esmael Malavolta, encarregado da secretaria e pelo Tancredo Monteiro do Amaral Castro, presidente do Aero Club (sic) de Araraquara, com sede no edifício da Prefeitura Municipal de Araraquara, informava à prefeitura que o Club teria condições para efetuar serviço de levantamento aerofotogramétrico em planimetria à altura de 900 e 1000 metros. Não consta nos processos analisados no Arquivo Histórico do Município de Araraquara edital de convocação de concorrência pública para a realização dos referidos serviços. Mas, uma análise do material produzido por esse levantamento deixa claro que ficou aquém das necessidades do município, ou seja, o Aero Club não dispunha de instrumentos nem de conhecimentos técnicos suficientes para produzir um levantamento aerofotogramétrico preciso. Levantamento este fundamental para subsidiar o poder público local de informações necessárias para a elaboração do primeiro conjunto de fotografias aéreas capazes de uma restituição fotogramétrica da área da cidade de Araraquara com curvas de nível e identificação das vias públicas com respectivos meios-fios ou passeios, refúgios ou abrigos, árvores situadas nos logradouros públicos etc<sup>32</sup>.

Em que pese o grande valor histórico das imagens produzidas pelo Aero Club de Araraquara em 1952, a finalidade a que elas deveriam atender acabou sendo frustrada, ou seja, para que pudesse ser utilizada como base de dados para elaboração de plantas altimétricas, com as devidas curvas de níveis, deveriam ter sido produzidas em maior escala, 1:5000 ou 1:2000, e não 1:900. Além desse fator, a cidade não teve toda a sua área coberta e algumas imagens ficaram ofuscadas por terem sido produzidas sem a utilização de instrumentos próprios para a estabilização do equipamento fotográfico em pleno voo.

---

<sup>32</sup> Algumas imagens produzidas pelo Aero Club de Araraquara em 1952 podem ser visualizadas nos Anexos, RR, p. , SS, p. 357, TT, p. 357 e UU, p. 358.



Paralelamente ao processo de produção de um levantamento aerofotogramétrico de Araraquara, o município também caminhava na tarefa de montagem das Comissões do Plano Diretor.

A Portaria nº 870, de 28 de fevereiro de 1955<sup>33</sup>, destacava a importância de elaboração de um Plano Diretor para a cidade. Na referente portaria assinada pelo prefeito Rômulo Lupo, há referência ao processo que havia se iniciado no ano de 1952 que, segundo consta, não se realizou por motivos de ordem financeira. Os estudos relativos a elaboração do Plano recebiam a colaboração do Professor Anhaia Mello, então Diretor da FAU-USP.

Ao mesmo tempo em que se configurava a formação da equipe que elaboraria o primeiro Plano Diretor de Araraquara, o prefeito Lupo também investia na criação de um levantamento aerofotogramétrico mais preciso da cidade<sup>34</sup>.

Em 19 de agosto de 1956 foi publicado, no jornal O Imparcial, edital número 173, assinado pelo prefeito Rômulo Lupo, abrindo por 10 dias, a contar da primeira publicação, concorrência pública para o levantamento aerofotogramétrico de Araraquara<sup>35</sup>. O referido edital foi publicado, ainda, nas datas de 26 e 29 de agosto de 1956. Nesse segundo momento, notamos que a prefeitura foi mais criteriosa ao definir o tipo de serviço a ser realizado. Constam em edital, detalhes tais como a área de cobertura do levantamento, 30 km<sup>2</sup>, e uma exigência de que a execução deveria seguir todas as orientações e especificações técnicas estabelecidas pela Diretoria de Obras Sanitárias da Secretaria de Viação de Obras Sanitárias do Estado de São Paulo. Essas exigências eram fundamentais, uma vez que o levantamento fundamentaria a elaboração do projeto de água e esgoto, galerias pluviais e cadastro da cidade de Araraquara para a obtenção, por parte do Município, de um empréstimo do Governo do Estado, destinado à remodelação, ampliação da atual rede de água e esgoto. As propostas dos interessados em executar o trabalho de levantamento deveriam conter preço do serviço e as condições de pagamento, o prazo do término do serviço, atestado de referência de execução de serviço de idêntica natureza e prova da idoneidade financeira e profissional. Chamou-nos a atenção o item III do

---

<sup>33</sup> Consultar documento na íntegra no Anexo O – Fac-Símile – Portaria nº 870, de 28 de fevereiro de 1955, p. 275.

<sup>34</sup> Esse processo será discutido mais detalhadamente na próxima subseção 4.2 Estruturação da Comissão do Plano Diretor em 1950 e o papel do Rotary e da Associação de Arquitetos e Engenheiros de Araraquara, p. 91.

<sup>35</sup> Processo número 1137/56 de 20 de agosto de 1956. Edital número 173 de concorrência pública para produção de levantamento aerofotogramétrico, 1956.

referido edital, pois a prefeitura do município reservava-se ao direito de julgar livremente a concorrência, optando pela que, a seu juízo, melhores condições oferecesse ou de recusar todas se nenhuma delas conviesse aos interesses do município.

Em resposta ao edital, três empresas especializadas na realização de serviços aerofotogramétricos encaminharam propostas para a prefeitura de Araraquara. A empresa Serviços Aerofotogramétricos Cruzeiro do Sul S.A., em 5 de julho, a empresa Prospec – Levantamentos, Prospecções e Aerofotogrametria S.A., em 25 de julho e a Aeromapa Brasil Ltda., em 14 de agosto de 1956. A empresa Cruzeiro do Sul encaminhou proposta com descrição do serviço a ser realizado em voo fotográfico original na escala aproximada de 1:5.000, com câmara *Fairchild Cartographic*, com formato de 23 x 23 cms, com superposição necessária à observação estereoscópica de toda a área fotografada. A proposta previa uma restituição fotogramétrica da área com curvas de nível espaçadas de 2 em 2 ms, efetuada com apoio topográfico, que constaria de medição de base, determinação de azimuth, triangulação topográfica e determinação dos pontos de apoio planimétrico. O serviço executado permitiria a figuração de acidentes visíveis e identificáveis nas fotografias, tais como: vias públicas com respectivos meios-fios ou passeios, refúgios ou abrigos, árvores situadas nos logradouros públicos, parques ou jardins públicos, rios, riachos, canais, alagados, lagos ou lagoas, praias, valas, esgotos abertos, edifícios, casas, desde que estivessem muradas ou cercadas, sendo estas linhas divisórias representadas por uma convenção única. Quanto ao relevo, seria representado por curvas de nível espaçadas verticalmente de 2 metros, somente onde a densidade das construções permitisse. A empresa atentava que as plantas produzidas teriam uma precisão de cerca de 90%. O preço para a execução e entrega de todos os itens seria de Cr\$ 63.000,00 (sessenta e três mil cruzeiros) por Km<sup>2</sup> mapeado, ou seja, aproximadamente Cr\$ 2.520.000,00 (dois milhões, quinhentos e vinte mil cruzeiros)<sup>36</sup>.

Em atenção à solicitação, encaminhada pela prefeitura de Araraquara, à empresa Cruzeiro do Sul em de 18 de julho de 1956, a empresa apresenta histórico dos serviços realizados nas principais capitais brasileiras, tais como: Recife, Salvador,

---

<sup>36</sup> Solicitação de produção de levantamento aerofotogramétrico do Cadastro Geral de Araraquara, 17 de outubro de 1952, 1952.

Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e Distrito Federal. Também informa possuir corpo técnico especializado em constante contato com firmas e Departamentos nacionais e estrangeiros, com assistência técnica da Casa Zeiss (Alemanha), da Aero Service (Estados Unidos da América do Norte) e dos Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul Ltda. (Brasil). Informa ainda que dispunha para a realização do serviço, de 8 aviões para produção de fotografia *Beechcraft At-11*, *Douglas DC-3* e *Stinson*. Seguindo a empresa, o desenho feito sobre o original de restituição seria realizado por cartógrafos especializados e com muitos anos de prática. As convenções adotadas nos desenhos seguiriam as orientações da Associação Brasileira de Normas Técnicas ou do Serviço Geográfico do Exército.

A empresa Prospec apresentou proposta com especificações técnicas similares às apresentadas pela empresa Cruzeiro do Sul. Entretanto, os custos apresentados na proposta para a execução dos serviços foram menores. O valor para o projeto total era de Cr\$ 58.000,00 (cinquenta e oito mil cruzeiros) por km<sup>2</sup> para um mínimo de 30 Km<sup>2</sup>.

A terceira empresa a apresentar proposta, a Aeromapa Brasil Ltda, descreve especificações técnicas similares às anteriores com um valor de Cr\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil cruzeiros) por km<sup>2</sup>.

Após análise das propostas e já com a decisão de qual empresa realizaria o serviço, a prefeitura de Araraquara envia uma série de ofícios a órgãos Estaduais e prefeituras solicitando informações sobre a empresa Aeromapa Brasil Ltda. A Divisão de Águas do Ministério da Agricultura, em São Paulo, foi o primeiro órgão da administração federal a receber o ofício número 647/56, de 18 de agosto, da prefeitura municipal de Araraquara, solicitando informações quanto à idoneidade da referida empresa. Em resposta, Raymundo Francisco Ribeiro Filho, chefe do 1º Distrito da Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral, DNPM, informa que a Aeromapa Brasil Ltda. havia feito diversos levantamentos aerofotogramétricos, sendo os seus trabalhos honestos e idôneos. Diversos outros ofícios foram encaminhados às prefeituras municipais paulistas de Santo André, Caçapava e Campinas que responderam que a empresa Aeromapa havia preenchido plenamente os requisitos técnicos desejados<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ofício número 647/56, de 18 de agosto, da prefeitura municipal de Araraquara, solicitando informações quanto à idoneidade da empresa Aeromapa Brasil Ltda.

No dia 20 de setembro de 1956 foi assinado termo de contrato entre a prefeitura municipal de Araraquara e a empresa Aeromapa Brasil Ltda. para execução de levantamento aerofotogramétrico de uma área mínima de 30 Km<sup>2</sup> na escala 1:2.000, compreendendo toda a área edificada e arruada da cidade. Segundo a cláusula 8ª do contrato assinado, a empresa Aeromapa teria o prazo de oito meses para a conclusão dos levantamentos. O Departamento do Serviço Geográfico do Ministério da Guerra emitiu autorização para a realização dos trabalhos no dia 1º de novembro de 1956.

Em ofício datado de 4 de dezembro de 1957, encaminhado à prefeitura municipal de Araraquara, a empresa Aeromapa informa que os serviços de levantamento aerofotogramétrico haviam sido finalizados perfazendo uma área de 39 Km<sup>2</sup> cobertos em escala de 1: 2.000.

Paralelamente ao processo de elaboração do estudo aerofotogramétrico da cidade, a prefeitura estabelece contatos com a ECOSA, Empresa de Construções e Saneamento Ltda., em 7 de julho de 1956, para elaboração de proposta de execução de levantamento aerofotogramétrico cadastral da cidade, estudos e projetos de ampliação do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgoto, estudos e projetos de galeria de águas pluviais. Segundo informações que constam no referido documento, “[...] estes estudos destinam-se à construção da ampliação dos serviços existentes, atualmente, em estado deficiente”.

Como podemos identificar, a década de 1950 foi importante para a sedimentação de um conjunto de estudos que se cristalizaram numa proposta de cidade que, segundo o imaginário da época, deveria se realizar por meio de um Plano Urbanístico. No próximo tópico, faremos uma análise documental desse intrincado processo de elaboração do Plano Urbanístico de Araraquara que, aos poucos, passou a ser denominado de Plano Diretor.

#### **4.2 A estruturação da comissão do Plano Diretor em 1950 e o papel do Rotary Club e da Associação de Arquitetos e Engenheiros de Araraquara**

A década de 1950 foi importante para o município de Araraquara no que diz respeito ao planejamento urbano. Identificamos nesse período um conjunto de forças econômicas, políticas e sociais cristalizadas no Rotary Club local e na Associação de Engenharia, com atuação efetiva na elaboração do Plano Diretor da cidade. Tal fato configurou-se em virtude da crescente urbanização dos municípios do

interior, da integração do sistema de comunicação que rompe seu isolacionismo; da presença mais efetiva da aparelhagem governamental, que marca a preponderância do poder público, especialmente no controle da violência e das fraudes eleitorais, e que acaba, assim, com a autonomia dos núcleos privados; da participação também mais efetiva do eleitorado; do estabelecimento de novos tipos de relações políticas, fatores esses que promoveram a ruptura com o modelo anterior de barganha das benesses públicas, reconfigurando o que Kerbauy (2000) denominou de clientelismo de massas.

A ferrovia, principal sistema de transporte e comunicação – símbolo do progresso tecnológico do final do século XIX no interior paulista - , trouxe uma série de vantagens para a região. Permitiu, por exemplo, a ampliação do comércio, a instalação do telégrafo e a instalação dos serviços diários dos correios, o que diminuiu a distância do principal centro urbano, a cidade de São Paulo. Além dessas mudanças, a abolição da escravidão no Brasil conduziu, ao longo da segunda metade do século XIX, à inserção de trabalhadores livres nas lavouras de café. Dessa forma, a facilidade de transporte e de comunicação, propiciada pela ferrovia, é o impulso das profundas transformações pelas quais o mundo rural estava passando.

Essas transformações ocorreram na medida em que a economia cafeeira gerou condições para o arranque industrial, ao contrário das primeiras fazendas, que seguiam o molde dos engenhos como unidades quase autossuficientes e que estabeleciam, muito timidamente, relações com o meio urbano. Isso ocorreu porque seus proprietários começaram a vê-las como fontes geradoras de renda, cujos lucros eram aplicados na criação e ampliação de outros negócios, como bancos, casas comissárias, imóveis urbanos e companhias de prestação de serviços (BENINCASA, 2003). Essa reorganização econômica do interior transformou as relações sociais e, conseqüentemente, a ocupação do espaço urbano e rural da região. A facilidade de transporte de materiais através da ferrovia trouxe inovações do ponto de vista arquitetônico para as sedes das fazendas e para as cidades. A ferrovia estabeleceu um relacionamento comercial mais estreito e constante também com os grandes centros de produção industrial, como a Inglaterra, onde, na segunda metade do século XIX, estava em pleno curso a segunda fase de sua industrialização. Essa fase é marcada pelo aumento da produção industrial, alicerçada nas indústrias de bens de capital, no carvão, no ferro e no aço (HOBBSAWM, 1979). Em nenhuma outra época, a taxa de crescimento das exportações britânicas havia crescido tanto

como entre 1840 e 1860. Esse aumento beneficiou, sobretudo, os novos bens de capital, que, em 1840-42, compreendiam cerca de 11% do valor das exportações britânicas de manufaturados; em 1857-59, essa proporção subiu para 22% e, em 1882-84, para 27%. Hobsbawm (1979) conclui que a revolução operada nos transportes pela estrada de ferro e pela navegação a vapor, importantes meios de exportações britânicas de ferro, aço e carvão, deu ainda impulso à abertura de novos mercados e à expansão dos antigos.

Todas essas transformações tiveram impactos significativos na região de Araraquara, os quais conduziram-na para uma constante reflexão sobre a forma de ocupação e uso de seu solo. É inegável que, a despeito do enorme impulso que a economia local teve com a cultura do café – além da introdução de novas técnicas arquitetônicas e de ações sobre o espaço da cidade, que indicam a gênese de um processo de planejamento urbano –, a cidade entrou em contato com uma onda epidêmica de febre amarela que varria o estado de São Paulo. O café, cultura que necessitava de modernização do transporte e que propiciou a introdução da estrada de ferro, continuou sendo a maior fonte geradora de riquezas de Araraquara até a década de 1930, ciclo rompido em virtude da crise de 1929, com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque.

O processo de urbanização e de rompimento com o isolacionismo interiorano evidentemente teve um custo. Para as cidades do interior paulista, o contato com populações vindas de outras regiões, somado à precariedade de equipamentos públicos e das unidades habitacionais, criaram condições favoráveis para o surgimento de pandemias. O governo do estado, em franco processo de estímulo à imigração, não pôde se manter impassível diante desse quadro. Assim, criou a Comissão Sanitária, que tinha como tarefa produzir estudos urbanísticos e intervenções profiláticas para reverter o quadro grave de epidemias em diversas cidades do interior paulista, inclusive em Araraquara. Dessa forma, a presença da Comissão Sanitária em Araraquara está relacionada a uma série de intervenções estatais no sentido de conter epidemias no Estado de São Paulo.

Para Telarolli Júnior (1993), Theodoro Sampaio, no ano de 1892, escreveu um ofício ao secretário de negócios do interior, Cesário Motta Júnior, propondo a criação de um Serviço Sanitário e de uma infraestrutura urbano-sanitária na cidade. Num segundo ofício, Sampaio delimitava a área principal de criação da infraestrutura: o bairro de Santa Efigênia, que reunia as condições topográficas, de

drenagens e sofria com a aglomeração de seus habitantes, amontoados em construções, por vezes, desfavoráveis e desprovidas de higiene. Três meses depois, o medo de Sampaio se confirmava, na forma de uma epidemia de febre amarela que tinha como foco o bairro de Santa Efigênia. O Serviço Sanitário, tinha como uma de suas premissas, evocada pelas autoridades sanitárias e governamentais, o controle da vida urbana, fato evidente desde seu primeiro esboço de Legislação Sanitária (1892) até a formalização do Código Sanitário de 1918, pois, segundo Telarolli Júnior (1993),

[...] enfatizava o controle das doenças transmissíveis através da ação sobre o espaço urbano, com a larga utilização da engenharia sanitária, e de ações de política médica em campanhas contra as epidemias, nos primeiros quinze anos, e mais tarde, as endemias. (TELAROLLI JR., 1993, p. 139).

Nesse mesmo ano de 1892, foi nomeada a Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no distrito de Santa Efigênia, que elaborou um relatório que resultou, no ano de 1894, no Código Sanitário Estadual. Segundo Campos (2002), o Código Sanitário de 1894, que dava suporte às ações profiláticas por todo o Estado, vigorou por pouco tempo, sendo substituído em 1896 por outra legislação sanitária. As alterações, no entanto, não produziram uma total reformulação do código e sua essência continuou sendo o teor do código de 1894.

Os códigos sanitários produzidos a partir do final do século passado definiram os modelos de urbanização e edificação que ainda hoje se refletem nas exigências da legislação. Estes códigos surgem como resultado de uma intensa ação institucional de enfrentamento aos problemas epidêmicos. O Código Sanitário de 1894 (Decreto nº 233), contém orientações relativas à captação de água para abastecimento, disposição de esgotos e de lixo, ocupação de terrenos úmidos e pantanosos e sobre as condições de funcionamento de prédios de acesso público diverso. Contém também todo um conjunto de exigências relativas às vias de circulação e às edificações residenciais, que irão interferir no padrão de ocupação urbana que se verifica ainda nos dias atuais. Os dois primeiros artigos do código de 1894 ilustram o alcance urbanístico da legislação sanitária.

Artigo 1º - todas as Ruas nunca deverão ter menos de 16 metros de largura e as avenidas nunca menos de 25, sempre que a topografia local o permitir: travessa, de pequena extensão podem ser toleradas, com 10 metros de largura.

Artigo 2º - os passeios das Ruas ocuparão cada um pelo menos o espaço correspondente à sexta parte da largura das Ruas. (CÓDIGO SANITÁRIO DE 1894 (Theodoro Sampaio), p. 15)

Nesse momento os cortiços, forma mais comum de moradia da parcela pobre da população, eram considerados vetores de epidemias e “ninhos” de tuberculose. O Código Sanitário já os proibia, assim como estabelecia que as vilas operárias se estabelecessem longe de áreas centrais.

Foi apenas a partir de 1918, com o médico sanitarista Geraldo Horácio de Paula Souza, enquanto diretor do Serviço Sanitário do Estado de São Paulo, que se procederiam as primeiras transformações significativas no código. A atuação de Paula Souza estava ancorada no Decreto 3876 de 11 de junho de 1925 que, segundo Campos (2002), reorganizou o Serviço Sanitário e suas repartições dependentes: criou a Inspetoria de Policiamento Domiciliário, tendo como atribuição fiscalizar habitações para verificar se obedeciam aos critérios de construção expedidos pelo Código Sanitário, e a Inspetoria de Higiene do Trabalho, que, com caráter policial, fornecia “desenvolvimento razoável à questão do trabalho humano nas ocupações industriais” (MASCARENHAS, 1949).

O Código de Edificações do município de São Paulo de 1934 (Código Arthur Saboya) que vigorou por dezenas de anos e serviu de modelo para a elaboração de Códigos de Edificações de diversas outras cidades brasileiras, segue em linhas gerais os princípios urbanísticos previstos no Código Sanitário Estadual de 1894. Destacamos, no Código Arthur Saboya, a abordagem sobre cortiços:

Artigo 193 – entende-se por cortiço o conjunto de duas ou mais habitações que se comuniquem com vias públicas por uma ou mais entradas comuns, para servir de residência para mais de uma família.

Parágrafo 1º - excetuam-se dessa disposição os hotéis (sic.) e casas de pensão que funcionem com licença da Prefeitura.

Parágrafo 2º - não se acham também incluídos na categoria de cortiços os prédios de apartamentos que satisfaçam os dispositivos deste código. (CÓDIGO DE OBRAS ARTHUR SABOYA, 1929, pp.3-4).

Assim, é possível afirmarmos que as primeiras tentativas para regulamentar o uso e a ocupação do solo em Araraquara foram instrumentalizadas por um conjunto de legislações sanitárias. Esse processo se altera a partir da década de 1950, influenciado por um período de grande desenvolvimento econômico da cidade.

A população de Araraquara tornou-se efetivamente urbana a partir da década de 1950<sup>38</sup>, com a implantação de melhorias na infraestrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica e asfaltamento das vias públicas); com a instalação de núcleos regionais de administração pública (DER, Secretaria da Fazenda e

---

<sup>38</sup> Segundo dados do IBGE de 1950, Araraquara contava com uma população de 62.688 habitantes.



Contadoria da Estrada de Ferro Araraquara); com a criação das faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, de Química, de Farmácia e de Odontologia. Esses aparatos deram suporte para as indústrias locais, especialmente Lupo Meias S/A e Nigro Alumínios Ltda., alcançarem projeção nacional. O desenvolvimento do primeiro Plano Diretor de Araraquara está relacionado a dois principais aspectos. Primeiramente, ao enfoque dado à questão urbana no Brasil a partir da década de 1950, e especificamente no estado de São Paulo, que passa a ser encarada como um problema social a ser resolvido pelo Poder Público Municipal. Em segundo lugar, à solidificação de políticas de desenvolvimento urbano, sistematizadas pelo instrumento do planejamento urbano. Na verdade, esse sistema só veio a se institucionalizar a partir da década de 1960, com a criação do SFH – Sistema Financeiro Habitacional – e com instrumentos como os PDDIs – Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado e a consequente Lei de Uso e Ocupação do Solo, conhecida como zoneamento.

Identificamos, na cidade de Araraquara, um efetivo debate sobre a questão do planejamento urbano a partir de 1950. Os jornais da cidade noticiaram frequentemente os debates promovidos a respeito do desenvolvimento urbano local e a necessidade da elaboração de um Plano Diretor. Entretanto, a formulação de um instrumento que ordenaria a ocupação e exploração do espaço urbano fez eclodir diversos interesses de indivíduos, entidades e dos próprios condutores do poder público. A análise do processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara evidencia um momento complexo de sua história em que os interesses particulares foram explicitados. Fica explícita, com a análise desse processo, a abnegação de determinados integrantes das Comissões do Plano Diretor que foram formadas que não deixaram de mover esforços para que a proposta urbanística se concretizasse no município. Por outro lado, também fica patente o caráter oportunista de determinados grupos que acabaram por arrastar por longos 8 anos - período que compreende a data de publicação da primeira portaria que determinava o início dos trabalhos, Portaria nº 870, de 28 de fevereiro de 1955, até a conclusão do Plano Diretor pelo Arquiteto Rocha Filho no ano de 1963 -, a formalização do primeiro Plano Diretor de Araraquara. Talvez seja essa a característica mais marcante desse processo, ou seja, o processo de elaboração do Plano Diretor colocou às claras a faceta mais secreta e desagradável de Araraquara: uma cidade em que muitas decisões importantes são definidas nos bastidores da política. Vejamos como se deu esse processo por meio da reconstituição histórica, fundamentada em documentos oficiais resguardados no

Arquivo Histórico de Araraquara, desse período que se inicia na década de 1950 e termina na de 1970.

O jornal A Gazeta, em 3 de fevereiro de 1955, dava notícia da posse da nova diretoria da Associação de Engenharia, tendo como Presidente Boaventura Gravina e Vice-Presidente: Hermínio Amorim Júnior. Na ocasião, o presidente falou sobre o programa que pretendia realizar, dando destaque ao Plano Diretor de Araraquara. Foi o primeiro registro encontrado nos arquivos da imprensa local sobre a necessidade de elaboração de um Plano Diretor.

Segundo informações coletadas em entrevista realizada em 9 de agosto de 2011 com o Prof. Dr. Gustavo Neves da Rocha Filho – arquiteto, urbanista e professor da FAU-USP que conduziu a elaboração do Plano Diretor de Araraquara concluído em 1963 -, Anhaia Mello já tinha estabelecido contato com as lideranças políticas de Araraquara por intermédio do irmão e diretor da FAU, Pedro Gravina.

Segundo Alcyrr Azzone,

Coincidiu do Engenheiro Boaventura Gravina ser o presidente do Rotary Club Araraquara, 1955, era o único da cidade, tinha quase uns 60 membros. A nata dos empresários e profissionais de Araraquara, do comércio, dos serviços. Engenheiro Boaventura Gravina, cultura extrema, empresário, fazendeiro, presidente do Rotary, o irmão, Pedro Gravina, toma posse como diretor da FAU. No mesmo momento, surge o interesse de criar um laboratório para estudos urbanísticos. O Boaventura fala pro (sic.) irmão, e ele estabelece o contato com Anhaia Mello que tenta utilizar Araraquara como o primeiro teste do laboratório. O CEPEU tentou desenvolver o PD (sic.). (AZZONI, Alcyrr. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

No entanto, a entrevista realizada com Vanda Gravina, revelou outra hipótese explicativa de como fora estabelecido o contato de lideranças de Araraquara com o Anhaia Mello. Na realidade, colhemos informações complementares que redimensionaram o caminho percorrido por Boaventura Gravina no estabelecimento de contato com urbanistas da FAU-USP. O foco ainda se mantém sobre Pedro Gravina, irmão de Boaventura, mas muito provavelmente seu irmão não tenha sido diretor da FAU, fato que não conseguimos comprovar junto a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Pedro Gravina era um renomado Engenheiro Italiano, catedrático das Universidades de Milão e de Roma e que, por conta de sua inserção e renome internacional, já havia estabelecido contato, muito provavelmente, com Anhaia Mello em congressos realizados na Europa. Pedro Gravina retorna ao Brasil já aposentado e, sabendo do interesse do irmão em estimular o desenvolvimento do Plano Diretor de Araraquara, colocou Anhaia Mello em contato.

Rocha Filho aponta que o contato de Anhaia Mello com personalidades locais foi intensa. Em Araraquara, Anhaia Mello conheceu o professor Eli Lopes Meirelles, jurista, que a convite dele auxiliou-o na elaboração da Lei de Loteamento de São Paulo e que exprime a base do seu pensamento urbanístico.

No que diz respeito a introdução das concepções urbanísticas de Anhaia Mello em Araraquara, o papel do arquiteto e funcionário público local, Arnaldo Palamone Lepre foi decisivo. Lepre havia se formado em arquitetura no Rio de Janeiro, pela antiga Escola Nacional de Arquitetura, depois Universidade Federal de Arquitetura e Urbanismo. Essa Universidade sofria diretamente a influência do pensamento urbanístico de Anhaia Mello. Para Rocha Filho, além de Lepre, os irmãos Barbieri, Nelson e Paulo, também exerceram forte influência na disseminação das concepções urbanísticas de Anhaia Mello. Integrantes da Sociedade dos Engenheiros Residentes em Araraquara, SOENGRÁ, também tiveram um papel fundamental na disseminação das concepções urbanísticas de Anhaia Mello.

Com esse objetivo, Gravina disse que já havia apresentado a proposta a Luiz Ignácio Anhaia Mello, professor da área de Construções Cíveis, Arquitetura e Urbanismo, da Escola Politécnica de São Paulo e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP – FAU-USP. Gravina propôs ao Professor Anhaia Mello que aproveitasse os alunos da FAU para, sob sua orientação, elaborar o Plano Diretor de Araraquara. Anhaia Mello respondeu que a sugestão veio ao encontro do que ele efetivamente pretendia fazer no Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos, a ser criado ainda naquele ano. A finalidade do Centro seria colaborar com as prefeituras na elaboração dos Planos Diretores nas cidades do Estado de São Paulo.

O então Prefeito de Araraquara, Engenheiro Antonio Tavares Pereira Lima, se interessou pela proposta em meados de fevereiro de 1955. Desse interesse, resultou uma visita ao Professor Anhaia Mello e, posteriormente, a já citada Portaria número 870 de 28 de fevereiro de 1955, nomeando a Comissão do Plano Diretor de Araraquara, composta por Otto Ernani Muller, Presidente da Câmara Municipal de Araraquara, Engenheiro Boaventura Gravina, Presidente da Associação de Engenharia de Araraquara, Engenheiro Orlando Drumond Murgel, Diretor da Estrada de Ferro de Araraquara, Engenheiro Alberto Maricato, Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem, Dr. José Péricles Freire, Diretor do Serviço Especial de Saúde, André Lia, Presidente da Associação Comercial e Industrial, Comendador

Hélio Morganti, Delegado Regional da CIESP, Dr. Itamar Calado de Castro, Presidente da Associação Agropecuária, e José Benedito de Carvalho Mello, Presidente do Rotary Club de Araraquara. O presidente da Comissão do Plano Diretor seria o Prefeito Engenheiro Antonio Pereira Lima e o Secretário, Boaventura Gravina.

Em Portaria 870 de 28 de fevereiro de 1955, publicada no jornal O Imparcial, em 1º de março de 1955, o real motivo do Plano Diretor não ter sido executado no ano de 1952 foi revelado. Segundo o Jornal O Imparcial (1955, p. 6) “[...] no exercício de 1952, estiveram o Executivo e o Legislativo Municipal empenhados, na realização do respectivo Plano, o qual só não tornou realidade, até o momento, por questões de ordem financeira”.

Na mesma Portaria 870 (1955, p.1) os estudos “[...] relativos à elaboração do Plano, receberão a preciosíssima colaboração e direção do Prof. Anhaia Mello, DD. Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, de São Paulo.

Como podemos verificar no trecho da Portaria 870 acima, há uma referência explícita ao Prof. Anhaia Melo que seria não apenas um colaborador, mas também um dirigente do Plano Diretor a ser elaborado pela Comissão do Plano Diretor de Araraquara.

Identificamos no Arquivo Histórico do Município de Araraquara uma série de ofícios, do número 65/55 ao 74/55, emitidos no dia 2 de março de 1955 e assinados pelo prefeito Antonio Tavares Pereira Lima, mobilizando todas as autoridades acima descritas que representavam suas respectivas entidades na Comissão do Plano Diretor de Araraquara a

[...] recepcionar o ilustre Prof. Anhaia Mello, Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, de São Paulo, um dos maiores urbanistas do país, na gare da Estação da Companhia Paulista, às 18,40 horas (sic), do próximo dia 5. Outrossim, convido-o, também, para tomar parte no jantar que será oferecido, pela Associação dos Engenheiros, ao distinto visitante, às 19,30 horas (sic), no dia 5, no Grande Hotel, bem como, assistir a conferência que será proferida pelo Prof. Anhaia Mello, no Club ‘22 de Agosto’, às 20,30 horas (sic), do mesmo dia, a qual versará sob (sic) o tema ‘Plano Regulador de Araraquara. (OFÍCIOS..., 1955, do número 65/55 ao 74/55).

No dia 4 de março de 1955, o jornal O Imparcial divulgava a palestra do professor Anhaia Mello e informava que tal palestra era patrocinada pela Associação de Engenharia de Araraquara. Segundo mesma notícia, “[...] antes da palestra do ilustre urbanista, será efetuada a solenidade de posse da Comissão do Plano Diretor, nomeada pelo Prefeito Pereira Lima”. A nota publicada reforçava que,

pelo intermédio da Associação de Engenharia de Araraquara, todas as pessoas interessadas estavam convidadas a assistirem a essa “importante conferência”.

No Club 22 de Agosto, no dia 5 de março de 1955, o Professor Anhaia Mello deu uma palestra que contou com a cobertura jornalística do Jornal O Imparcial com o título “Um Plano Diretor para a região de Araraquara”. Nela, Anhaia Mello expôs conceitos e discutiu pontos de vista de um plano regulador de caráter regional.

O Conselho Diretor Rotary Club de Araraquara, presidido à época pelo presidente José B. de Carvalho Mello, por meio de carta destinada ao prefeito Antonio Tavares Pereira Lima, datada de 3 de março de 1955, agradecia os convites para “[...] recepcionar o ilustre prof. Anhaia Mello, Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, de São Paulo e para participar do jantar que a esse ilustre visitante será oferecido pela Associação de Engenharia...” de Araraquara. (CARTA..., 1955).

As análises documentais apontam que ocorreu uma efetiva formalização da comissão do Plano Diretor. Por meio da Portaria nº 875, de 4 de março de 1955, o prefeito Pereira Lima, nomeia o professor Francisco Amendola da Silva, diretor da Escola de Belas Artes de Araraquara, para integrar a Comissão do Plano Diretor. O ofício número 713/55, de 4 de março de 1955, evidencia que a Câmara Municipal também se manifestava a respeito da formalização da Comissão. Otto Ernani Muller, então presidente da Câmara, acusava e agradecia o recebimento do ofício GP. 65/55 da Prefeitura Municipal em que era comunicado que havia sido nomeado membro da Comissão do Plano Diretor. A Estrada de Ferro de Araraquara, com o ofício nº DO.412, de 30 de março de 1955, assinado pelo seu diretor Engenheiro Orlando D. Murgel, formaliza a sua participação como membro da Comissão do Plano Diretor.

Durante a administração do Prefeito Rômulo Lupo (1955-1959), foram realizados os trabalhos preliminares do Plano: cadastramento imobiliário, aerofotogramétrico e a elaboração da planta cadastral e planialtimétrica da cidade. Esses dados foram aproveitados para o estudo da nova rede de água e esgotos da cidade. No entanto, não identificamos a atuação da Comissão do Plano Diretor nesse período que se inicia em 1956 e termina em 1960.

De acordo com análises documentais produzidas no Arquivo Histórico do Município de Araraquara, a Comissão do Plano Diretor, de sua nomeação em 1955 somente voltará à mesa de debates, incentivada por Despacho número 357/60, de 6 de junho de 1960, assinado pelo presidente da Câmara de Vereadores José

Wellington Pinto, no ano de 1960. Naquela ocasião, o presidente da Câmara evoca a necessidade de dar continuidade aos trabalhos do Plano Diretor nos termos da Portaria 870 de 28 de fevereiro de 1955, assim como fez a cidade de Socorro, exemplo citado por Wellington Pinto. Em 3 de novembro de 1960, José Galli, presidente da Câmara Municipal, por meio da indicação nº 510/60 feita pelo vereador Wilmo Gonçalves, encaminha ofício nº 2713/60 sugerindo ao prefeito municipal Benedito de Oliveira que seja formalizada uma convocação da Comissão de Estudos do Plano Diretor de Araraquara, “[...] para que se reuna (sic), e ponha em andamento o que até aqui já fez, no sentido de dar à cidade, novos rumos no campo da planificação”.

Paralelamente a esse processo de retomada da elaboração do Plano Diretor da cidade pelo poder público, a Associação de Engenharia e o Rotary Club iniciam a mobilização dos debates trazendo novamente para Araraquara o professor Anhaia Mello para promover outra palestra. Em 3 de novembro de 1960, o jornal O Imparcial publicou artigo com o título “Professor Anhaia Mello fará conferência sobre o Plano Diretor”. Nesse artigo, Anhaia Mello retomou o tema na cidade de Araraquara, colocando a necessidade do desenvolvimento de uma regulamentação de uso e ocupação do solo que assumisse um caráter regional. O Professor deu destaque aos problemas gerados pelo crescimento acelerado das cidades brasileiras e apontou como alternativa a construção de planos diretores regionais de urbanismo. Também apresentou as exigências legais no Estado de São Paulo, que colocava como obrigatória a elaboração de Planos Diretores nas cidades. Na década de 1960 já era de conhecimento dos pesquisadores da área do urbanismo que uma nova legislação sobre a necessidade de desenvolvimento de Planos Diretores seria instituída no Estado de São Paulo. Em 1967, a então Lei Orgânica dos Municípios (LEI Nº 9.842/67, posteriormente alterada pelo Decreto Lei Complementar Nº 9 de 31 de dezembro de 1969) determinava a obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor (então denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI) a todos os municípios paulistas. Estabelecia, ainda, punição aos municípios faltosos determinando a proibição de auxílio financeiro do Governo do Estado. Os planos diretores foram amplamente desenvolvidos no Estado de São Paulo pela CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, hoje Fundação Prefeito Faria Lima.

O prefeito Benedito de Oliveira acolhe a indicação 510/60, de 24 de outubro de 1960 e com o ofício GP.115/61, de 9 de fevereiro de 1961, informa à Câmara Municipal que, tão logo fosse reorganizada a Comissão de Estudos do Plano Diretor de Araraquara, seria convocada para reinício dos trabalhos.

As análises apontam que a partir de meados de 1961, ocorreu uma efetiva colaboração do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (CEPEU-FAU), no assessoramento jurídico para formalização de estrutura local de planejamento para elaboração de um Plano Diretor. Chega até as mãos do prefeito Benedito de Oliveira, a publicação do CEPEU-FAU nº 9 de julho de 1960 que tratava da “Organização Comunitária para o Planejamento”<sup>39</sup>. Segundo esse documento, o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos recebia numerosas solicitações para colaborar na preparação de planos diretores e outros estudos. Diversos municípios do Estado de São Paulo, segundo o documento, “[...] vêm-se (sic) interessando ultimamente (sic) pelo planejamento de seu desenvolvimento”. Segundo o Centro de Pesquisa

Torna-se evidente que um novo campo profissional, integrado nas administrações municipais, está surgindo. Dentro de poucos anos teremos condições excelentes para que as atividades de planejamento municipal se desenvolvam em alto nível, produzindo desta forma, resultados de grande utilidade aos administradores do interior. (CEPEU-FAU nº 9 de julho de 1960).

Entretanto, o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos atentava para a “[...] grande deficiência de pessoal habilitado para desempenhar tarefas de planejamento. Embora já se possam contar com dezenas de técnicos dedicando-se ao problema, êsse (sic.) número é ainda insuficiente para atender às necessidades de nosso interior” (CEPEU-FAU nº 9 de julho de 1960). Mesmo contando com essa “deficiência” técnica-profissional, segundo o CEPEU-FAU, “[...] muito material pode ser preparado desde já, contando apenas com a colaboração de elementos locais, desde que devidamente orientados” (CEPEU-FAU nº 9 de julho de 1960, p.1). Por esse motivo, o CEPEU-FAU promoveu a divulgação de um modelo de anteprojeto de lei nas prefeituras do interior com o objetivo de que se criasse em cada município uma estrutura local de planejamento. O anteprojeto era produto das últimas conclusões tiradas da experiência do CEPEU-FAU e havia sido examinado pelo seu consultor jurídico. Esse documento elaborado pelo CEPEU-FAU servirá de base para a

---

<sup>39</sup> Consulte na íntegra o documento no Anexo R – Fac-Símile – Modelo de projeto de lei CEPEU-FAU-USP, p. 278-280.

elaboração do Projeto de Lei 168/61 que constituiu a Comissão do Plano Diretor do Município, encaminhado pelo presidente da Câmara Municipal, Hermínio Pagotto, ao Executivo.

O Projeto de Lei 168/61 foi sancionado pelo Executivo e deu origem à Lei 1077, de 9 de dezembro de 1961. Essa lei constituiu a Comissão do Plano Diretor do Município e criou outras providências que, em certa medida, dificultaram o desmantelamento da comissão como havia ocorrido no passado.

O artigo 1º instituiu a Comissão do Plano Diretor presidida pelo prefeito que, por sua vez, nomearia de 11 a 15 membros indicados pelas entidades de classe e associações cívicas ou culturais existentes no município, além de representantes da Câmara e da Prefeitura. Segundo o inciso 1º, ficou a cargo da Comissão eleger a sua primeira diretoria para dar andamento às atividades necessárias à elaboração do Plano Diretor. O inciso 2º apontava que o caráter do membro da Comissão era de caráter cívico, gratuito e de serviço relevante, exercido por 6 anos, no mínimo, renovável bienalmente, pelo terço, sendo que era permitida a recondução.

No inciso 3º, identificamos que naquele momento a Comissão se resguardava daquilo que, provavelmente, teria sido um dos motivos das desmobilizações passadas, ou seja, o abandono de membros da Comissão de elaboração do Plano Diretor. O membro da Comissão que deixasse de comparecer a três reuniões consecutivas ou deixar de emitir parecer em assunto sujeito a sua consideração por mais de 30 dias, sem justificativa aceita pela Comissão, perderia automaticamente o mandato e deveria ser substituído dentro de 20 dias.

O artigo 3º descreve as competências da Comissão, vejamos integralmente seu conteúdo.

- I – emitir parecer sobre todo o projeto de lei ou medida administrativa de caráter urbanístico, ou relacionados com os serviços de utilidade pública do Município, acompanhado do autor, se for medida proposta pelo legislativo;
- II – promover estudos e divulgação de conhecimentos urbanísticos e especialmente do Plano Diretor do Município;
- III – elaborar o seu regimento interno e realizar os seus trabalhos, observados os seguintes princípios:
  - a) realização de, pelo menos, uma reunião por mês;
  - b) deliberação por maioria absoluta;
  - c) registro, em ata e arquivos adequados, de todas (sic.) as deliberações, pareceres, votos, plantas e demais trabalhos da Comissão e de seus técnicos.
  - d) publicidade de suas reuniões e de seus trabalhos. (LEI 1077, de 9 de dezembro de 1961).



As competências, acima citadas, dotavam a Comissão de Elaboração do Plano Diretor de certa autonomia na condução dos trabalhos. No entanto, ainda ficava a dúvida se a Comissão conseguiria dar conta das atividades sem que, no mínimo, fosse montada uma estrutura administrativa. E é nesse quesito que se inserem os artigos seguintes. O 4º artigo fixava um prazo de 30 dias para a Comissão iniciar os seus trabalhos, a partir da nomeação dos seus membros. Com o intuito de impedir uma avalanche de projetos de lei que pudessem alterar a configuração que a cidade assumira até então, o Parágrafo Único instituía que

[...] desde a instalação da Comissão nenhum projeto de lei ou medida administrativa referentes a zoneamentos, arruamentos, loteamentos, construções, espaços verdes, obras e serviços de utilidade pública poderá ser aprovado ou executado, sem prévio parecer da Comissão do Plano Diretor do Município.<sup>40</sup> (LEI 1077, de 9 de dezembro de 1961).

No que diz respeito à infraestrutura administrativa para início dos trabalhos, o artigo 5º criava o Escritório Técnico junto ao Gabinete do Prefeito, incumbido da elaboração do Plano Diretor, sendo que estariam submetidos à coordenação de um engenheiro ou arquiteto. No inciso 2º, há a caracterização dos colaboradores especializados em problemas relacionados com o planejamento municipal que atuariam em parceria com o Escritório Técnico, tais como: agrônomos, sociólogos, advogados e economistas.

No artigo 6º as competências do Escritório Técnico são elencadas:

- a) – estudar todos os assuntos relacionados com o planejamento territorial do município;
- b) – encaminhar os pareceres técnicos emitidos sobre os assuntos estudados à Comissão do Plano para a conveniente solução;
- c) – manter permanente contato com o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos por intermédio do arquiteto coordenador, para receber orientação geral dos trabalhos. (LEI 1077, de 9 de dezembro de 1961).

Ficaria sob responsabilidade da Prefeitura, segundo o artigo 7º, o fornecimento ao Escritório Técnico de “[...] funcionários, local, material e demais meios necessários à realização de seus trabalhos, dentro da verba que fôr (sic.) destinada, em cada exercício, no orçamento do Município, ao Plano Diretor”<sup>41</sup>. O artigo 9º reforçava a necessidade de que a elaboração e execução do Plano Diretor deveriam ser orientadas pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos mediante

<sup>40</sup> Prefeitura do Município de Araraquara, Lei nº 1077, de 09 de dezembro de 1961, que instituía a Comissão do Plano Diretor do Município.

<sup>41</sup> Prefeitura do Município de Araraquara, Lei nº 1077, de 09 de dezembro de 1961, que instituía a Comissão do Plano Diretor do Município.

convênio. Essa era uma orientação que constava no modelo de projeto de lei fornecido pelo CEPEU-FAU. O próprio artigo 9º dessa mesma Lei 1077 previa que, se houvesse a necessidade de contratação de especialistas, a prefeitura poderia fazê-lo. Assim sendo, abria-se a possibilidade de uma efetiva participação de técnicos da CEPEU-FAU na elaboração de determinadas etapas do Plano Diretor. No dia 12 de dezembro de 1961, a Lei 1077 foi publicada no jornal O Imparcial tornando público o início dos preparativos para, finalmente, elaborar-se o Plano Diretor de Araraquara.

Em 17 de fevereiro de 1962, o professor Anhaia Mello falou ao Rotary Club de São Paulo sobre “Planejamento dos municípios – Um novo tema para os serviços rotários”. Anhaia Mello defendeu a ideia de os *Rotary Clubs* liderarem campanhas para a elaboração dos Planos Diretores de suas cidades. Nas palavras de Anhaia Mello, “todo governo deve ter um programa; todo programa deve ser planejado. Um Plano Diretor ou Regulador do desenvolvimento é indispensável para todo município brasileiro” e que “esse plano se estrutura através de 3 etapas: 1) a de eclosão; 2) a de projeto; 3) a da execução”. O prefeito Benedito de Oliveira, oficializa em 6 de abril de 1962, a formação da Comissão do Plano Diretor, e, no dia 19 de abril desse mesmo ano, baixa a Portaria nº 1382<sup>42</sup> que nomeia os membros da Comissão do Plano Diretor do Município de Araraquara, conforme podemos verificar na tabela abaixo.

**Tabela 3 - Relação dos componentes da Comissão do Plano Diretor do Município de Araraquara e entidades que representavam em 1962.**

Nome	Entidade que representa
José Wellington Pinto	Câmara Municipal de Araraquara
Arnaldo Palamone Lepre	Prefeitura Municipal
Cônego Aldomiro Storniolo	Vigário da Matriz de São Bento
Alceu Di Nardo	Ordem dos Advogados (Sec. Araraquara)
Orlando Mantese	Estrada de Ferro de Araraquara
Alfredo de Carvalho	Departamento de Estradas de Rodagem
Jair Barbardes da Silva	Serviço Especial de Saúde
José Henrique Albiero	Associação de Engenharia
Youhanna Sabbag	Associação de Medicina – Sec. Reg. de Araraquara
Roberto José Fabiano	Associação Comercial e Industrial
Paulo Guimarães Fonseca	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras
João Campos Santos	Casa da Lavoura
Boaventura Gravina	Rotary Club (sic.)
José dos Santos	Lions Club

Fonte: Arquivo Histórico de Araraquara, processo número 775/55 de 1º de março de 1995.

<sup>42</sup> Consultar documento na íntegra no Anexo P – Fac-Símile – Portaria nº 1382, de 19 de abril de 1962, p. 276.

No intuito de formalizar o compromisso da Comissão com a execução dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor, foi firmado Termo de Compromisso no dia 21 de maio de 1962, às 17 horas, no gabinete do prefeito municipal<sup>43</sup>. Os membros, citados na Tabela 2. Relação dos componentes da Comissão do Plano Diretor do Município de Araraquara e entidades que representavam em 1962, perante as testemunhas “[...] prestaram o compromisso de bem e fielmente desempenharem as funções de Membros da referida Comissão”<sup>44</sup>. A presença em Araraquara do professor Anhaia Mello foi constante durante os procedimentos de formatação da Comissão do Plano Diretor. Consta no Termo de Compromisso firmado em 1962 a assinatura do professor da FAU-USP Anhaia Mello como testemunha.

Em entrevista, o ex-presidente da Câmara de Vereadores em 1962 e vereador por 21 anos, José Wellington Pinto (2011), afirmou que

Foi o Arnaldo Palamone Lepre que trouxe o Anhaia Mello para dar palestras em Araraquara. Talvez pelo fato de ele [Arnaldo Palamone Lepre] ser um arquiteto, por sinal um excelente arquiteto, ele tenha encontrado os caminhos das pedras. Talvez, nessa comissão [do Plano Diretor], podemos destacar outra pessoa de Araraquara, de renome e que exercia influência sobre outros profissionais, o Nelson Barbieri. Ele era um engenheiro de projeção Estadual, até nacional. Eu batia muito papo com o Nelson. O Nelson era Rotaryano, ele comparecia religiosamente em todas as reuniões. Ele viajava muito para o exterior, nos contava coisas do exterior. O Nelson foi de grande valia. Eu tenho a impressão que se não foi o Arnaldo, foi o Nelson, ou os dois juntos. Eu estive em uma reunião da Comissão do Plano Diretor da qual participou o Anhaia Mello, era um homem de trabalho, mas ele veio outras vezes para Araraquara. (PINTO, José Wellington. Entrevista [23 de novembro de 2011]).

A referência constante, nos documentos analisados, ao *Rotary Club* é justificada pelo fato de tanto Boaventura Gravina, Nelson Barbieri e Anhaia Melo serem rotarianos.

O Boaventura era engenheiro, talvez tenha tido aí um conjunto de forças que fizeram com que Anhaia Mello viesse para Araraquara. São os três que poderiam ser autores dessa façanha. Os demais eram pessoas ligadas mais com as coisas da cidade, ao contrário dos três que circulavam em diversas esferas. O Nelson Barbieri, se não me falha a memória, se formou no Rio de Janeiro. PINTO, José Wellington. Entrevista [23 de novembro de 2011]).

---

<sup>43</sup> Termo na íntegra no Anexo S – Fac-Símile – Termo de compromisso da comissão do Plano Diretor, 1962, p. 282-283. Repare na página 312, em destaque, a assinatura de Anhaia Mello como testemunha do evento.

<sup>44</sup> Prefeitura Municipal de Araraquara. Processo nº 775/55, de 1º de março de 1995. Termo de Compromisso lavrado em 21 de maio de 1962, formalizando a Comissão do Plano Diretor de Araraquara.

Além desse fato, para Alcyrr Azzoni, que faz novamente referência a Nelson Barbieri,

A composição do Rotary tinha, por exemplo, Nelson Barbieri, Engenheiro, Paulo Barbieri, arquiteto (sic.). Então a composição do Rotary (sic.), a diversidade dos componentes revelava que era o único local que reunia um grupo com perfil profissional capaz de pegar (sic.) aquele material e revisar alguma coisa. (AZZONI, Alcyrr. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

Segundo Azzoni (2011), os integrantes do Rotary eram empresários poderosos e atuavam efetivamente nas Comissões do Plano Diretor, como por exemplo, Aldo Lupo, Wilton Lupo, Elvio Lupo, empresários-industriários com atuações em diversos setores da economia.

Era quase uma maçonaria, todos eles também deviam ser maçons. Tinham o lado oculto, como maçons, e o de serviços, no Rotary Club Araraquara composto por profissionais. Só entra no Rotary quem representa uma profissão. A praxe do Rotary é, primeiramente convidar a pessoa para dar uma palestra, depois para fazer parte do Club. (AZZONI, Alcyrr. Alcyrr Azzoni. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

Boaventura Gravina era um Rotariano entusiasta. Segundo Vanda Gravina,

Ele fundou o Rotary de Brasília. Ele foi pra lá (sic.), conversou com diversas pessoas interessadas e ele (sic.) fundou o Rotary de Brasília. No ano que ele foi Governador do Rotary ele fundou 11 Clubs. Ele era muito dinâmico, ele fazia as coisas acontecerem. Por exemplo, ele foi para o Paraná, não me lembro porque, e comprou uma fazenda lá (sic.), depois uma em Mato Grosso, porque nós fomos representar presidentes de Rotary duas vezes no Mato Grosso. Depois dessa visita, ele acabou abrindo duas fazendas lá (sic.). (GRAVINA, Vanda. Entrevista [out.2011]).

A documentação relativa à fundação do Rotary Club em Araraquara se perdeu. Entretanto, em uma publicação comemorativa dos 70 anos de Rotary em São José do Rio Preto, constam alguns dados acerca do Rotary Araraquara, tais como a sua fundação na data de 29 de Novembro de 1935. Segundo Gilberto Scandiuizzi<sup>45</sup>, do Rotary Club de São José do Rio Preto o livro de atas do nosso Club, cuja 1ª reunião, de instalação e posse do Conselho Diretor, ocorreu em 4 de dezembro de 1935, com a presença de representantes do Club padrinho Araraquara. Consta da ata que sentaram-se à mesa ‘os hóspedes’<sup>46</sup> rotarianos do Club de

<sup>45</sup> Informação coletada no site do Rotary Club de Araraquara, [http://www.nossosaopaulo.com.br/Rotary/4540/Araraquara/Rotary\\_Historia.htm](http://www.nossosaopaulo.com.br/Rotary/4540/Araraquara/Rotary_Historia.htm). Acesso em 02 de fevereiro de 2011.

<sup>46</sup> A respeito dos dois principais fundadores do Rotary em Araraquara em 1935, vale destacar que Joaquim Vieira dos Santos era hortifruticultor na cidade de Araraquara e havia sido beneficiado com a

Araraquara, Joaquim Vieira dos Santos, Rômulo Lupo, Mauro Rodrigues e Bento Braga Filho.

No final do ano de 1948, o engenheiro Boaventura Gravina, após retornar de sua viagem aos Estados Unidos e ao Canadá, em comitiva composta por engenheiros e industriais, da qual faziam parte vários sócios do Rotary Club de São Paulo, sensibilizado pela troca de ideias que mantinha com industriais e homens de negócios em Araraquara, imaginou a (re)fundação do Rotary Club em Araraquara. A iniciativa de Gravina encontrou ressonância, contando com o apoio do Hélio Morganti, proprietário da Usina de Açúcar Tamoio, e de Germano Schuster, rotariano militante do Rotary Club de Limeira, que havia residido durante muito tempo em Araraquara, inicia as conversações para a (re) fundação do Rotary Club de Araraquara. Germano Schuster ficou encarregado de contatar o Rotary Club de Limeira, então presidido por Victor D'Andrea, e, destes contatos, resultou um encontro marcado para o dia 20 de Fevereiro de 1949, realizado nas dependências da Usina Tamoio. Na reunião estiveram presentes o Governador do Distrito 41, Ariovaldo de Barros Camargo, os rotarianos de Limeira, Victor D'Andrea, Germano Schuster e João Machado e, os futuros rotarianos de Araraquara, Hélio Morganti, Boaventura Gravina, Luiz Bento Palamone, Gennaro Granata, Procópio de Oliveira, José de Salles Gadelha e José da Motta Cerqueira. Naquela ocasião, ficou decidido que cada um dos presentes convidaria outros elementos para constituir o futuro Rotary Club de Araraquara e estes seriam considerados os fundadores.

O Rotary, criado como associação em 1910, constituiu-se como organização internacional mediante uma dotação de capital a fundo perdido, feita de acordo com as leis do Estado de Illinois. O Código Moral Rotariano foi aprovado no congresso realizado em Saint Louis, em 1928, e possui como princípio: o Rotary é fundamentalmente uma filosofia de vida, da vida que busca conciliar o eterno conflito existente entre o desejo de ganho pessoal e o dever e consequente impulso de servir ao próximo. Esta filosofia é a filosofia do serviço: dar de si antes de pensarmos em si. (GRAMSCI, 2001). Essa concepção filosófica foi baseada no seguinte princípio moral: quem serve melhor ganha. Todos os sócios aceitam essa filosofia rotariana do serviço.

---

isenção do consumo de meia polegada de água por 5 anos em 1932. A isenção tinha como fundamento, em diversos requerimentos encaminhados ao Legislativo Municipal, o seu consentimento pela passagem de tubos condutores de água para atender a parte da cidade de Araraquara hoje denominada de Vila Xavier. Rômulo Lupo pertencia à família de industriários locais e na década de 1950 se tornaria prefeito de Araraquara e um entusiasta do desenvolvimento do Plano Diretor.

O programa do Rotary afirma que um

[...] Rotary Club é um grupo de homens de negócio e de profissionais liberais, os quais, sem juramentos secretos nem dogmas ou credos, [...] aceitam a filosofia do serviço. (GRAMSCI, 2001, p. 297).

O Rotary Club, para Gramsci (2001), é uma superação orgânica da maçonaria e representa interesses mais concretos e mais precisos. A característica fundamental da maçonaria é a democracia pequeno-burguesa, o laicismo, o anticlericalismo, etc. O Rotary é uma organização das classes altas e só se dirige ao povo indiretamente.

Em Araraquara, o Rotary Club se envolveu diretamente com o processo de elaboração do Plano Diretor local. Naquele momento representava a possibilidade de superação do denominado capitalismo selvagem que, em sua versão especulativa imobiliária, poderia levar a cidade de Araraquara para o caos urbano. A proposta filosófica do Rotary era a da instalação de um novo costume, mais favorável ao desenvolvimento das forças econômicas. A sua característica heterogênea na composição, ou seja, o fato de na sua origem não ser confessional nem maçônico, contribui para uma diversificação de seus quadros. Em outros termos, compõem as fileiras do Rotary homens de negócio e profissionais liberais.

Assim, em um momento em que a sociedade civil contava com poucas possibilidades de composição de suas forças de pressão, o Rotary, pelas particularidades acima descritas, fez a diferença no cenário local, sendo o condutor natural do processo de formação das Comissões do Plano Diretor de Araraquara. Por outro lado, o caráter técnico que o Plano Diretor demandava, já inclusive ressaltado por Anhaia Mello, não poderia ser suprido pelos quadros do funcionalismo público da Prefeitura Municipal de Araraquara. É nesse cenário de carências técnicas que também atuou a AAEAA., uma associação de classe organizada no Estado de São Paulo - que contava com muitos membros formados pela própria FAU-USP -, com os conhecimentos suficientes para suprir as necessidades técnicas de elaboração do Plano Diretor local, finalizado no ano de 1963, assim como todo o seu processo de atualização e incorporação ao rito administrativo da prefeitura durante a década de 1970.

#### **4.3 Incorporação Administrativa do Plano Diretor na década de 1970: que Araraquara era aquela?**

A recomposição histórica do processo da finalização do Plano Diretor de Araraquara, na década de 1970, somente pode ser elaborada se partirmos nossas

análises de um período anterior, ou seja, da década de 1960. É nessa década que a cidade de Araraquara enfrentará desafios quanto ao seu desenvolvimento urbano que farão com que o Plano Diretor deixe de ser uma mera honraria, que classificaria a cidade como moderna, e passe a ser uma necessidade. Entretanto, essa necessidade se chocava com interesses de grupos que, nitidamente, atravancaram os trabalhos das inúmeras comissões para elaboração do Plano Diretor que foram criadas nesses 14 anos de debates e produção de levantamentos sobre a cidade. Na tentativa de romper com as amarras que faziam com que o Plano Diretor de Araraquara não deslanchasse, a prefeitura entrou em contato com a Prefeitura Municipal de Taubaté para que esta fornecesse informações sobre o processo de elaboração de seu Plano Diretor.

Em 6 de junho de 1962, Benedito Olegário R. Nogueira de Sá, chefe de gabinete do prefeito, envia carta em que informava o prefeito Benedito de Oliveira que o Plano Diretor de Taubaté encontrava-se publicado na Revista Politécnica nº 173, de 1957.

Segundo Neves da Rocha, o diretor do CEPEU Lauro Birkholz, convocou representantes das prefeituras que, no passado, já haviam estabelecido contato com o órgão. Nessa reunião, Neves da Rocha estabeleceu contato com Lepre que o informou que a etapa de diagnóstico do Plano Diretor já havia sido cumprida, faltando apenas a formulação do Plano. Em 1962, Benedito de Oliveira, prefeito municipal de Araraquara, reuniu-se com Neves da Rocha e solicitou que viesse falar com lideranças locais sobre a necessidade de formulação do Plano e que apresentasse propostas para sua finalização.

Em 17 de janeiro de 1963 pelo Edital 367/63, publicado no jornal O Imparcial, foi aberta a concorrência pública para a elaboração do Plano Diretor do Município de Araraquara. A Câmara Municipal destinou verba para a realização do processo licitatório. O prazo para entrega das propostas expirava em 11 de fevereiro de 1963. O Plano Diretor deveria ser concluído até 20 de dezembro desse ano.

No intuito de dar credibilidade aos preparativos de elaboração do Plano Diretor de Araraquara, houve a tentativa do prefeito Benedito de Oliveira de envolver pesquisadores do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da FAU-USP na direção do processo de escolha dos profissionais que elaborariam o estudo sobre a cidade. Localizamos o ofício nº 42/63, de 15 de fevereiro de 1963, em que o professor Lauro Bastos Birkholz, diretor do CEPEU, recusa a incumbência de ser o

presidente da comissão julgadora da concorrência para a elaboração do Plano Diretor. Birkholz afirmava que, embora honrado com o convite, só poderia participar do julgamento como simples membro da comissão julgadora, em virtude de impedimentos de natureza ética, tal como o fato de os concorrentes serem profissionais que em suas atividades no campo do planejamento sempre estiveram ligados ao CEPEU por ele dirigido. Sugere ainda que a própria comissão do Plano Diretor, já instituída legalmente, julgasse a concorrência e que o presidente da comissão julgadora poderia ser o seu vice-presidente, ou seja, Boaventura Gravina<sup>47</sup>.

Exigiu-se que o vencedor da concorrência instalasse escritório em Araraquara a fim de evitar que fosse elaborado um plano “friamente”, à distância. A proposta era que, com a elaboração do Plano Diretor, as linhas mestras do progresso de Araraquara fossem traçadas. A atualização do Plano ficaria a cargo da Comissão do Plano Diretor e de escritório técnico ligado aos poderes públicos com caráter de assessoramento.

A estrutura física, para a realização dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor, contou com a formação de um escritório técnico da comissão de elaboração do estudo urbanístico com o aluguel da sala 41, do 4º andar do Edifício Bradesco, na rua São Bento, de propriedade de Clodoaldo Medina, por 7 meses.

O artigo publicado pelo jornal O Imparcial, de 22 de janeiro de 1963, marca esse acontecimento nos seguintes termos:

Estamos às vésperas do planejamento do futuro do nosso município: o trabalho que encetamos há oito anos está no limiar de sua realização. Fazemos votos para que o Plano vencedor seja fantasioso sem ser fantástico e arrojado, sem ser utópico, conciliando nossa tradição com os tempos modernos e o passado, com o futuro: Plano para uma civitas e não para uma *urbs*. (JORNAL O IMPARCIAL, 1963, p. 6)

Nesse mesmo ano de 1963, em 11 de fevereiro, realizou-se no gabinete do Prefeito Benedito de Oliveira a abertura das propostas recebidas, com a presença das autoridades locais, de membros da Comissão do Plano Diretor e de representantes do CREA, 6ª região. Pela Portaria Nº 1497 de 20 de fevereiro de 1963, o Prefeito Benedito de Oliveira designou uma comissão para análise das propostas, constituída pelo Arquiteto Paulo Camargo de Almeida, da Escola de Engenharia de São Paulo, pelo Professor Roberto Cerqueira César, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e pelo Engenheiro Boaventura Gravina, membro da Comissão do Plano Diretor. Por decisão unânime, foi escolhida pela Comissão a proposta

---

<sup>47</sup> Ofício na íntegra no Anexo Q – Fac-Símile – Ofício da USP nº 42/63, p. 277.



apresentada pelo Arquiteto Gustavo Neves da Rocha Filho, que, na sua equipe, contava com técnicos de reconhecida capacidade profissional. O contrato previa oito meses para elaboração do Plano Diretor. O prazo foi rigorosamente cumprido, o Plano Diretor de Araraquara foi entregue em 22 de dezembro de 1963. Durante a execução do Plano, o Prefeito Benedito de Oliveira cedeu à Comissão do Plano um conjunto de salas no Edifício Bradesco, para a realização de debates de assuntos ligados ao Plano e para o estudo de outros que fossem importantes para os trabalhos, entre os quais a mudança da Estação Ferroviária de Araraquara. Após três administrações municipais, o Plano Diretor foi entregue. As discussões iniciaram-se no governo do Prefeito Substituto Otto Ernani Muller, em 1955, em virtude do afastamento do Prefeito Antonio Tavares Pereira Lima, em 1954. Avançaram pelo primeiro mandato do prefeito Rômulo Lupo (1956-1959) e pelo mandato do Prefeito Benedito de Oliveira (1960-1963).

Para Rocha Filho, em editorial publicado no jornal O Imparcial, domingo 21 de novembro de 1963<sup>48</sup>, a ideia

[...] fundamental no Plano Diretor de Araraquara é a setorização. Cada setor constitui uma unidade de vizinhança cuja população máxima será da ordem de 10.000 habitantes. Esses setores em número de 22 têm a mesma função das superquadras de Brasília. (JORNAL O IMPARCIAL, 1963, p. 6)

Boaventura Gravina, segundo Neves da Rocha, pouco participou das reuniões de elaboração do Plano, assim como os demais membros da Comissão do Plano Diretor<sup>49</sup>. Os trabalhos de Neves da Rocha se resumiram no fornecimento de material para todo o município com a criação de mapas temáticos que orientariam as intervenções na malha urbana. Ele elaborou um planejamento para o município, e não apenas para a cidade de Araraquara, para um período de 25 anos. O plano, para Rocha Neves, apresentou diretrizes gerais que deveriam servir de orientação no procedimento de intervenção urbana a partir daquele momento.

O Memorial Descritivo do Plano Diretor elaborado por Rocha Filho<sup>50</sup> previa, ainda, que cada setor fosse delimitado por vias principais de trânsito rápido, com largura de 25 metros, duas pistas e canteiro central. No interior do setor, permanecem as ruas com 12 metros, destinadas ao tráfego local. Dessa forma,

<sup>48</sup> Segundo dados do IBGE, Araraquara em 1963 contava com 82.898 habitantes.

<sup>49</sup> Segundo o entrevistado, Neves da Rocha, não ocorreu a participação de Associações nessa etapa, “[...] a elaboração do plano foi um trabalho solitário.” (NEVES DA ROCHA F<sup>o</sup>, Gustavo. Entrevista [9 de agosto de 2011]).

<sup>50</sup> No Anexo T – Fac-Símile – Memorial descritivo do Plano Diretor de Araraquara, p. 283-287, pode ser consultada uma breve descrição do plano.

argumentava-se, que não haveria necessidade de alargamento das ruas da cidade, permanecendo com seus três metros para possibilitar o plantio de árvores. Todos os setores teriam como centro uma escola primária e “as crianças poderiam atravessar as ruas de movimento”. A delimitação dos setores foi feita para que uma criança precisasse, na situação mais desfavorável caminhar não mais de 600 metros para chegar até a escola primária, segundo Rocha Filho. Após definir as zonas residenciais e comerciais, o Plano fixava um perímetro de expansão que permitiria o abrigo de 300.000 habitantes, número de referência para a população de Araraquara no ano de 1990, com a utilização de 100.000 automóveis<sup>51</sup>.

Por esse motivo, a viabilidade de execução do Plano estava justamente no fato de a escolha do sistema de vias principais ter recaído em ruas já com largura suficiente para que pudessem ser alargadas sem grandes despesas de desapropriação. O Plano Diretor estava acompanhado pelo projeto de novo Código denominador das Normas Urbanísticas dividido em cinco tópicos: Normas Administrativas; Normas de Zoneamento; Normas Gerais para as Construções; Normas para a Execução das Construções e Normas para os Loteamentos. Dessa forma, o Plano Diretor constituía-se de Normas Técnicas (plano de utilização do solo, do sistema viário, de zoneamento, espaços verdes etc.) e de Normas Jurídicas (Código de Obras ou Normas Urbanísticas).

O jornal O Imparcial, em 27 de dezembro de 1963, publicou artigo em que Rocha Filho concluía o processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara com as seguintes palavras:

Araraquara com a aprovação deste Plano poderá ufanar-se de ser, e agora com maior razão, a pioneira nas realizações urbanísticas. Podemos fazer esta afirmação sem receio de críticas porque a nós, autores do projeto, não cabe a glória de tê-lo realizado; que se tudo estava feito e a própria Comissão do Plano, nestes oito meses muito nos ajudou. Mas será a instituição deste projeto por Lei, por vontade e livre arbítrio dos vereadores desta cidade, que irá fazer de Araraquara uma cidade tão moderna quanto Brasília. O nosso trabalho, fácil de realizar, não tem nenhum mérito: ele representa o mínimo que um profissional deve fazer; e nós fizemos como um médico que examina um doente e fornece uma receita. Cabe ao cliente tomar o remédio. (JORNAL O IMPARCIAL, 1963, p. 7).

---

<sup>51</sup> O censo demográfico do IBGE de 1991 apresentou uma população de 166.731 habitantes em Araraquara. No censo de 2005, Araraquara conta com 197.039 habitantes. O censo de veículos no ano de 2004 foi de uma frota de veículos de 52.546 automóveis, 2.524 caminhões, 645 tratores caminhão, 2.092 caminhonetes, 273 micro-ônibus, 15.913 motocicletas, 729 ônibus, 05 tratores de rodas. Um total de 75.960 veículos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Portanto, os números propostos para o ano de 1990 pelo Plano Diretor de Araraquara, finalizado em 1963, estavam superestimados, tendo em vista os censos do IBGE dos anos de 1991, 2004 e 2005.

As atividades iniciais de elaboração do Plano se encerraram em dezembro de 1963 com a entrega do memorial descritivo elaborado pelo arquiteto Rocha Filho. Durante mais de dois anos o processo de elaboração ficou estagnado nessa fase, concluída com a entrega do memorial.

Em 1964, a cidade de Araraquara entra na segunda gestão de Rômulo Lupo, eleito por uma coligação de partidos que abrigavam políticos egressos do janiismo. Bizelli (1990), aponta que em relação ao planejamento a gestão de Rômulo Lupo empenhou todo o seu esforço para que o instrumento Plano Diretor não se efetivasse, procurando desmoralizar a comissão que o subscrevia.

Neves da Rocha aponta que, após a entrega do plano, já no segundo mandato de Rômulo Lupo, foi convidado a comparecer na Prefeitura Municipal para se reunir com o prefeito.

Ao chegar na prefeitura, o prefeito Rômulo Lupo lhe disse:

O Plano Diretor que o senhor elaborou está aqui em minha gaveta. Não encaminhei para a Câmara, pois acredito que Araraquara necessita de desenvolvimento e esse plano o limita. Eu quero construir um hotel em Araraquara para receber empresários da capital. Também pretendo construir um prédio de escritórios para abrigar os representantes de empresas da capital e um ginásio de esportes para atrair os jogos estaduais. Todas essas ações trarão desenvolvimento para Araraquara e entram em conflito com o que é proposto no plano elaborado. (NEVES DA ROCHA F<sup>O</sup>, Gustavo. Entrevista [9 de agosto de 2011]).

Neves da Rocha afirmou que apoiou as iniciativas de Rômulo Lupo por acreditar que realmente a cidade precisava se desenvolver. O plano de desenvolvimento de Lupo foi aprovado pelo planejador e urbanista e a partir desse momento Lupo entrará em conflito com a Comissão do Plano Diretor impregnada dos pressupostos limitadores do crescimento urbano elaborados por Anhaia Mello e que serviam de inspiração teórica no processo de formulação do Plano Diretor finalizado em 1963. Em levantamento e análise documental produzido no Arquivo Municipal, identificamos o Projeto de Lei nº 31/65, de 9 de abril de 1965, que trata da demolição do Teatro Municipal, que se situava no mesmo local que, hoje, fica a Prefeitura Municipal, na Rua São Bento, 840. Para que esse projeto de demolição fosse executado seria necessário desincorporar o bem de uso comum do povo, que era o que o Teatro representava juridicamente, para construir, por incorporação, um edifício em condomínio e de um centro de arte e cultura. O artigo 2º do projeto de lei autorizava o prefeito proceder à demolição do Teatro Municipal e à incorporação no

terreno de um prédio de apartamentos ou escritório, de forma que, concluída a incorporação, os condôminos compradores se obrigavam a construir dependências para teatro com capacidade para 550 espectadores, sala de conferência e sala de exposições, sem ônus algum para o município de Araraquara. Os debates gerados com essa iniciativa ousada, somados à necessidade legal<sup>52</sup> de obter um parecer prévio da comissão do Plano Diretor, forçaram o prefeito Rômulo Lupo a expor seu perfil político na formulação e implementação de políticas públicas e seu projeto pessoal de cidade, que obviamente não seria submisso à uma comissão. Com o nítido objetivo de acelerar o processo de aprovação do Projeto de Lei nº 31/65, Rômulo Lupo encaminha o ofício nº 390/65, datado de 10 de maio de 1965, ao presidente Câmara Municipal, Álvaro Waldemar Colino, com argumentos, segundo Lupo, suficientes para a rápida aprovação pela Câmara do projeto de demolição do Teatro Municipal, mesmo sem o parecer da comissão do Plano Diretor. Vejamos a construção de seus argumentos nesse ofício.

Ao que tudo indica, Rômulo Lupo se surpreendeu ao receber como devolutiva da Câmara o ofício nº 528/65, de 27 de abril de 1965, que exigia para a aprovação do Projeto de Lei nº 31/65, um parecer da comissão, instituída legalmente, de elaboração do Plano Diretor. Seguindo o rito exigido pela Câmara, Lupo convoca uma reunião da comissão do Plano Diretor, “[...] com o fito de obter da mesma o parecer sob (sic.) o projeto da construção do edifício em condomínio e Teatro Municipal”<sup>53</sup>. Os resultados dessa reunião foram apresentados no Ofício nº 390/65, de 10 de maio de 1965, assinado por Lupo e destinado ao Presidente da Câmara Municipal Álvaro Waldemar Colino<sup>54</sup>.

Segundo Lupo, reuniram-se somente alguns dos componentes da comissão, porque se verificou, na ocasião, que vários dos seus membros não residiam mais na cidade e, além disso, que a lei que criou a referida comissão previa a renovação dos seus componentes que já haviam completado o tempo do seu exercício, disposição que, todavia, não tinha sido observada.

---

<sup>52</sup> Conforme já mencionado, a Lei 1077, de 9 de dezembro de 1961, em seu Parágrafo Único previa que “[...] desde a instalação da Comissão nenhum projeto de lei ou medida administrativa referentes a zoneamentos, arruamentos, loteamentos, construções, espaços verdes, obras e serviços de utilidade pública poderá ser aprovado ou executado, sem prévio parecer da Comissão do Plano Diretor do Município”.

<sup>53</sup> OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965 em resposta à exigência da Câmara Municipal na formulação de um parecer sobre o Projeto de Lei nº 31/65.

<sup>54</sup> Para análise do documento na íntegra, visualizar Anexo V – Fac-Símile – Ofício do prefeito Rômulo Lupo relatando suas impressões a respeito da reunião que tivera com a Comissão do Plano Diretor em 1965, p.290-291.

Em seguida, o ofício relata, contraditoriamente, que na referida reunião estiveram presentes vários membros da comissão, juntamente com outras pessoas de destaque da cidade. Discutiram longamente o projeto de demolição do Teatro Municipal, sem que se conseguisse, contudo, chegar a uma conclusão. Para Lupo, essa falta de consenso quanto ao projeto também estava relacionada ao fato de não estarem presentes os membros

[...] de um órgão denominado Escritório Técnico, composto de engenheiros, sanitaristas, urbanistas, arquitetos, etc. Órgão esse que deveria antes opinar sobre a conveniência ou não de ser aprovado o referido projeto<sup>55</sup>. (OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965).

No parágrafo seguinte do ofício, Rômulo Lupo explicita o momento que a cidade de Araraquara vivia na década de 1960.

Pelo que se pode (sic.) verificar, a Lei que criou a comissão do Plano Diretor e do Escritório Técnico, teoricamente é muito boa (sic.), mas na prática, como se constatou na referida reunião, só conseguirá dificultar, quanto não obstar de vez o progresso da cidade, se nos ativermos a observar seus dispositivos que, como dissemos, teoricamente podem ser bons, mas na prática são desaconselháveis, porque não dizer, até perniciosos para o progresso e desenvolvimento de nossa cidade<sup>56</sup>. (OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965)

O caráter centralista no processo decisório fica nítido no trecho em que Lupo afirma

Como é fácil de se compreender, - pois a prática isto nos ensina – os papéis (sic.) não andam quanto têm de passar pelas mãos de tantas comissões e de tantos membros. Em cada comissão, como é comum, encontramos membros que são a favor e membros que são contra. Enquanto eles (sic.) discutem ou estudam os projetos, quase sempre sem chegar a uma conclusão, o tempo passa, quando também não passa a oportunidade de ser concretizado o projeto<sup>57</sup>. (OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965)

Lupo acreditava que nem grandes capitais do mundo tinham um mecanismo tão complicado e tão desaconselhado. Justificam os interessados, para Lupo, “[...] em manter esse emaranhado de opiniões, que devemos de enfrentar mais tarde as dificuldades que as grandes capitais enfrentam, justamente porque não previam, de forma adequada e, antecipadamente, o seu futuro”. Alfineta Lupo que,

<sup>55</sup> OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965 em resposta à exigência da Câmara Municipal na formulação de um parecer sobre o Projeto de Lei nº 31/65.

<sup>56</sup> Ibid., Ofício nº 390/65.

<sup>57</sup> OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965 em resposta à exigência da Câmara Municipal na formulação de um parecer sobre o Projeto de Lei nº 31/65.

entretanto, em que pese concordar com eles, desejaria, todavia, perguntar-lhes quem nos garante que amanhã Araraquara será uma cidade como São Paulo, New York, Chicago, etc. Se alguém pudesse nos garantir, continua, que daqui a 200 anos tornar-se-ia Araraquara uma Paris ou uma Londres ou uma cidade desse porte, então conviria pararmos tudo, obedecendo a essas *futurosas* Leis e aguardar que passem os 200 anos”. No entanto, Lupo acreditava que Araraquara, como as demais cidades do interior, nunca se tornaria uma metrópole do porte daquelas. Não lhe parecia acertado legitimar agora um Plano Diretor, prevendo um desenvolvimento, que a cidade nunca terá.

O prefeito, nesse momento, enfatiza que,

Si (sic.) nos aferrarmos à idéia (sic.) de um planejamento tão rígido, as outras cidades, nossas vizinhas, como aliás está acontecendo, continuarão seus arranha-céus, progredirão e nós ficaremos para trás (sic.). (OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965).

Rômulo Lupo relata em seu ofício que, assistindo a reunião chegara à conclusão que se tivesse que consultar a comissão do Plano Diretor ou o Escritório Técnico e fosse necessário obedecer a todas as formalidades que se pretendia seguir para a aprovação de leis que autorizam a construção do edifício em condomínio e do teatro, conclui que não teria conseguido instalar nem os serviços de ônibus elétricos. Finaliza, sugerindo à Câmara que, com a autoridade que a lei lhe confere, deveria resolver o assunto e aprovar o projeto sem mais delongas, “[...] para não perder essa ótima oportunidade”. (OFÍCIO nº 390/65 de 10 de maio de 1965). O resultado final desse processo é de conhecimento de todo cidadão araraquarense. Lupo conseguiu, depois de meses pressionando a Câmara Municipal, aprovar o projeto de Lei 31/65<sup>58</sup>, que concretiza a demolição do antigo Teatro Municipal, localizado na Rua São Bento, 742, Centro, e inicia as obras de construção de um prédio de escritórios no local. No entanto, sua forma de conduzir o processo de formulação e implementação desse projeto deixa claro o seu caráter centralista. As “futurosas” leis, como afirmou Lupo em seu ofício, era o Plano Diretor que, durante o seu mandato, permaneceu estático, ou seja, sem ser incorporado efetivamente pelo Poder Público.

Estabeleceram-se, desta forma, divergências entre o grupo de planejadores e o prefeito Rômulo Lupo. A polêmica instaurou-se quando o chefe do executivo resolveu realizar duas obras: a primeira cedia um terreno público no centro da cidade – onde existia o teatro municipal - a uma empresa privada que ali

<sup>58</sup> O documento na íntegra poderá ser visualizado no Anexo U – Fac-Símile – Projeto de Lei nº 31/65 que trata da desincorporação do antigo Teatro Municipal de Araraquara, p. 288-289.

construiria um condomínio, edificando, em troca, no subsolo, um teatro novo e “moderno”, conforme descrevemos nos parágrafos anteriores; a segunda criava um tributo especial, cobrado às empresas, para a construção de um hotel municipal, sendo que este empréstimo seria devolvido em forma de ações do empreendimento. (BIZELLI, 1990).

Segundo Bizelli (1990),

Com estas atitudes não concordavam os membros da comissão para o Plano Diretor que foram solicitados a opinar pela Câmara Municipal, e nem concordou, posteriormente, o Tribunal de Contas da União, já que tais iniciativas foram levadas a cabo pelo prefeito. O Condomínio acabou transformando-se na atual Prefeitura de Araraquara e sobre o hotel foi feito um acordo que até hoje não é muito claro aos contribuintes. (BIZELLI, 1990, p. 187).

Em suma, concretamente, Lupo conseguiu arrastar o trabalho de análise do Plano Diretor pelo Legislativo durante mais de um ano, após ter assumido a sua segunda gestão no ano de 1964. Os trabalhos de análise na Câmara se arrastaram até o ano de 1967 quando ocorre a promulgação da Lei que contemplava as Normas Urbanísticas no dia 17 de dezembro<sup>59</sup>.

José Wellington Pinto, em entrevista, aponta que realmente existiu um conflito entre a proposta urbanística contida no Plano Diretor com maneira de agir política e administrativamente de Rômulo Lupo. Para Pinto (2011),

O conflito é de natureza política. Eu não tenho na cabeça a data de aprovação do Plano Diretor. [informo a ele a data de aprovação, 1963, em 1968 ele é aprovado – informo que o PD ficou engavetado por 5 anos]. O Rômulo Lupo trouxe o espírito empresarial para a prefeitura. Ele laçou na administração municipal, no primeiro mandato quando ele criou a CTA, essa forma de governar a cidade. A sua forma de governar era reconhecida por personalidades locais, por exemplo, o Dr. Francisco Lofredo Jr., que era juiz de direito, criou uma comissão de advogados e vereadores e pediu uma audiência a Rômulo Lupo. Ele queria comemorar condignamente o mandato de Romulo Lupo que implantou as concepções de probidade administrativa e seriedade no manuseio dos recursos públicos. Durante muitos anos nenhum prefeito saiu do mandato (Sic.) com uma prefeitura com falta de dinheiro por causa dessas qualidades de Rômulo Lupo. Waldemar De Santi, que era o maior crítico do Rômulo, foi um prefeito cuja administração mais se aproximou da de Rômulo Lupo, probidade e seriedade na aplicação dos recursos públicos e autoritarismo. O Rômulo era muito autoritário. Uma vez eu fiz uma crítica na Câmara sobre a construção do Hotel Morada do Sol. Eu achava que a construção caberia à iniciativa particular e não pública, mas o Rômulo tinha razão, hoje eu reconheço. (PINTO, **José Wellington**: depoimento [23 de novembro de 2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2011. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente da Câmara de Vereadores no ano de 1962).

<sup>59</sup> Consultar parte das Normas no Anexo – W – Fac-Símile – Normas Urbanísticas, Lei nº 1607, de 17 de novembro de 1967, p. 292-300.

As Normas Urbanísticas aprovadas na gestão de Rômulo Lupo apresentam claramente o seu perfil político de gerir a cidade. O Artigo 2º das normas afirmava que nenhum projeto poderia ser iniciado em “...todo o território do Município, sem a prévia licença da Prefeitura (leia-se, do prefeito):

- I – Construção, reconstrução, aumento, reforma ou demolição de prédio;
  - II – Construção, reconstrução ou reforma de passeios nos logradouros públicos;
  - III – Arruamentos e aberturas de vias para constituírem frente de lotes;
  - IV – Loteamentos e parcelamentos de áreas urbanas;
  - V – Desmembramentos de propriedades e subdivisão de lotes urbanos;
  - VI – Funcionamento de indústrias e estabelecimentos comerciais.
- (NORMAS URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, Lei nº 1607, de 17 de dezembro de 1967, p.1).

As licenças para promoção de quaisquer intervenções na malha urbana, como as que compõem o Artigo 2º destacadas anteriormente, somente seriam concedidas quando solicitadas diretamente ao prefeito por meio de requerimento. A qualquer momento, no entanto, sem que o Prefeito tenha que consultar qualquer Comissão ou Conselho, poderia alterar o perímetro da zona urbana da cidade para “atender” ao crescimento da malha urbana do município.

Essa característica se devia, segundo Pinto (2011), ao fato de

Rômulo Lupo realmente não quis se apegar à regras técnicas. A Câmara também não queria se apegar às essas regras, porque os vereadores recebiam, como ainda recebem, muitos pedidos para que se altere o zoneamento da cidade, não atender a esses pedidos é negar um pedido de um eleitor. Imagine, chega um cidadão no gabinete do vereador e diz que queria construir uma oficina em tal bairro e que recebeu a informação da prefeitura que não pode, por causa do Plano Diretor e do zoneamento. O cidadão pergunta para o vereador: “Você não quebra um galho para mim?”. O vereador apresentava um projeto na Câmara e mudava o zoneamento, de zona residencial para zona mista e o cidadão podia fazer a oficina, o boteco etc. (PINTO, José Wellington: depoimento [23 de novembro de 2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2011. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente da Câmara de Vereadores no ano de 1962).

O domínio dos Lupos na política local pode ser sentido até 1972. Com a mudança do sistema partidário, em 1966<sup>60</sup>, este grupo político fundou a ARENA local. Em 1968 o candidato da Arena foi Rubens Cruz, eleito com uma margem folgada sobre o MDB, formado por dissidentes do grupo arenista, por democratas cristãos e socialistas locais. (BIZELLI, 1990).

<sup>60</sup> Os 13 partidos até então existentes continuaram em atividade. A ruptura se deu em outubro de 1965, com a edição do Ato Institucional n.2, que determinava a extinção dos partidos e a criação, no seu lugar, de suas organizações, que funcionariam provisoriamente como partidos - a ARENA, para dar sustentação ao governo e o MDB, como agremiação de oposição.” (SADEK, 1993, p.2).



No ano de 1969, o então prefeito Rubens Cruz (Arena) solicitou novamente a presença de Neves da Rocha no município, pois pretendia iniciar o processo de elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, PDDI, para Araraquara.

Neves da Rocha, afirmou ao prefeito que necessitaria da contratação de sociólogos para a coleta de dados que elucidassem o perfil da população local, no que foi prontamente atendido por Cruz.

Os estudos produzidos por Neves da Rocha serviram de base para a produção das atualizações necessárias ao Plano finalizado em 1963. Naquele momento, sentiu-se a necessidade de elaboração de um Plano Diretor de Trânsito que foi produzido pelo então pesquisador da FAU-USP Flávio Seabra Férreas. Esse foi o último contato de Neves da Rocha com o município de Araraquara

As condições competitivas desiguais marcam as eleições por este novo sistema partidário que vigeu de 1966 até 1978: fosse devido às sucessivas reformas políticas-institucionais, fosse devido às distintas condições de organização das duas agremiações, ARENA e MDB. Sadek (1993), entretanto, salienta que o artificialismo de ambas, criadas para legitimar o regime autoritário, sofreu alterações no decorrer do período. O gradativo enraizamento social dos partidos acabou por definir suas respectivas fisionomias. Por conseguinte, os embates eleitorais, de competições meramente simbólicas, tornaram-se disputas mais substantivas. A partir de 1974, sobretudo o MDB, incorporou ao seu papel de “oposição consentida”, a representação de setores populares urbanos, contrapondo-se à ARENA, identificada com o governo e com os grupos dominantes.

Mesmo os sucessivos casuísmos das regras do jogo eleitoral não foram capazes de perverter a tendência de progressivo fortalecimento do MDB e de desgaste da ARENA, uma tendência nacional, porém mais acentuada nos grandes centros urbanos. Sadek (1993) conclui que este sistema partidário, apesar de seu artificialismo de origem, era o *locus*, por excelência, onde se manifestava a crise de legitimidade do regime.

Em Araraquara, o fortalecimento do MDB pode ser percebido com a expressiva vitória de Waldemar de Santi em 1976 – obtendo mais de 50% dos votos – a mesma performance não se verificou por parte da vereança, já que o MDB elegeu 7 vereadores contra 8 da ARENA. (TOLEDO, 2006).

Voltando à questão específica do planejamento urbano, o artigo de Gravina publicado em O Imparcial, em 3 de dezembro de 1977, faz uma análise do processo de execução do Plano Diretor de Araraquara. Ele diz que foram percorridas até então, as fases de eclosão e elaboração do Plano Diretor de Araraquara. De acordo com o esquema do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da FAU, o processo concluiu-se com a fase de execução, que compreendeu o primeiro plano executivo de intervenção, de acordo com a ordem de urgência com prazo determinado (5 anos), a organização geral das obras, o programa financeiro de longo termo, a legislação e a atualização periódica. Gravina deu atenção nesse artigo ao tema da atualização periódica do Plano Diretor por dispor de maior número de dados. Para tanto, retomou a Lei N° 1607 de 17 de novembro de 1967, sobre “Normas Urbanísticas”, a Lei n° 1661 de 15 de outubro de 1968, sobre “recuo do alinhamento de edifícios residenciais” e a Lei N° 1662 dessa mesma data, sobre “construção de conjuntos residenciais”.

Parte dessas leis serviram de base para a análise do Plano a ser realizada por um Grupo de Trabalho organizado pelo Presidente do Rotary Club Araraquara, Dr. Humberto Morábito em 1967. O GT tinha a finalidade de apreciar o projeto elaborado por Rocha Filho em 1963. Para este fim, foram criadas as seguintes subcomissões: Vias Principais, da qual faziam parte o Engenheiro Boaventura Gravina (Presidente do Grupo de Trabalho) e o Engenheiro Jocelyn de Souza Mello; Setorização, Zoneamento e Código de Obras, com a participação do Arquiteto Nelson Barbieri, Dr. Amaury P. de Castro Monteiro, Dr. Wilton Lupo, Sr. Alfredo Miguel Saba e Trânsito, Engenheiro Roberto Gusmão T. Andrade e Coronel Adérito A. Ramos. As três subcomissões procederam ao exame das plantas e do relatório do Plano Diretor de Araraquara. Em março de 1967, realizaram uma reunião plenária com a presença do Dr. Geraldo do Amaral Arruda, Arquiteto Arnaldo Palamone Lepre, Cônego Aldomiro Storniolo, Professor Alcyr Azzoni, Dr. João Camos, Dr. Roberto Barbieri, Nildson Leite do Amaral, Professor Dante Moreira Leite, Professor Raphael Lia Rolfsen, José Reis, Walcyr Chuferi, Dr. Octávio de Arruda Camargo e Antônio Ciloni Filho.

A revisão do plano era fundamental, pois segundo Azzoni (2011),

Entre a experiência de fazer o PD e a revisão, por volta de 6 ou 7 anos, em menos de 10 anos os mapas e as coisas propostas ficaram extremamente acanhadas. A cidade teve um *boom* e aquelas propostas ficaram acanhadíssimas. Lembro-me dos 4 mapas, o distrito industrial iniciava um pouco além da Alameda Paulista. E a cidade, com a explosão

da cultura da cana. As projeções da cidade do futuro *melou* rapidinho. Então não tinha como aplicar aquelas propostas, pois elas ficaram acanhadas e fora de condição de implementação. (AZZONI, Alcyr. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

Após o desenvolvimento dos trabalhos de análise do Plano Diretor de Araraquara, o GT apresentou as seguintes conclusões:

1º) O Plano Diretor de Araraquara, elaborado pelo Arquiteto Rocha Filho é obra séria, fruto de longas pesquisas e de inteligente orientação (...). Sua ideia fundamental – a setorização - se enquadra nos conceitos mais recentes do urbanismo e está bem desenvolvida. 2º) O G.T. aprovou a conceituação da divisão da cidade em ‘unidades de vizinhança’, cuja população no máximo será da ordem de 10.000 habitantes, cada uma delas tendo um elevado grau de autossuficiência delimitadas por vias principais de trânsito rápido. 3º) A fixação de um perímetro de expansão urbana de 300.000 habitantes (previsto para o ano de 1990) justifica-se, à vista do desenvolvimento da cidade. 4º) O lapso de tempo decorrido entre a ata em que o Plano Diretor de Araraquara foi concluído, e a data em que o mesmo foi submetido a exame do Grupo de Trabalho (3 anos), alterou várias conclusões a que o projetista havia chegado, ainda mais porque, durante esses anos, a cidade experimentou uma grande expansão, e foram executadas ou iniciadas inúmeras obras de vulto, não previstas no Plano. 5º) Outra consequência da fase de desenvolvimento por que passa a cidade foi a dificuldade de definição do sistema de vias principais ligado àquele zoneamento. 6º) O Grupo de Trabalho reconheceu a necessidade de novos estudos sobre o zoneamento e consequentemente sobre o sistema de vias principais de trânsito rápido (...). 7º) O Grupo de Trabalho reconheceu a necessidade de serem definidos e concluídos em caráter prioritário e no menor prazo possível os estudos e projetos para a construção da Avenida de fundo-vale sobre o Córrego da Servidão<sup>61</sup>, pela principal do sistema viário da cidade. A construção daquela Avenida, acompanhada a desapropriação de faixas paralelas ao seu eixo e profundidade conveniente, proporcionará a criação de uma grande artéria de circulação rápida ao lado da qual – nas áreas desapropriadas – poderão ser edificadas grandes obras públicas municipais, estaduais ou federais, as obras destinadas à recreação, às artes e ao esporte, e obras particulares importantes. (OFÍCIO do GT do Plano Diretor, 1967, p. 7).

Azzoni (2011) aponta que,

O esquema do PD foi, partir de uma cidade existente e saia daquele centro histórico, mais os bairros antigos de moradias, Carmo, São José, São Geraldo, mais a Vila Xavier, e saia desse centro um conjunto de estradas, caminhos, que iam para as fazendas. Quem vai hoje para Bueno de Andrada, para Ribeirão Preto. Enfim, saindo daquele quadrado urbanizado, saíam (sic.) as vias que ligavam a esses antigos caminhos. As projeções foram, não destruindo esses caminhos, pois a cidade era

<sup>61</sup> A avenida de fundo-vale sobre o Córrego da Servidão a que se referem é a Via Expressa. Ela foi construída no ano de 1982 pela Construtora Terra Amada de São Paulo. Essa Rua leva o nome de Maria Antônia Camargo de Oliveira e é a principal artéria da cidade de Araraquara.

mais rural do que urbana, somente em 1970 é que se inverte. Esses caminhos foram fundamentais para que as pessoas se locomovessem. O que se fez não foi propor algo que destruísse esses caminhos, e sim se ajustou o desenvolvimento urbano possível do futuro a esses caminhos que foram os orientadores dos loteamentos. (AZZONI, Alcyr. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

A metodologia de desenvolvimento do plano era, para Azzoni (2011), relativamente simples, pois

Pegaram o quadrado (sic.) existente e estabeleceram quais ruas ganhariam um tratamento de via de circulação mais rápida e o interior dessas áreas eles chamavam (sic.) de Unidades de Vizinhança. Então o conceito seria assim, cada parte dessas seriam auto-suficiente. Cada uma teria uma autonomia com relação a educação, comércio, segurança etc. A cidade foi pensada de uma forma simples, Unidades de Vizinhança e um conjunto de eixos viários que já existiam e conectados com esses caminhos que levavam para outras regiões. Só que a cidade bem rapidamente, por causa dos loteamentos, rompeu com esses limites. (AZZONI, Alcyr. Entrevista [12 de outubro de 2011]).

Em 13 de março de 1967, essas conclusões foram encaminhadas ao Dr. Wilmo Gonçalves, Presidente da Câmara Municipal de Araraquara. Dois anos após, em 8 de março de 1969, pela Portaria nº 1789, foi nomeada pelo Prefeito Rubens Cruz (1969-1973) nova Comissão do Plano Diretor, composta pelos membros: Dr. Jobal Amaral Velosa, representante da Câmara Municipal de Araraquara; Arquiteto Arnaldo Palamone Lepre, representante da Prefeitura Municipal de Araraquara; Dr. Hugo Salinas Fortes, representante da Ordem dos Advogados do Brasil, de Araraquara; Engenheiro Jocelyn de S. Mello, representante da Estrada de Ferro Araraquara; Engenheiro José C. Nogueira Filho, representante do DER; Dr. Amaury P. de Castro Monteiro, representante do Serviço Especial de Saúde; Professor Alcyr Azzoni, representante da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara; Arquiteto Walter Logatti, representante da Associação Escola Técnica de Agrimensura; Arquiteto Nelson Barbieri, representante da Associação Comercial de Araraquara; Engenheiro Boaventura Gravina, representante do Rotary Club Araraquara; Sr. Mayr Staufackar, representante do Lions Club Araraquara-Centro; Sr. Lindolpho Marçal Vieira Filho, representante do Sindicato Rural de Araraquara; Engenheiro José Henrique Albieiro, representante da Associação de Engenharia; Dr. João Batista Galhardo, representante do Lions Club-Santa Cruz; Antonio L. Ramalho, da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Araraquara; Dr. Ítalo A. Fucci, representante da Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas; Sr. Fuad Haddad, representante da Delegacia Regional da CIESP.

Um novo conjunto de subcomissões foi constituído: Assuntos Administrativos; Indústria e Comércio; Educação e Recreação; Saúde; Agricultura e Pecuária; Zoneamento; Plano Diretor e Código de Obras. Foi submetido às subcomissões vasto material enviado pela Prefeitura de Araraquara. Criou-se o Grupo de Planejamento Integrado (GPI) que elaborou a proposta de reformulação da organização administrativa da Prefeitura e a criação de órgãos de assessoramento ao Prefeito. Segundo Gravina, “essas propostas tiveram como base a análise de numerosas estatísticas refletindo todas as atividades exercidas no município, equipamentos sociais de educação, a reformulação do Plano Diretor e do Código de Obras”. Sobre todos os assuntos em pauta, a Comissão presidida pelo Arquiteto Nelson Barbieri manifestou seu parecer, tendo como base as conclusões das subcomissões, que fora encaminhado para o Prefeito Municipal Rubens Cruz. Em 5 de setembro de 1969, por Decreto Nº 3244, o Prefeito estabeleceu as normas para o planejamento municipal. Data de 1971, a assinatura do Prefeito Rubens Cruz sancionando o Plano Diretor de Araraquara.

Por fim, em novembro de 1972, o Presidente do Rotary Club Araraquara, Dr. Hugo Fernando Salinas Fortes, constituiu um Grupo de Trabalho composto por Engenheiro Boaventura Gravina, Arquiteto Nelson Barbieri, Engenheiro Rubens da Rocha, Engenheiro Roberto Gusmão de Andrade, Reginaldo G. Primavera, Waldemar Zanella, Ayrton Filardi e Lucílio Corrêa Leite Júnior. O grupo criou o Fórum de Serviços à Comunidade Dr. Humberto Morábito, para estudo dos problemas de interesse da comunidade local. A apresentação dos assuntos considerados e das sugestões ocorreu em 11 de dezembro de 1972. Mais uma vez, um conjunto de conclusões foi remetido ao Prefeito Municipal Rubens Cruz:

A) Grupo Técnico Urbanismo e Planejamento. O GT reconhece e destaca o papel fundamental do Urbanismo e do Planejamento como elementos indispensáveis à melhoria das condições de vida e ao desenvolvimento integrado das comunidades. Sugestões: 1) Atualização do Plano Diretor de Araraquara em função da vitalidade e das tendências do desenvolvimento da cidade. Atualização da rede de vias principais; 2) Necessidade de uma legislação e de um organismo (tipo EMURB<sup>62</sup>) destinado à realização do Plano Diretor; 3) Prioridade para a canalização do Córrego da Servidão, com construção da Via Expressa (atual Rua Maria Antônia Camargo de Oliveira) ligando o ramal do Storino às oficinas da FEPASA (atual América Latina Logística, ALL) e aos estádios

<sup>62</sup> A proposta era criar uma Empresa Municipal de Urbanização, EMURB, de economia mista, aos moldes da criada na cidade de São Paulo pela Lei Municipal nº 7.760 de 24 de novembro de 1971. O objetivo dessa empresa naquela cidade é de replanejar e intervir no espaço urbano. Para mais detalhes consulte: [http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas\\_autarquias/emurb/empresa/0002](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/empresa/0002), acesso em 05 de maio de 2011.

esportivos; 4) Construção de pontes ligando a cidade à área situada na margem esquerda do Ribeirão do Ouro<sup>63</sup>. 5) Definição de uma política referente à localização do Distrito Industrial, sua urbanização e execução de benfeitorias, contatos com as firmas interessadas etc. Constituição de organismo do tipo PRODEI<sup>64</sup> de São José do Rio Preto; 6) Definição de uma política de estímulo à construção de garagens elevadas; 7) Cadastramento de todos os imóveis de propriedade da Prefeitura de Araraquara e incorporação ao patrimônio municipal, quando possível, dos imóveis abandonados e devedores de impostos e taxas; 8) Definição de uma política de lazer, Plano Diretor e aproveitamento do Parque Otaviano de A. Campos (conhecido como Parque Pinheirinho); 9) Definição de uma política de incremento de áreas verdes no perímetro urbano, mediante favores fiscais aos particulares; 10) Arborização das ruas; 11) Conclusão do Hotel Morada do Sol e prosseguimento da política da aplicação de incentivos fiscais em outros empreendimentos em benefício da cidade.

Comunicações. 1) Aumento do número de telefones locais, particulares e públicos; 2) Melhoria das ligações telefônicas São Paulo-Araraquara; 3) Manutenção das ligações telefônicas Araraquara-São Paulo no nível de eficiência atual ou melhor; 4) Melhoria das ligações Araraquara-Interior; 5) Implantação do DDD; 6) Implantação de micro-ondas; 7) Melhoria dos serviços urbanos. Telefones mudos após as chuvas; 8) Telex. Inscrição de Araraquara no 'Plano de Implantação de Telex' do Estado de São Paulo.

Trânsito. Trânsito não é problema de política, é um problema técnico-administrativo: 1) Definição de uma política de planejamento, disciplinamento e fiscalização do trânsito, enquadrada no Regulamento Nacional do Trânsito (Decreto 62127 de 16 de janeiro de 1968); 2) Definição das ruas preferenciais; 3) Definição da zona central, de horários para caminhões em serviços de carga e descarga e de coleta de lixo; 4) Proibição de tráfego na zona central, de veículo de transporte não enquadrado no item anterior; 5) Determinação dos trajetos de procissões, enterros etc.; 6) Sinalização adequada (horizontal, vertical e de segurança); 7) Realização de uma campanha educativa de trânsito; 8) Problemas de excesso de velocidade no perímetro urbano; 9) Remoção dos trilhos da FEPASA do perímetro urbano central da cidade; 10) Campo de aviação com pista asfaltada, servido por linha regular, e pista dupla Limeira-Araraquara, como fatores indispensáveis ao desenvolvimento industrial da cidade; 11) Eliminação da passagem de nível no cruzamento do 'ramal Storino' com a via Washington Luiz; 12) Necessidade de entendimento das autoridades municipais de trânsito com as autoridades de trânsito estaduais e federais; 13) Implantação de faixa de segurança para travessia de pedestres, escolares etc.; 14) Zonas de silêncio (definição de áreas em que fosse preciso manter níveis de ruído reduzido como zonas hospitalares). (OFÍCIO..., 1972, p. 7).

<sup>63</sup> Referência à necessidade de construção de viadutos que ligassem a região central da cidade com o bairro Vila Xavier. Esses viadutos passariam, necessariamente, por cima do Ribeirão do Ouro. Hoje, esse Ribeirão encontra-se canalizado e sobre ele passa a Rua Maria Antônia Camargo de Oliveira, a Via Expressa.

<sup>64</sup> O Programa de Desenvolvimento Industrial, PRODEI, tem como objetivo fomentar o desenvolvimento industrial, através da concessão de prazo especial de pagamento do ICMS para empreendimentos industriais, nas hipóteses de implantação de empreendimento; expansão da capacidade produtiva e a reativação de empreendimento paralisado. Não encontramos registro desse programa na cidade de São José do Rio Preto no ano de 2006 em consultas feitas no sítio da Prefeitura Municipal. Achamos referência a esse programa apenas no Estado do Mato Grosso no sítio da Assembléia Legislativa: <http://www.al.mt.gov.br>, acesso em 05 de maio de 2011.

As conclusões elaboradas por essa Comissão foram difundidas pela imprensa local. Grande parte delas foi assimilada na administração do primeiro mandato do Prefeito Clodoaldo Medina (1973-1977). A análise desse processo de elaboração (eclosão) e implementação (execução) do primeiro Plano Diretor de Araraquara evidencia uma série de conflitos. Os longos anos de debate (cerca de 14 anos, de 1963 até o ano de 1977) e a quantidade de Comissões formadas para avaliação do Plano são prova disso.

O Plano Diretor analisado nesse período de 1963-1977, em seu Artigo 2º, é apresentado como o conjunto de leis que servem como diretriz para todos os programas de obras e serviços relacionados com o desenvolvimento e a ordenação territorial da cidade. São criadas, com o Plano Diretor, nomenclaturas que caracterizam todos os tipos de intervenções urbanas e espaços da cidade, arroladas a seguir:

- área: espaço livre no interior do lote não ocupado pela construção ou sua projeção horizontal;
- acréscimo: é o aumento que se faz numa construção nos sentidos horizontal ou vertical;
- construir: fazer qualquer obra nova, edifício, muralha, muro, etc.;
- edificar: fazer edifício destinado à habitação, à instalação de indústria ou comércio, igreja, escola ou outro qualquer fim análogo;
- hotel: edifício ou parte de edifício de residência temporária a várias pessoas de famílias diversas;
- lote: porção de terreno situado em via pública; lote de frente é o que tem toda largura ou testada para a via pública; lote de fundo, o que se comunica com a via pública por meio de corredor ou passagem;
- modificação de um prédio: obras que alteram as divisões internas, deslocando-as, aumentando-as, reduzindo-as, suprimindo-as ou que dão nova forma à fachada, sem alterar as partes essenciais;
- partes essenciais da construção: são aquelas que só podem ser alteradas mediante alvará de construção, a saber:
  - a) área total construída;
  - b) altura máxima do edifício;
  - c) altura mínima dos pés-direitos;

- d) espessura mínima das paredes;
- e) área mínima dos compartimentos;
- f) área mínima de insolação e de ventilação e dos respectivos vãos;
- g) dimensões mínimas das áreas, corredores e passagens.
- pé-direito: distância vertical entre o forro e o piso de um compartimento;
- pequenos consertos: obras que não excedem a  $\frac{1}{4}$  do elemento correspondente em cada compartimento;
- reconstruir: fazer de novo, no mesmo lugar, mais ou menos na forma primitiva, qualquer construção no todo ou em parte;
- reformas: alterar a construção em parte essencial por acréscimo, supressão ou modificação;
- recuo: afastamento da edificação do alinhamento ou das demais divisas do lote;
- sobreloja: pisos elevados acima do piso de um compartimento qualquer.

Essa sistematização promovida pelo Plano Diretor tinha por objetivo direcionar todas as intervenções urbanas e criar condições para a aplicação de multas em construções, e, como veremos a seguir, em formas de exploração do espaço urbano. Nesse sentido, o Artigo 4º do Plano representa um avanço significativo, pois determina as áreas necessárias à execução do sistema viário e do sistema de recreio como de utilidade pública. Além de criar essas áreas, instituem-se os termos “de utilidade pública” e “de interesse social”, para classificar as áreas necessárias à instalação do distrito industrial. Esses dois termos abrem possibilidade jurídica de o poder público servir-se do instrumento de desapropriação, aplicando legislação vigente, para proceder às intervenções urbanas que julgar necessárias.

Após a determinação sistemática das formas de intervenções urbanas do poder público e dos cidadãos, o Plano, em seu Artigo 5º, passa para a definição das zonas do município em:

- I) Zona Urbana;
- II) Zona Rural;
- III) Zona de Expansão Urbana, que se destina a receber novos loteamentos, arruamentos e edificações fora do perímetro urbano, mas que irão integrar a Zona Urbana.



As penalidades para as obras sem o respectivo alvará ou em desacordo com os critérios criados pelo Plano concentravam-se em duas: demolição e multa. A demolição aplicava-se nos casos de construção clandestina, construção em desacordo com o projeto aprovado e obra julgada insegura. As multas eram definidas pelo Código Tributário vigente.

Para que as normas de zoneamento fossem aplicadas, a definição de área urbana e de expansão é fundamental. Entre esses dois extremos, criou-se a classificação:

- a) zonas estritamente residenciais;
- b) zonas predominantemente residenciais;
- c) zonas residenciais comuns;
- d) zonas comerciais;
- e) zonas predominantemente industriais;
- f) distrito industrial.

O desenvolvimento do Plano Diretor de Araraquara (1963) e o seu processo de incorporação nas estruturas administrativas municipais durante o período de 1963-1977, foi fundamental para o virtuoso ciclo de desenvolvimento econômico pelo qual a cidade passou. Temos claro qual foi o suporte para o desenvolvimento do município na década de 70: fixação da produção de laranja, o aumento da produção de cana-de-açúcar com o Pró-Álcool em 1975, a diversificada produção industrial, com a instalação de indústrias ligadas à fabricação de máquinas e implementos agrícolas e de empresas produtoras de equipamentos hidráulicos (em 1976, há a instalação da Indústria Villares). (TOLEDO, 2006).

É possível notar a importância das Associações de Serviço, como o Rotary, no processo de elaboração e atualização do Plano Diretor. Todas as Comissões de análise do Plano Diretor foram montadas sob os auspícios do Rotary e com efetiva participação de seus integrantes. Houve um intenso intercâmbio de profissionais, estudiosos da questão urbana como o Professor Anhaia Mello da Universidade de São Paulo, da FAU-USP. Constantemente realizando palestras e conferências, o Professor Anhaia Mello criou na cidade de Araraquara uma profusão de ideias, projetos e possibilidades de intervenção no espaço urbano antes nunca imaginado. O olhar para o espaço urbano estava passando por profundas transformações. É do Professor Anhaia de Mello a frase que mais caracteriza essa

mudança de enfoque no estudo dos entraves ao desenvolvimento das cidades brasileiras: “o problema real das cidades não é técnico, mas humano”.

As transformações pelas quais a cidade de Araraquara estava passando assumiram um ritmo ainda mais acelerado. No governo de Franco Montoro (1983-1988), Araraquara foi a cidade escolhida para implantar o primeiro escritório, como experiência, para a reforma administrativa. A definição e consolidação de Araraquara enquanto polo regional teve, portanto, importante atuação do Governo Estadual.

A cidade pertenceu até 1982 à 6ª Região Administrativa de Ribeirão Preto, considerada uma das mais desenvolvidas e economicamente diversificadas do Estado de São Paulo. A partir de 1982, com o Decreto de 12 de maio, Araraquara passou a sediar a 12ª Região Administrativa do Estado, compreendendo as cidades de Araraquara, Américo Brasiliense, Boa Esperança do Sul, Borborema, Cândido Rodrigues, Dobrada, Fernando Prestes, Ibitinga, Itápolis, Matão, Motuca, Nova Europa, Rincão, Santa Ernestina, Santa Lúcia, Tabatinga e Taquaritinga. (TOLEDO, 2006).

Nas duas regiões convivem comércio, serviços de âmbito regional, além de um complexo agroindustrial moderno, com indústrias de alta tecnologia. Esses dados apresentam as duas regiões de certa forma ligadas, justificando a presença de vários escritórios regionais de governo e sendo, também, um indicador do poder público nesses municípios.

O Município de Araraquara tem incorporado, em sua estrutura, características específicas e heterogêneas, tais como: setor agrícola estabelecido em moldes capitalistas modernos (cana e laranja), setor industrial significativo (confeção, máquinas e equipamentos, alumínio, cervejaria etc.), e um parque industrial, associado à produção de suco concentrado de laranja e à produção açucareira. O setor de comércio e serviços funciona como polo regional, mesmo com a proximidade de Ribeirão Preto. E, por fim, há um setor técnico-científico, constituído de funcionários do Estado ligados à Universidade Estadual Paulista e a órgãos administrativos de planejamento estatal. Todas essas características refletiram em transformações significativas no desenvolvimento urbano da cidade, engendrando novos atores políticos.

Evidentemente, essa nova dinâmica que a cidade assumiu fortaleceu as associações de serviços, como Associação Comercial, Sindicato do Comércio

Varejista e Rotary Club, que tiveram papel fundamental na ascensão social e política da classe média. O processo decisório local sofreu maior influência da classe média que então vislumbrava ser suporte às candidaturas ou mobilizadoras para influir e direcionar a administração municipal. Isso ocorre a partir da década de 1960.

Tínhamos como um dos principais pressupostos que o fato de ter havido a participação do Rotary e da Associação de Arquitetura, Engenharia e Agrimensura de Araraquara na elaboração do Plano Diretor, no ano de 1963, representasse uma abertura no hermético processo decisório local. Entretanto, as análises dos atores envolvidos no processo e o próprio desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do Plano revelaram que os interesses particulares se sobrepuseram aos coletivos. Na base da defesa da elaboração do Plano Diretor estavam implícitos interesses especulativos imobiliários particulares. Parece-nos que esse processo é, inclusive, semelhante ao que ocorreu em São Paulo, ou seja, os principais atores sociais defensores de propostas urbanísticas também atuavam em importantes empresas incorporadoras. Ramos de Azevedo, um grande investidor imobiliário; Anhaia Mello, diretor de empresas incorporadoras de propriedade de Ramos de Azevedo; Prestes Maia, defensor da expansão urbana de São Paulo levada a cabo por empresas incorporadoras; Boaventura Gravina, investidor imobiliário em Araraquara e em São Paulo.

Sob o aspecto dos interesses movidos pela especulação imobiliária, a participação em fóruns, comissões ou grupos técnicos que lidavam com informações estratégicas sobre o espaço urbano, constituiu-se em um fator decisivo para o sucesso profissional e empresarial desses “visionários” da questão econômico-urbana. A participação de atores superincluídos e com específicos interesses particulares no processo de criação de normas para o uso e a ocupação do solo urbano revelam:

1. Uma possível preocupação com a crescente precarização do espaço urbano fruto do crescimento desordenado da cidade, o que seria desastroso para os futuros investimentos na aquisição de áreas urbanas nas regiões de expansão da malha urbana;

2. Interesses particulares na normatização do uso e da ocupação do solo para, com isso, maximizar os ganhos financeiros com o lançamento de futuros empreendimentos imobiliários residenciais ou para ter a posse estratégica de quinhões privilegiados de terra no município. A posse estratégica desses quinhões

transformar-se-ia em moeda de troca política na concessão de privilégios – referimo-nos ao perdão do IPTU, promovido pelo poder público de Araraquara, de mais de 200 lotes de propriedade de Boaventura Gravina no ano de 1985.

3. A utilização pelo especulador imobiliário do recurso de doação de área para o município para a instalação de equipamentos urbanos o que, no limite, também serviria ao propósito de acumulação da renda urbana das áreas no entorno do equipamento instalado.

Na próxima seção 5, *Araraquara do século XXI: uma cidade para todos?*, iniciaremos o processo analítico da organização de um Sistema Municipal de Planejamento Urbano, SMPUA, que, contando com um Conselho Municipal de Planejamento Urbano Ambiental, CMPUA, foi responsável pela incorporação, democrática e participativamente, de todo o arcabouço jurídico-normativo apresentado nessa seção 5 ao novo Plano Diretor da cidade.



## **Seção 5**

### **Araraquara do século XXI: uma cidade para todos?**

O Plano Diretor de Araraquara incorporou os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade. O plano operacionaliza o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória do IPTU progressivo no tempo como instrumentos de democratização do acesso ao solo e ampliação da justiça social. O IPTU progressivo no tempo pode se tornar um mecanismo importante para imprimir mais justiça social a cidades caracterizadas por acentuadas disparidades socioespaciais e uma especulação imobiliária desenfreada. Sua principal característica é o poder de coibir a atividade especulativa em larga escala que segrega ainda mais o espaço urbano, na medida que direciona forçosamente para essas áreas investimentos em infraestrutura executadas pelo poder público. O IPTU progressivo no tempo também é capaz de combater a formação de vazios urbanos e o problema da urbanização em saltos (COSTA, 2003).

Os mais de 14 mapas estratégicos (do anexo Y, p. 305 até o anexo NN, p. 320) promovem uma proposta de gestão do espaço urbano voltada para o macrozoneamento, que considerou as características básicas da área de desenvolvimento das atividades, urbanas e rurais, do município.

O instrumento urbanístico denominado Área de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) também foi incorporado ao plano com a sua delimitação territorial em mapa estratégico específico denominado 14 a – Mapa Estratégico de Instrumentos Urbanísticos (ZE IS), podendo ser visualizado no anexo MM - p.319.

O Direito de Construir foi contemplado no plano por meio da incorporação de critérios para o poder público recuperar parcelas de valorização da terra que são decorrentes dos próprios investimentos públicos. No entanto, é importante frisar que o solo criado deve, necessariamente, ser validado por procedimentos de gestão democrática, pois deverá apontar para a inclusão social.

A espécie tributária Contribuição de Melhoria compõe o arcabouço de instrumentos do plano que, compulsoriamente, exige o tributo dos proprietários de bens imóveis beneficiados com a realização de obra pública.

Quanto ao processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara, o marco foi a criação da Comissão Executiva e da Secretaria Técnica do Plano Diretor pela Portaria nº 11.901, de 27 de março de 2001. Essa Comissão, formada por

representantes das Secretarias e Órgãos Municipais, teve entre suas atividades a realização de reuniões internas na administração municipal, definindo a estrutura, os princípios, objetivos e marcos estratégicos do novo Plano Diretor. Este trabalho culminou na realização do 1º Fórum da Cidade, em fevereiro de 2002, que apresentou diagnóstico inicial sobre as políticas públicas urbanas do município.

Em seguida foi feita uma apresentação das diretrizes pela Comissão Executora nas áreas de desenvolvimento social, econômico, espacial, ambiental e institucional, tendo como objetivo operacionalizar as discussões internas em temas específicos.

Após a proposta de sistematização e definição da estrutura do novo Plano Diretor partiu-se

[...] para a discussão com a sociedade, por meio da criação do Conselho Municipal de Política Urbana e Ambiental de Araraquara (CMPUA), Lei nº 5.831/2002 e debates nas oito regiões de orçamento participativo, com a estratégia de elaboração, debate e execução democrática do Plano Diretor. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA..., 2005, p.2).

Em Araraquara foi criado um Sistema Municipal de Planejamento Urbano Ambiental, o SMPUA, que teve a tarefa principal de sistematização de todas as ações voltadas para o Plano Diretor local. A principal instância do processo estratégico na concepção do PDPUA foi o CMPUA. Uma plenária composta por 40 membros distribuídos entre entidades públicas (13 membros), entidades da esfera pública não governamental (13 membros) e entidades de representação político territorial (13 membros), mais um presidente que, obrigatoriamente, deveria ser o Secretário de Desenvolvimento Urbano do Município. As propostas que fizeram parte do PDPUA, segundo desenho elaborado pela Prefeitura Municipal, tiveram suas origens nos Grupos Temáticos, um total de quatro (Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano-Ambiental e Desenvolvimento Institucional, representando as quatro dimensões da sustentabilidade)<sup>65</sup>. Essas Comissões tinham como objetivo debater as propostas do Executivo municipal, sugerindo alterações ou adequações. Ao todo foram oito reuniões do CMPUA e mais

<sup>65</sup> Ignacy Sachs no Relatório Nosso Futuro Comum de 1991, trata do conceito de sustentabilidade como o tipo de desenvolvimento equitativo em harmonia com a natureza e que deve permear todo nosso modo de pensar, informando as ações dos decisores e de profissionais de todos os tipos, inclusive as dos funcionários burocratas, que preparam e avaliam projetos de desenvolvimento. Entretanto, Ignacy Sachs apresenta cinco dimensões da sustentabilidade e não quatro, conforme consta em documentos da Prefeitura de Araraquara, são elas: sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica (ambiental), sustentabilidade espacial e sustentabilidade cultural.

de 30 reuniões temáticas que, segundo a Prefeitura Municipal, proporcionaram um grande debate sobre política urbana no município.

Durante o processo de elaboração do Plano Diretor foram realizadas conferências públicas, denominadas como Conferência Municipal da Cidade, em julho de 2003, a Conferência Regional das Cidades, em agosto de 2003 e o Congresso da Cidade, em setembro de 2003.

Segundo a Prefeitura Municipal, o esforço empreendido neste trabalho de elaboração do Plano Diretor

[...] e o apoio político dado ao processo não poderia proporcionar outro resultado senão um Plano Diretor inovador, moderno, alicerçado nas demandas sociais e na sustentabilidade ambiental e que coloca Araraquara como referência nacional nesse novo modo de planejar. Evidentemente que este é um processo dinâmico e contínuo que precisa ser ampliado e melhorado, mas acreditamos que demos um precioso passo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Ofício nº 0079/2005, de 24 de janeiro de 2005, p.3).

Pretendemos nessa seção analisar sistematicamente como foi dado esse “precioso passo”, nas palavras do poder público local, na elaboração de seu novo Plano Diretor. Como veremos, uma série de novos pressupostos teóricos - as dimensões da sustentabilidade e as concepções urbanísticas na regulamentação do uso e ocupação do solo urbano -, e novos processos metodológicos – procedimentos participativos na formulação de políticas públicas e na detecção das demandas sociais urbanas -, o diferem do processo de elaboração do Plano Diretor concluído no ano de 1963 pelo arquiteto Rocha Filho.

Entretanto, algo caro ao processo de 1963 parece rondar a nova dinâmica metodológica-institucional-administrativa de elaboração do PDPUA: o tecnocratismo. Assim, apresentaremos as análises de como se articularam sistematicamente em Araraquara os procedimentos para o desenvolvimento do PDPUA desvendando, em um primeiro momento, a principal influência metodológica que ele sofreu: o processo, iniciado na cidade de Porto Alegre em 1993, de elaboração de seu Plano Diretor, tema discutido na subseção 5.3. Inspiração metodológica do PDPUA de Araraquara no PDMUA de Porto Alegre.

Contudo, inicialmente faremos um percurso interpretativo das teorias democráticas participativas a partir da segunda metade do século XX, temas discutidos nas subseções 5.1. Participação política no planejamento urbano: considerações importantes e na 5.2. Pluralismos dos centros de poder e as teorias democráticas participativas. O conceito de participação, que orientou as nossas



análises do processo instaurado em Araraquara de elaboração do Plano Diretor, será focalizado do ponto de vista da ampliação dos atores sociais diversificados que, em tese, reuniriam condições institucionais suficientes para inclusão de demandas ignoradas pelo sistema político. No caso específico de Araraquara, nos dedicaremos à análise do como a participação se organizou no Sistema Municipal de Planejamento Urbano Ambiental, SMPUA, e no Conselho Municipal de Planejamento Urbano Ambiental CMPUA, e se sua forma de organização no contexto institucional específico local retirou-lhe seu potencial democrático de transformação das relações de poder, temas discutidos nas subseções 5.4. CMPUA: (des)apontamentos sobre o ambiente do planejamento urbano em Araraquara e 5.5. Plano Diretor de Araraquara: os limites entre o economicamente moderno, ecologicamente correto e democraticamente conservador.

### **5.1 Participação política no Planejamento Urbano: considerações importantes**

A Ciência Política emprega, correntemente, a expressão Participação política para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião partidária, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas dentre outras. Fica claro que tal uso da expressão Participação política reflete praxes, orientações, e processos típicos das democracias ocidentais. Isso se dá pelo fato de, não obstante a ampliação de tais estados, os conhecimentos erigidos sobre o assunto derivam de pesquisas realizadas em um número limitado de países ocidentais (BOBBIO, 1986).

Do ponto de vista da utilização destes estudos como arcabouço teórico às interpretações de contextos diversos, nem sempre são transferíveis e produzem resultados analíticos satisfatórios, ou seja, a aplicação a sociedades em vias de desenvolvimento, para Bobbio (1986), carentes de infraestruturas políticas e caracterizadas por elevadas taxas de analfabetismo, dos esquemas preparados para o estudo da Participação política em sociedades desenvolvidas e possuidoras de uma tradição democrática mais ou menos sólida, não é sempre frutífera. Além dessas considerações iniciais, devemos atentar para o fato de à expressão Participação política se prestar interpretações diversas. Afinal, o termo participação se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar ou tomar parte de alguma coisa,

de diversas formas, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.

A despeito dos impactos que as análises elaboradas anteriormente possam gerar na compreensão de um fenômeno político, relativo à participação política, singular, há pelo menos três formas ou níveis de participação política apresentados por Bobbio (1986), que pensamos ser importante citarmos. A primeira forma, denominada de indireta e mais marginal de participação política, refere-se a comportamentos fundamentalmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc., situações em que o indivíduo não elabora qualquer contribuição pessoal. A segunda forma é designada como de atuação. Nesta forma, o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando ou que ele mesmo pode promover. Esse tipo de participação aparece claramente quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde à imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc. Finalmente, o termo participação poderia ser reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. A participação, neste sentido estrito, só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos. Na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, ou seja, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade. A participação política, no seu sentido mais estrito, só ocorre com um número bastante reduzido de pessoas, em sistemas políticos que não possuem um caráter competitivo e que utilizam mecanismos eleitorais para fins bem diretos. (BOBBIO, 1986).

A inserção de grandes massas nos mecanismos da vida política é um fato bastante recente. Excetuados os Estados Unidos, o sufrágio universal e a igualdade de voto só foram conquistados nos primeiros decênios do século XX.

O ideal democrático pressupõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública. Segundo Bobbio (1986), numerosas pesquisas, realizadas nos últimos decênios do século XX, demonstram uma realidade claramente distinta. Primeiramente, o interesse pela política está circunscrito a um grupo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa, aos

acontecimentos políticos é ainda baixo: “[...] o mundo do espetáculo é muito mais conhecido do grande público”. (BOBBIO, 1986, p. 328).

Contudo, se quisermos analisar a participação política do ponto de vista eleitoral, perceberemos que o abstencionismo se apresenta em níveis bem elevados<sup>66</sup>. A militância em partidos políticos atinge uma pequena faixa de cidadãos. Para Bobbio (1986), o quadro não melhora muito, se considerarmos a inscrição noutras associações não explicitamente políticas, mas que exercem frequentemente, uma certa influência na vida política e, por assim ser, podem ser considerados como veículos subsidiários de participação política, como por exemplo, sindicatos, as associações culturais, recreativas, religiosas etc. Outras formas de participação que, por esporádicas, tais como, manifestações de protesto, marchas, ocupação de edifícios, etc., não levam quase nunca à criação de instrumentos organizativos, isto é, à institucionalização da participação política. (BOBBIO, 1986).

Outro aspecto importante para compor o quadro analítico da participação política é focarmos os modos de ser de um aparelho político ou administrativo do ponto de vista de sua centralização ou descentralização do processo decisório.

Primeiramente, devemos atentar que a centralização e a descentralização não são simplesmente instituições jurídicas, modos de ser de um aparelho político ou administrativo, são, portanto, diretivas de organização no sentido mais lato e não conceitos imediatamente operativos. Se, de um lado, a descentralização total leva a romper a própria noção de Estado, também de outro, foi detectado por Bobbio (1986) o carácter utópico de uma centralização total no Estado Moderno, caracterizado por uma grande quantidade e complexidade de finalidades e de funções.

Para Bobbio (1986),

Isso significa que todos os ordenamentos jurídicos positivos são parcialmente centralizados e, em parte, descentralizados, isto é, que, considerada a centralização e a descentralização como dois possíveis valores, não existe um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra. (BOBBIO, 1986, p.329).

---

<sup>66</sup> Segundo dados do TSE as eleições brasileiras para presidência da República no ano de 2010, no seu primeiro turno, tiveram 18% de abstenção eleitoral dentre os cidadãos aptos para o voto, 135.804.043 eleitores. No entanto, é importante destacar que a abstenção é menor em relação a outros momentos eleitorais devido à vigência do voto obrigatório. Disponível em: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em: 05 de abril de 2011.

A organização dos Estados sempre se deparou com o problema da descentralização; trata-se, então, de avaliar os instrumentos jurídicos através dos quais ela se dá.

Do ponto de vista geral, nota-se uma contínua troca entre centralização e descentralização como consequência de um processo de concentração e desagregação, geralmente gradual e muito lento que se manifesta em cada sociedade.

Fato inconteste é, uma vez aceita essa premissa, que centralização e descentralização são extremos ideais. Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável. Temos ao contrário, descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável às próprias atividades.

Atualmente, o valor fundamental da descentralização é amplamente reconhecido, seja no seio de uma única organização administrativa, seja com referência ao relacionamento entre múltiplas estruturas, que fazem parte de uma organização mais abrangente vista em sua totalidade.

Bobbio (1986) nos diz que os estudiosos da ciência e da administração, da ciência política e do direito costumam afirmar que o problema da transferência das funções do centro para a periferia é natural em qualquer administração que tenha ultrapassado certas dimensões, compreendendo não apenas a administração estatal, mas também o de entidades públicas menores e de grandes entidades empresariais privadas.

Há tempos foi esclarecida a conexão entre administração pública e mudança das estruturas sociais, com a conseqüente necessidade de que o desenvolvimento das estruturas administrativas seja adequado a esta mudança, ativando uma inteligente distribuição de funções e de tarefas, obedecendo a critérios que, à luz das transformações sociais do momento, permitam que as mudanças realizadas apresentem um substancial conteúdo e uma operacionalidade real. (BOBBIO, 1986, p. 315).

Bobbio afirma que, do ponto de vista do direito público

[...] em particular, o problema da subdivisão das funções e de tarefas não é um problema de organização, de responsabilidade apenas, das entidades administrativas centrais e das outras entidades, de órgãos que estejam separados, mas é um fenômeno que engloba, em sua generalidade, a maneira de ser, as qualidades e os predicados de um

determinado aparelho, seja ou não estatal, ou a ação de um poder público. (BOBBIO, 1986, p.50)

A descentralização não está relacionada diretamente com a democracia. Por outro lado, vale destacar que descentralização constitui na luta pelas autonomias locais um importante processo de solidificação de propostas democráticas. É possível identificar na descentralização, o instrumento através do qual podem manifestar-se inteiramente as forças da nação (do Estado Comunidade), em contraposição às forças do Estado (do Estado-pessoa) que é institucionalmente dominado pelo princípio da centralização. Para Bobbio (1986, p. 51) “a descentralização seria o meio para poder chegar, através de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política.”.

No entanto, é um erro, para Bobbio (1986), sustentar uma estreita conexão da descentralização com a liberdade e com a democracia. O erro consiste no fato de ter partido de um postulado de uma distinção dicotômica, que foi depois rigidamente mantida, entre centralização e descentralização, os dois termos entendidos como posições bem definidas e contrapostas, ou seja, uma polarização de valores no sentido de considerar a descentralização como o polo positivo, no qual se situam valores como a liberdade individual e o autogoverno democrático, enquanto a centralização é o polo negativo, autocrático e totalitário. É também verdade que, para Bobbio (1986), as exigências de igualdade, que são também exigências de democratismo, sejam bastante favorecidas pela centralização.

Entretanto, quando focamos nossas análises no pluralismo, a ideia que ganha corpo é aquela em que, com os interesses nacionais, se alinha uma série de interesses próprios das comunidades menores para cuja obtenção predispõe-se estruturas autônomas e descentralizadas. Assim sendo, a descentralização parece constituir o meio jurídico mais apropriado para a afirmação do pluralismo dos centros de poder. Todavia, a descentralização pode ser somente um instrumento que visa dar consciência efetiva ao pluralismo, mas depende da efetividade do pluralismo a imissão nas estruturas políticas e administrativas do conceito de “parte” e de órgão ou entidades que podem definir-se exponenciais de determinadas forças que se movimentam no âmbito do ordenamento. Na próxima subseção, 5.2 *Pluralismos dos centros de poder e as teorias democráticas participativas*, realizaremos uma análise sistemática sobre o debate, que predominou durante o século XX e início do XXI, da questão democrática diante de uma nova gramática social em que atores emergiram clamando por demandas sociais reprimidas. Em última análise, a próxima subseção

pretende analisar o processo histórico de formação de um conjunto de teorias democráticas participativas, arcabouço teórico-metodológico das propostas de elaboração de ordenamentos do uso e ocupação do solo, os Planos Diretores.

## **5.2 Pluralismos dos centros de poder e as teorias democráticas participativas**

As teorias Pluralistas professam que o processo político-decisório representa a forma que os centros de poder procuram, através do embate e do conflito de ideias, inserir na norma estatal a sua norma particular. Assim sendo, no limite, a concepção Pluralista compõe-se com a Democrática, pois, segundo Bobbio (2000),

[...] pluralismo é a concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro do poder dominante. (BOBBIO, 2000, p.928).

Portanto, o pluralismo é uma corrente de pensamento político que se opõe à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado Moderno. O Pluralismo é apresentado por Bobbio (2000) como proposta remédio contra o poder exorbitante do Estado e, assim sendo, se distingue da teoria da separação dos poderes, que propõe a divisão do poder estatal, não em sentido horizontal, mas em sentido vertical. Diferencia-se igualmente da teoria do liberalismo clássico que propõe a limitação da onipotência do Estado pela subtração à sua ingerência de algumas esferas de atividade (religiosa, econômica e social geralmente), nas quais os indivíduos possam desenvolver livremente sua própria personalidade. Diferencia-se, por fim, da teoria democrática que entende a participação mais ampla possível dos cidadãos nas decisões coletivas como solução.

Entretanto, o fato de o pluralismo distinguir-se de tais teorias não significa que se lhes opõe. Na concepção de Bobbio (2000),

[...] as propostas das doutrinas pluralistas são perfeitamente compatíveis, já com as propostas da doutrina constitucionalista, uma vez que a divisão horizontal do poder não obsta mas integra a divisão vertical, já com as da doutrina liberal, visto a limitação da ingerência do poder estatal constituir, *de per si*, condição de crescimento e desenvolvimento dos grupos de poder diversos do Estado, já com as da doutrina democrática, pois a multiplicação das associações livres pode constituir um estímulo e uma contribuição para o alargamento da participação política. (BOBBIO, 2000, p.928).

Todas as teorias, para Bobbio (2000) são compatíveis e, por isso, visam ao mesmo alvo em comum: o Estado como único centro de poder. O Pluralismo

[...] impugna-lhe a tendência à concentração, o constitucionalismo a indivisibilidade, o liberalismo o caráter absoluto, a democracia a concepção descendente e não ascendente do poder. (BOBBIO, 2000, p.928).

Para Bobbio (2000), desse processo emergem redes de alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que, em diferentes locais do globo, estão se mobilizando para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos, produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal.

É justamente nesse contexto que se insere o debate sobre democracia ou sobre as exigências de “democratismo”, como afirma Bobbio (2000). A concepção de democracia da primeira metade do século XX foi marcada pelo enfrentamento entre duas idealizações de mundo e sua relação com o processo de modernização do ocidente: a primeira, batizada de liberal-democrata por C. B. MacPherson (1966), e a segunda marxista, que entendia a autodeterminação do mundo do trabalho como fundamental ao processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos-produtores. Como fruto desse enfrentamento, na segunda metade do século XX, surgiram concepções hegemônicas no interior da teoria democrática que tentam responder a três questões: a relação entre procedimento e forma, a do papel da burocracia na vida democrática e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. Passemos para análise de cada uma dessas respostas.

A democracia como forma, e não como substância, foi a resposta dada pela teoria democrática hegemônica às críticas feitas pela teoria marxista de democracia. Para Kelsen (1929), o ponto central era criticar a ideia de que a democracia poderia corresponder a um conjunto preciso de valores, a uma forma de organização política. Kelsen formula essa questão em termos neokantianos na primeira metade do século XX:

[...] quem considera inacessíveis ao conhecimento humano a verdade absoluta e os valores absolutos deve considerar possível não apenas a própria opinião, mas também a opinião alheia. Por isso, o relativismo é a concepção do mundo suposta pela ideia de democracia [...]. A democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e de buscar o ânimo dos homens através da livre concorrência. Por isso, o procedimento dialético adotado pela assembleia

popular ou pelo parlamento na criação de normas, procedimentos esses que se desenvolve através de discursos e réplicas, foi oportunamente conhecido como democrático. (KELSEN, 1929, p.105-106).

Nessa formulação, o procedimento é uma tentativa de articular relativismo moral com métodos para a solução de divergências, métodos que passam pelo parlamento, assim como por formas mais diretas de expressão (Kelsen, 1929, p.142). Esse procedimento elaborado por Kelsen (1929) será discutido durante o período entre guerras e no imediato pós-guerra por Schumpeter (1995) e Bobbio (1986). Esses dois autores analisaram a abordagem procedimentalista da doutrina kelsiana de democracia em uma forma de elitismo democrático.

Ambos, Schumpeter e Bobbio, tomam como ponto de partida para a reflexão “o questionamento da ideia de uma soberania popular forte associada a um conteúdo de sociedade proposta pela doutrina marxista” (SANTOS, 2003, p.45). Schumpeter critica esse elemento ao construir, no seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, um questionamento que coloca em xeque a capacidade do povo governar. Na concepção de Schumpeter (1995), não podemos pensar na soberania popular como um posicionamento racional pela população ou de cada indivíduo acerca de determinada questão. Portanto, o elemento da democracia remete à soberania popular e não à forma. Nesse momento, Schumpeter (1995) toma uma preocupação procedimental com as regras para a tomada de decisão e a transforma em um método para constituição de governos. A questão da participação é excluída desse processo e não faz parte da argumentação procedimental, mas sim de uma teoria da sociedade de massas.

Nesse momento, identificamos que a doutrina schumpeteriana de democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa. Os indivíduos, para Schumpeter (1995), cedem a impulsos irracionais e extrarracionais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões. Apesar de ser um argumento fragilizado, pois não diferencia grandes mobilizações de massas de formas de ação coletiva, foi amplamente utilizado pelas concepções hegemônicas da democracia.

Bobbio (1986), avançando na transformação do procedimentalismo em regras para a formação de um governo democrático, entende a democracia como um conjunto de regras para a formação de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais,



religiosas e étnicas na formação do eleitorado. Portanto, essa via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução do jogo democrático e à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral. No entanto, em nenhum momento, no itinerário que percorrem Kelsen, Schumpeter e Bobbio, o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia.

Outra discussão central na consolidação da concepção hegemônica de democracia foi a forma como a burocracia e sua indispensabilidade foram sendo trazidas para o centro da teoria democrática. Esse debate está situado no período entre guerras e no debate entre o liberalismo e a teoria marxista. Weber (1963) será o teórico que colocará no interior do debate democrático um questionamento sobre a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle sobre as formas de configuração burocrática. O motivo central pelo qual a forma de democracia clássica participativa, elaborada por Rousseau, não ter prevalecido reside, fundamentalmente, na emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das esferas geridas pelo Estado na modernidade. A burocracia está ligada ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno que promoveu, para Weber, “a separação do trabalhador dos meios materiais de produção, destruição, administração, pesquisa acadêmica e finanças em geral (...)” (WEBER, 1978, II, p. 1394). Dessa forma, a separação entre trabalhadores e meios de produção constitui um fenômeno geral e abrangente que envolve não apenas os trabalhadores, mas também os militares, os pesquisadores científicos e todos os indivíduos comprometidos nas atividades complexas na esfera da economia e do Estado. Vale destacar que, para Weber, no entanto, o fenômeno da complexidade criava tensões entre a soberania crescente, referindo-se ao controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente, referindo-se ao controle dos governados pela burocracia. E é justamente nesse recorte teórico que percebemos o pessimismo de Weber ao identificar na burocracia uma emergência de uma “jaula de ferro” da administração, engendrando ações emotivo-passionais estimulantes de novos poderes de caráter carismático.

Ao longo do século XX, mais precisamente na sua segunda metade, essa discussão sobre complexidade e inevitabilidade da burocracia foi se fortalecendo na medida em que as funções do Estado foram crescendo com a instituição do

*welfare state* nos países europeus. O Estado cresceu em funções ligadas ao bem-estar social. Nesse sentido, o pessimismo de Weber sofre uma mudança de perspectiva, ou seja, a inevitabilidade do crescimento da burocracia foi mudando de tom, assumindo uma conotação positiva.

Bobbio (1986) sintetizou a mudança de perspectiva em relação à desconfiança weberiana com o aumento da capacidade de controle da burocracia. Bobbio construiu uma interpretação que relaciona as transformações pelas quais as sociedades passam como fundamental para o surgimento de competências técnicas.

Segundo Bobbio (1986),

[...] à medida que as sociedades passaram de uma econômica familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas... Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum.(BOBBIO, 1986, p. 33-34).

Há neste trecho uma clara radicalização do conceito weberiano de burocracia. Bobbio (1986) compreende que, a partir do momento em que o cidadão optou por fazer parte da sociedade de consumo de massa e do Estado de bem-estar social, está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas.

Há ainda um terceiro elemento que constitui a concepção hegemônica da democracia. Essa concepção afirma ser a representatividade a única solução possível nas democracias de grande escala. Dahl (1998) defende essa posição com maior ênfase afirmando que

[...] quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação do cidadão e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões do governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade de lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.(DAHL, 1998, p.110)

O fundamento da representação pela teoria hegemônica de democracia é a autorização. Nesse sentido, constituem-se dois pilares que sustentam a autorização. O primeiro, que diz respeito ao problema do consenso dos representantes, surge dentro da teoria democrática clássica, em contradição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão característico às formas de

democracia direta (MANIN, 1997). No contexto dessa concepção, o exercício direto da gestão própria das antigas cidades-estado ou das repúblicas italianas estava envolto pela falta de autorização. Essa autorização era substituída pela ideia do igual direito à ocupação dos cargos de decisão política. Quando surge a ideia de consenso no interior dos debates sobre uma teoria racional da política, o sorteio, a ideia de exercício direto deixa de fazer sentido e é substituído pelo consenso que se constitui enquanto um mecanismo racional de autorização.

Mills (1977) trará a segunda forma de justificação da questão da representação, juntamente com a questão da capacidade das formas de representação de se refletirem as opiniões no âmbito da sociedade. Para Mills (1977), a assembleia é uma miniatura do eleitorado e toda assembleia representativa é capaz de expressar as principais tendências do eleitorado. Esse enfoque levou à constituição de uma teoria hegemônica de democracia que privilegiasse o papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado (LIPJART, 1984). No entanto, a concepção hegemônica de democracia, ao contemplar o problema das tendências do eleitorado em escala ampliada, ignora suas três dimensões, a saber: a autorização, a identidade e a prestação de contas (recentemente introduzida no debate democrático). Se por um lado, como afirma Dahl (1998), a autorização via representação possibilita o exercício da democracia em escala ampliada, por outro lado dificulta a prestação de contas e a representação de múltiplas identidades, ou seja, a representação, pelo método da tomada de decisão pela maioria, não contempla as identidades minoritárias. Essas identidades não terão expressão no parlamento. No que diz respeito à prestação de contas, ao diluí-la no processo de reapresentação no interior de um bloco de questões, compromete a desagregação do processo de prestação de contas. É nesse momento, que se desenha um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: limitação em apresentar agendas e identidades específicas.

Dessa forma, os marcos históricos “fim da guerra fria” e “aprofundamento do processo de globalização” reabrem o debate entre democracia representativa e democracia participativa. Esse debate se aprofunda mais nos países em que a diversidade étnica é maior. Neles, formaram-se grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos básicos reconhecidos (BENHAIBIB, 1996; YOUNG, 2000). Essa dificuldade ocorre, em certa medida, pela questão de a

diversidade de interesses chocar-se com o particularismo de elites econômicas (BÓRON, 1994).

Esse contexto abre uma reinterpretação da teoria democrática hegemônica, denominada por Santos (2003) de concepções não hegemônicas da democracia. Na segunda metade do século XX, surgirá uma concepção que reconhecerá que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de arquitetura institucional. Essa percepção é formatada em resposta ao arcabouço teórico construído pela teoria democrática hegemônica que vincula procedimento com forma de vida e compreende a democracia como mecanismo de aperfeiçoamento da convivência humana (SANTOS, 2003). Nessa concepção, encontrada na obra de autores como Lefort (1986), Castoriadis (1986) e Habermas (1995), Lechner (1988), Bóron (1994) e Nun (2000), a democracia assume uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade. As concepções não hegemônicas apresentam as mesmas preocupações que as hegemônicas: como reconhecer a pluralidade humana, não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, mas a partir dos critérios que, primeiro, enfatizam a criação de uma nova gramática social e cultural e, em segundo, buscam a compreensão da inovação social articulada com a inovação institucional com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS, 2003).

[...] alguns pensam hoje que a democracia ou a investigação racional são autoevidentes, projetando, assim, de maneira ingênua a excepcional situação da própria sociedade para a história em seu conjunto. (CASTORIADIS, 1986, p. 274)

Castoriadis (1986) aponta que a democracia sempre indica uma ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. Dessa forma, a indeterminação não se refere apenas ao ocupante da posição de poder, mas às dimensões societárias de discussão dos procedimentos democráticos. Essa discussão rompe com o procedimentalismo produzido pela teoria hegemônica de democracia. Habermas foi o autor que abriu espaço para se pensar o procedimentalismo como prática social e não como método de constituição de governos. Para tanto, Habermas proporá dois elementos no debate democrático contemporâneo: em primeiro lugar, a pluricidade, capaz de gerar uma gramática societária. A esfera pública é um espaço no qual indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade no âmbito privado. O princípio “D” de Habermas permite discutir as ações em público dos

indivíduos excluídos de arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária. Para Habermas (1985), “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional”. Ao discutir um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior do debate democrático um procedimentalismo social e participativo. Esse debate é tributário da pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas, pois, para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação (SANTOS, 2003). Em outras palavras, o procedimentalismo democrático de Bobbio não pode ser visto como um método de autorização de governos. Ao contrário, tem de ser, como afirma Cohen, uma forma de exercício coletivo do poder político com uma base pertencente a um processo livre de apresentação de razão entre iguais (COHEN, 1997, p. 412). Assim, a conexão entre procedimentalismo e participação reside no pluralismo e nas diferentes experiências de democracia representativa com procedimentos participativos.

Há outro elemento que, segundo Santos (2003), deve ser levado em conta ao analisar a questão das teorias não hegemônicas de democracia: refere-se ao papel de movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. O autor constrói uma análise dessa vertente partindo de Williams (1981), que entende que cultura compreende uma dimensão de todas as instituições – econômicas, sociais e políticas – que envolvem uma disputa sobre um conjunto de significações culturais. Os movimentos sociais estariam envolvidos em uma disputa pela ampliação do campo político. Esse campo político engendraria uma disputa pela ressignificação de práticas (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 1998). A ampliação do campo político tem uma relação direta com a atuação dos movimentos sociais que, no limite, possibilitaram a transformação de práticas dominantes, o aumento da cidadania e a inserção política de atores sociais excluídos.

Na América Latina, a transformação da gramática social sofreu um impacto significativo da literatura sobre ressignificação das práticas democráticas. Para Lechner (1988), nos processos de democratização

[...] na América Latina, a atual revalorização dos procedimentos e instituições formais de democracia não pode apoiar-se em hábitos estabelecidos e normas reconhecidas por todos. Não se trata de restaurar normas regulativas, mas de criar aquelas constitutivas da atividade política: a transição exige a elaboração de uma nova gramática. (LECHNER, 1988, p. 32).

A democracia na América do Sul, no seu processo de reestruturação, não passou pelo desafio de limites estruturais da democracia. O que fez, na verdade, foi inserir novos atores na cena política que, no limite, instauraram uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Ao se construir essa agenda de mudanças limitadas nesses marcos discutidos acima, em primeiro lugar, recolocou-se no debate democrático a relação entre procedimento e participação social, ou seja, uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, transformando o Estado em um novíssimo movimento social. Em segundo lugar, o aumento da participação social levou a um redesenho sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local, trazendo novamente o problema da escala no interior do debate democrático. Nesse sentido, o êxito das experiências participativas nos países recém-redemocratizados do Sul está relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o administrativo. Castoriadis constrói uma interpretação que diz que as inovações que parecem bem-sucedidas nos países do Sul estão relacionadas à instauração de um novo *eidos*, ou seja, de uma nova determinação política fundamentada na criatividade dos atores sociais. Em terceiro lugar, surge o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social. Nesse ponto, existe uma correlação entre o aumento do número de atores envolvidos na política com a, conseqüente, diversidade étnica e cultural dos atores sociais e os interesses envolvidos em arranjos políticos impactando, por fim, a credibilidade da representatividade. Em outras palavras, os grupos mais vulneráveis socialmente – setores menos favorecidos e as etnias minoritárias – não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores predominantes economicamente ou mais prósperos. Por essas razões, a articulação entre democracia representativa e democracia participativa (SANTOS, 1998) parece mais promissora na defesa dos interesses da identidade das camadas sociais subalternas.

A democracia participativa nos países do Sul está ligada aos recentes processos de democratização pelos quais esses países passaram. Ou seja, queremos dizer que a lógica hegemônica do pós-Segunda Guerra Mundial não os conduziu imediatamente para o campo democrático. Essa guerra polarizou duas forças políticas que se constituíram enquanto sistemas de governo, o

fascismo/nazismo e a concepção hegemônica de democracia. A despeito da derrota do fascismo/nazismo, esse sistema de governo continuou predominando no sul da Europa até os anos 70, em Portugal, onde vigorou por 48 anos. Moçambique viveu até 1975 sob o jugo colonial e a África do Sul, até o final da década de 1980, sob o regime do *apartheid*. O Brasil e a Colômbia são países que viveram por algum tempo no campo democrático. Até 1985, no Brasil, alternaram-se regimes autoritários e democráticos. A Colômbia, desde os anos 1960, vive uma democracia truncada por constantes estados de emergência e guerra civil. Santos aponta a Índia como exceção dessa análise, ou seja, o único país estudado que permaneceu democrático durante todo o período (pós-Segunda Guerra Mundial até os dias de hoje), interrompido pelo estado de emergência de 1977.

Esses países estudados por Santos (2003), no projeto Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos<sup>67</sup>, passaram por processos de transição ou de ampliação democrática pós-década de 70. O Brasil e a África do Sul foram países atingidos pela onda de redemocratização dos anos 80 e 90, da mesma forma Moçambique, após ter passado por sua experiência revolucionária e socialista nos primeiros dez anos após sua independência. A Colômbia, apesar de não ter tido um regime autoritário-militar, diferentemente dos outros países da América Latina, realizou um amplo esforço de tentativas sociais no início dos anos 1990 que formatou uma nova Constituição e uma lei de participação cidadã na formulação de políticas públicas. Dos países do Sul, analisados no projeto de Santos (2003), a Índia é considerado o país com maior continuidade democrática, com importantes processos de democracia participativa, oportunamente demonstrada.

Todos esses casos apresentam uma característica em comum: restauraram o processo de redefinição da ampliação democrática no seu contexto cultural ou da gramática social em curso. Isto é, os casos de democracia participativa estudados por Santos (2003) iniciam-se

[...] com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política. (SANTOS, 2003, p. 56).

<sup>67</sup> Pesquisa realizada em seis países – África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal – com o objetivo de analisar iniciativas, organizações e movimentos progressistas em cinco domínios sociais: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo, justiça e cidadania culturais; luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais; novo internacionalismo operário. O resultado desse projeto foi apresentado em 7 livros. Estamos nos atendo às análises a respeito da democracia participativa que compõem o livro 1, **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**, 2003.

Focalizando no caso do Brasil, o processo de democratização e de constituição de novos atores comunitários surgiu de modo semelhante à concepção do direito a ter direitos (SADER, 1988; DAGNINO, 1994), como componente da redefinição de novos atores sociais. Santos (2003) aponta em todas as análises produzidas nesse projeto o mesmo tipo de redefinição de novos atores sociais. No caso da marcha dos cocaleros (camponeses cultivadores e coletores de coca) na Colômbia, Ramirez (2003) demonstra que a luta contra a eliminação das plantações de coca expressa o reconhecimento de uma identidade alternativa dos camponeses à construída pelo Estado a respeito deles.

Nesse sentido, os camponeses reclamam o reconhecimento como atores sociais independentes e cidadãos do país e de Putumayo, em detrimento ao estereótipo imputado a eles de serem narcotraficantes e simpatizantes da guerrilha. Esse movimento implicou associar a cidadania a uma definição de vínculo, ou seja, ao demandarem esse reconhecimento, os cocaleros buscam uma representação frente ao Estado como um grupo diferenciado com voz para decidir em conjunto políticas sobre o bem-estar dos cidadãos de Putumayo.

Em Moçambique, as mulheres, com vista a sua inserção no jogo político dominado pelos homens, conduziram uma tentativa de definir uma identidade da mulher moderna, uma tentativa de construção social de uma identidade feminina que conduz a uma apropriação diferenciada das finalidades da ação política. Esse mesmo processo de construção social da identidade pode ser visto nos casos da Índia e da África do Sul. Na Índia, a hegemonia do modelo de democracia liberal não impediu a emergência de movimentos sociais compostos por ideias participativas e de princípios de solidariedade social, componentes da concepção ghandiana de autogoverno como afirma Sheth (1995). Na África do Sul, as novas formas de solidariedade e identidade foram animadas, no final dos anos 80 e início dos 90, pela luta contra o *apartheid*, protagonizadas pelo movimento cívico e o movimento sindical.

Santos (2003) demonstra, que a despeito das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados em seu projeto, há algo que os une à teoria contra-hegemônica de democracia:

[...] os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de



participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva. (SANTOS, 2003, p. 57)

É possível identificar nesses processos a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte de projetos de libertação do colonialismo ou de democratização. Nesse sentido, a ideia de participação e de inclusão política, quer na Índia, Brasil, África do Sul, Moçambique ou Portugal, construiu agendas de transformação social focadas na questão da instituição de mecanismos participativos na construção de uma normatização, como diz Castoriadis, na qual a democracia, como projeto de inclusão social e de inovação cultural, é a tentativa de instituição de uma nova soberania democrática.

Essa demonstração de Santos dos processos de libertação e os processos de democratização partilham de um elemento comum. A inovação, entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão, implica a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, de redefinição de identidades e vínculos e no aumento da participação, especialmente na esfera local.

Nesse momento, faz-se necessário a apresentação de um conceito de participação. Se partimos do pressuposto de que a participação ampliada de atores sociais diversificados implica a inclusão de demandas ignoradas pelo sistema político, resta-nos compreender como essa participação se organiza nesse sistema.

Dentre os níveis de participação já estudados, basicamente existem dois extremos em que a participação assume matizes diferenciadas: *a participação dirigida* e *a participação discutida* (Mantovaneli Jr., 2001). Entre esses dois extremos, a participação pode assumir, qualitativamente, os conteúdos de um simples processo de informação e, intermediariamente, um processo consultivo.

O processo consultivo, por sua vez, se subdivide em três níveis, a saber: consulta facultativa, consulta obrigatória e elaboração/recomendação de propostas e medidas. Segundo Boterf (1982 apud Bordenave, 1992), a *partilha do poder* ocorre em um nível mais qualificado, diretamente relacionado com o processo de elaboração/recomendação de propostas e medidas, que permite gradações que vão ascendentemente da cogestão, passando pela delegação e culminando na auto gestão. Em suma, o tipo de participação chamada aqui de *dirigida* se efetiva na medida em que alguém, aprioristicamente, expõe o que é certo e errado.

Por outro lado, já na participação do tipo *discutida*, os saberes dos participantes são discutidos gerando convergências de conhecimento.

Desses dois níveis apresentados, podem surgir ainda variações que se consubstanciam nos processos de *informação*: as decisões são tomadas e os indivíduos apenas são informados sobre essas e suas ocorrências, de *consulta*, em que existe possibilidade de consulta anterior à tomada de decisão. Dentro desse processo de *consulta* evidenciam-se, ainda, três outras subvariações: a consulta *facultativa*, a administração solicita, se quiser, críticas, dados e sugestões; a consulta *obrigatória*, embora a decisão final pertença a alguns, devem existir obrigações de consulta aos subordinados em determinado momento; e, por fim, a *elaboração/recomendação*, os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas, a administração aceita ou rejeita, porém deve justificar sua posição.

Por último, existe um formato de participação denominada de *partilha de poder*, em que as decisões são diretamente compartilhadas. Esse nível, por sua vez, se subdivide em outros três, a saber: a *cogestão*, que se dá pela institucionalização da representação na direção efetiva de um arranjo institucional por mecanismos de administração compartilhada e colegiada; a *delegação*, os administrados através de delegados, recebem alguma autonomia de atuação sem necessidade de consulta; e a *auto gestão*, local em que se dá a prática coletiva de poder para decidir sobre temas distintos.

Evidentemente que, em um arranjo organizacional de caráter público, algumas especificidades têm que ser levadas em conta, tais como, a multiplicidade de externalidades ambientais, a racionalidade de objetivos absolutamente diferentes dos mercadológicos e a sobrevivência organizacional e a satisfação dos atores; estas não possuem caráter mercantil preponderantes, sendo melhor explicadas tanto pelo senso de identidade como pela luta pelo poder.

Para Mantovaneli Jr. (2001), os níveis de variação e intensidade participativos dos processos decisórios, tendem a se alterar conforme as peculiaridades, não apenas da natureza organizativa, mas também os arranjos institucionais, cultura e interesses em foco.

Dessa forma, a participação dirigida ou discutida não pode ser examinada enquanto alternativa melhor ou pior em si, mas desejável e vislumbrada enquanto escolhas que precisam ser contextualizadas. Essa contextualização, entretanto, poderá ser considerada à luz de duas vertentes: uma chamada de

*modernizadora*, que agrega iniciativas integradas a um projeto de modernização do estado e da sociedade, na compreensão e proposta de superação daqueles traços considerados símbolos do atraso, tais como concentração de renda, dimensão dos problemas sociais, as relações e estruturas políticas marcadamente autoritárias e clientelísticas<sup>68</sup>. A outra vertente se caracteriza pelo *utilitarismo*, em que a participação popular é vista como alternativa de adequar o discurso e as estruturas políticas a determinadas exigências conjunturais, como a perda da capacidade de investimento do Estado, agravada no plano municipal: o ressurgimento de movimentos sociais que pressionam o Estado para o atendimento às suas demandas e o desgaste da política de clientela e de campanhas eleitorais com base em promessas.

A questão urbana está umbilicalmente conectada ao desenvolvimento de um procedimento democrático-participativo de elaboração de políticas públicas urbanas. Tanto o desenvolvimento, quanto a aplicação de instrumentos que normatizem o uso e a ocupação do solo estão inseridos em um padrão de intervenção estatal e de relações entre Estado e sociedade que precisam ser compreendidos. O padrão de intervenção estatal urbana no Brasil foi desenhado pelo processo de construção de instrumentos de planejamento urbano que, ao longo do século XX, variaram em centralização das decisões e recursos, em fragmentação institucional e, principalmente, em sua impermeabilidade das políticas e agências públicas criadas para o atendimento das demandas dos cidadãos. O caráter impermeável aos cidadãos das políticas contribuiu para a penetração de interesses privados na esfera estatal e para a ausência de controle público. Em muitos casos, o poder público, pressionado por atores sociais de relevância econômica, acabou cedendo na concessão de benesses como perdões de dívidas geradas pela tributação territorial urbana.

No entanto, há possibilidades de inflexões e inovações. A análise dos instrumentos de planejamento urbano, tema apresentado na próxima subseção, contribuirá para a reflexão sobre os processos de formulação e gestão, os quais possibilitem a inclusão de novos atores, apontando, portanto, para a democratização das políticas públicas urbanas. Contudo, para detectarmos como esse processo inovador se operacionalizou em Araraquara, temos que aprofundar na análise da

---

<sup>68</sup> Essa vertente, em MANTOVANELI JR., 2001, se coadunaria com a perspectiva da sustentabilidade social de Ignacy Sachs.

metodologia aplicada para a formulação de instrumentos de planejamento urbano como o Plano Diretor. Em Araraquara, realizar essa tarefa é analisar a inspiração metodológica utilizada pelos administradores e gestores responsáveis pela condução do processo participativo de planejamento urbano, ou seja, em última instância é analisar especificamente o sistema criado em Porto Alegre – RS no ano de 1995 e que teve como resultado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

### **5.3 Inspiração metodológica do PDPUA de Araraquara no PDMUA de Porto Alegre**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) propõe um planejamento participativo e de caráter permanente. Alicerçado em sete estratégias - Estratégia de Estruturação Urbana, Estratégia de Mobilidade Urbana, Estratégia de Uso do Solo Privado, Estratégia de Qualificação Ambiental, Estratégia de Promoção Econômica, Estratégia de Produção da Cidade e a Estratégia do Sistema de Planejamento -, parte do pressuposto de que uma cidade não se produz unicamente por normas e busca articular a dimensão econômica e social à dimensão territorial para a gestão do solo urbano. Com isso, o PDDUA também foi pensado como um indicador para o gerenciamento das políticas públicas urbanas do município de Porto Alegre.

A partir do enfoque do conservacionismo, a proposta do PDDUA abandona a lógica preservacionista tanto com relação ao patrimônio natural quanto ao cultural da cidade, que, passam a ser interpretados dentro da dinâmica urbana. Com isso, todos os espaços na cidade passaram a ter uma destinação, desde que devidamente monitorados para a manutenção dos níveis de equilíbrio natural e urbano preconizados no PDDUA.

O PDDUA é fruto de um processo que se inicia em 1993, quando ocorreu o I Congresso da Cidade em Porto Alegre. Naquela oportunidade, a necessidade de reformular a legislação urbanística de Porto Alegre foi apontada como prioritária pela população, tendo em vista que o Plano Diretor que vigorava na cidade datava de 1979, encontrava-se defasado e não vinha conseguindo acompanhar a dinâmica da cidade.

Os trabalhos se iniciaram em 1995 com a criação de grupos de trabalho. No final do mesmo ano foi realizado o II Congresso da Cidade, momento em que ficaram acertadas as bases do novo plano.

No ano de 1996, uma primeira versão do projeto de lei chegou a ser entregue à Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Em março de 1997, o então prefeito da cidade, Raul Pont, com base em um relatório elaborado pela assessoria legislativa da Câmara e em função de pontos de conflitos, dentre eles a questão da morfologia das edificações e dos dispositivos de controle, decidiu retirar o texto legal da pauta para rediscutir algumas propostas.

Nos meses seguintes ocorreram seminários, debates e oficinas de trabalho que resultaram em ajustes ao Plano Diretor, especialmente, na parte que tratava das regras para as construções (dispositivos de controle das edificações). Esta nova versão do PDDUA foi encaminhada para o exame da Câmara de Vereadores no dia 12 de novembro de 1997.

No Poder Legislativo, o projeto de lei foi examinado mediante um Rito Especial que propôs a designação de relatores para cada uma das partes do Plano: Desenvolvimento Urbano Ambiental; Sistema de Planejamento e Gestão e Plano Regulador; além de um relator-sistematizador. O trabalho de análise foi concluído em 4 de outubro e a aprovação final do texto ocorreu em 5 de novembro de 1999, praticamente dois anos após o envio do projeto pelo Executivo à Câmara de Vereadores.

O PDDUA foi dividido em quatro matérias distintas: Parte I – Do Desenvolvimento Urbano; Parte II – O Sistema de Planejamento; Parte III – Plano Regulador; Parte IV – Disposições Finais e Transitórias, às quais futuramente se somaram outras representações setoriais (Plano de Transporte, Plano de Saneamento etc.).

A primeira parte apresenta os princípios, estratégias e modelo espacial do PDDUA atinentes ao desenvolvimento urbano ambiental como um todo. Os primeiros artigos do Plano são os seus fundamentos, pois destacam o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a incorporação do enfoque ambiental de planejamento na definição do seu modelo, previsto no 2º artigo. Por último, nesta primeira parte, está proposto o modelo espacial, o qual apresenta a cidade dividida em duas grandes áreas, quais sejam: a área de ocupação intensiva e a área de ocupação rarefeita, que reflete a realidade existente na cidade.

A concepção de área urbana em Porto Alegre foi ampliada para a rural, uma vez que se compreende que a mesma é dotada de equipamentos e características típicas de uma malha urbana. Verifica-se que a competência e

atribuição do município para tal delimitação decorrem diretamente do disposto no artigo 30 da Constituição Federal, qual seja, para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII).

A segunda parte do PDDUA cria o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, SMGP, o Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental, CMDUA, suas estruturas, atribuições e competências, descreve os instrumentos do Plano, inserindo os mecanismos de participação e de avaliação do desempenho urbano e, ainda, de intervenção no solo urbano.

Nesta parte, a proposta altera a estrutura do planejamento levando em consideração as diretrizes de desenvolvimento urbano previstas na Lei Orgânica. As alterações nas atribuições, nas competências e na composição do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento e no Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental só podem ser feitas de forma participativa. Assim, segundo informações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre o sistema e o conselho deixam de ser órgãos de apreciação de processos, para assumir a posição de canal de participação da sociedade na gestão pública.

O artigo 24 é o primeiro do plano a mencionar a participação popular, no inciso II de seu parágrafo único:

[...]

Parágrafo único. A estratégia do Sistema de Planejamento efetivar-se-á através:

[...]

II – de canais de participação como Conselhos Municipais, Entidades Profissionais, Sindicais e Empresariais, funcionalmente vinculadas ao desenvolvimento urbano da cidade, às Associações de Moradores e as Regiões de Gestão do Planejamento.

[...]

(DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE, 1999, p. 6)

Os artigos 39 a 41 detalham as condições dessa participação. O artigo 39 lista atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA).

Art.39 O órgão de integração do SMGP [Sistema Municipal de Gestão do Planejamento] é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CDMUA -, que tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete:

- I – zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações no PDDUA;
  - II – promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;
  - III – propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;
  - IV – receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;
  - V – propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;
  - VI – instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos;
  - VII – zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do município;
  - VIII – propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município;
  - IX – aprovar Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano, bem como indicar alterações que entender necessárias;
  - X – aprovar estoques construtivos do Solo Criado;
  - XI – propor critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais Pontuais;
  - XII – aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado;
  - XIII – aprovar os valores semestrais do Solo Criado;
  - XIV – aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado destinados para o desenvolvimento urbano, prioritariamente à política habitacional.
- (DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE, 1999, p. 9)

Note-se que a palavra *deliberar* só aparece uma vez, sobressaindo termos como *propor* (cinco ocorrências), *opinar*, *promover*, *discutir*... Assim o sistema e o conselho, na verdade, não assumem um papel deliberativo. Continuam sendo órgãos de apreciação de processos, uma vez que, esse cunho deliberativo acha-se diluído em meio a alusões que lhe emprestam um caráter consultivo em várias situações.

O Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano é o instrumento que garantiria o constante acompanhamento e monitoramento do desempenho dos instrumentos que compõe o PDDUA. Além disso, o Plano criou instrumentos modernos de intervenção no solo urbano tais como: a Transferência do Potencial Construtivo, o Solo Criado e as Áreas Especiais.

No entanto, com uma redação prolixa e porosa, o Plano cria os “projetos especiais”, divididos em “empreendimentos pontuais” e “empreendimentos de impacto urbano” que parecem indicar operações interligadas no pior dos estilos. Em outras palavras, parecem indicar que o que está em questão são os critérios para

a aprovação de empreendimentos, frequentemente por solicitação da iniciativa privada, o que implicará, amiúde, na concessão de exceções em matéria de parâmetros urbanísticos e zoneamento.

A terceira parte do Plano, Do Plano Regulador, disciplina o uso e a ocupação do solo por meio das Normas Gerais do Regime Urbanístico. Nesta parte encontram-se todas as normas urbanísticas que regulam as intervenções na malha urbana promovidas pelo poder público e por particulares. Nesta parte regulam-se o Regime de Atividade, os Dispositivos de Controle das Edificações, as Normas referentes ao Parcelamento do Solo, o Solo Criado, as Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária e Áreas Especiais de Interesse Social. Todavia, apesar da existência de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, o § 2º do Art. 58 menciona que a aprovação dos “projetos especiais de empreendimento pontual” é incumbência do “Poder Executivo Municipal, mediante prévia apreciação das Comissões Técnicas competentes”. Apenas os “projetos especiais de impacto urbano”, (simplesmente consideram que os pontuais não trazem quaisquer impactos) serão submetidos à apreciação popular (Art. 61, § 6º e Art. 62, § 2º).

A quarta parte, finalmente, trata das Disposições Finais e Transitórias, onde se regula a aplicação da lei no tempo e se estabelece a forma de regulamentação e alteração das matérias que compõem o PDDUA.

Como veremos na próxima subseção, 5.4 CMPUA: (des)apontamentos sobre o ambiente do planejamento urbano em Araraquara, em Araraquara o processo foi similar em diversos aspectos. A estrutura criada para a elaboração do segundo Plano Diretor da cidade foi nitidamente inspirada na arquitetura institucional construída em Porto Alegre. Assim como em Porto Alegre, em Araraquara foi criado um Sistema Municipal de Planejamento Urbano, SMPUA, que também tem como estrutura central o Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana, CMPUA. Além da estrutura em si, os reflexos no desenho participativo da população também sofreram as mesmas instrumentalizações que sofreu a cidade de Porto Alegre.

#### **5.4 CMPUA: (des)apontamentos sobre o ambiente do planejamento urbano em Araraquara**

A necessidade de elaboração de um novo Plano Diretor para a cidade de Araraquara se deveu, primordialmente, segundo Edinho Silva (2012) ao fato de o modelo de desenvolvimento urbano da cidade remontar à década de 1970 e estar



marcado pela forte especulação imobiliária imposta ao município por setores da sociedade.

Segundo Edinho Silva (2012),

Na década de 70, nós tivemos uma expansão do espaço urbano totalmente desordenada e que provocou um crescimento na cidade, que propiciou uma baixa qualidade de vida, porque os bairros eram distantes, totalmente sem infraestrutura, áreas de mananciais foram desrespeitadas. Inclusive, nós tivemos, no meu entender, uma manipulação da legislação em relação às áreas de mananciais. Bem como nós tivemos um impacto grande nos nossos rios, por conta de manipulação também na lei referente à drenagem urbana. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Para Edinho Silva (2012) esses anos de crescimento desordenado da cidade geraram demandas que somente poderiam ser sanadas a partir de um estudo profundo e o consequente planejamento da cidade.

(...) quando eu cheguei na prefeitura, nós tínhamos bairros inteiros sem infraestrutura, sem equipamentos sociais, com as bacias hidrográficas do município degradadas. Nós tínhamos a ocupação econômica do município sem nenhum ordenamento. No meu entender, nós tínhamos uma concepção de desenvolvimento econômico e urbano da cidade totalmente autoritário, onde você não tinha nenhum instrumento de controle, de fiscalização e de participação da sociedade civil. Eu coloquei como uma das prioridades da minha gestão a formulação de um novo Plano Diretor, já que o Plano Diretor existente era, ainda, da década de 70, e de uma realidade urbana e econômica do município totalmente ultrapassada. Nós, naquele momento, implantávamos também os instrumentos de participação popular no município de Araraquara, como o Orçamento Participativo e os Conselhos. Então, o Plano Diretor, foi pensando dentro dessa concepção de gestão, uma concepção de gestão marcada pela participação e pelo controle social. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

A primeira fase de elaboração do Plano Diretor de Araraquara esteve sob responsabilidade do Secretário Lincoln Ferri do Amaral. Nessa primeira fase iniciou-se um levantamento da condição infraestrutural dos bairros e também uma série de campanhas publicitárias de sensibilização da população da necessidade de elaboração de um novo Plano Diretor.

Nós começamos a primeira fase do Plano Diretor indo para os bairros de Araraquara, começando a fazer campanhas publicitárias mostrando para a população o que significa o Plano Diretor; indo para os bairros fazendo o debate junto à sociedade, mesmo. Tentando fazer com que a população entendesse o que significava a formulação de um Plano Diretor. O Plano Diretor como instrumento democrático de participação popular, de ordenamento urbano, de planejamento urbano. De pensamento, de tudo aquilo que forma o pensamento urbano, desde o pensamento, do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento do

transporte, da moradia, do planejamento da ocupação do solo urbano. Enfim, que a sociedade pudesse entender e, principalmente, os setores mais populares pudessem entender a importância do Plano Diretor. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Portanto, essa primeira fase do plano foi a de levar o mínimo de informação à população, principalmente aos bairros, porque a população, para Edinho Silva (2012), “... de classe média que lia jornal e que tinha o mínimo de noção do que significava o Plano Diretor, de alguma forma acompanhava (Sic.)”. Essa população foi sensibilizada por meio de campanhas publicitárias, de informativos, de entrevistas com a imprensa e de mobilização de entidades e instituições, pois o objetivo “...era fazer do Plano Diretor um instrumento de democratização do poder na cidade”. (EDINHO SILVA, 2012). A estrutura do orçamento participativo foi utilizada para a promoção dos debates iniciais sobre a importância do e o que era o Plano Diretor.

A segunda fase se inicia com a saída de Lincoln e a posse de Luiz Antonio Nigro Falcoski em 2002. Falcoski é professor da Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, com doutorado em arquitetura e urbanismo e possui diversos trabalhos técnicos publicados sobre planejamento urbano<sup>69</sup>. (TOLEDO, 2006).

Amaral, profissional liberal formado em Arquitetura, desenvolveu diversos projetos comerciais na cidade de Araraquara. Participou da montagem das associações IAB, Instituto dos Arquitetos do Brasil e da Associação Araraquarense de Engenharia, Arquitetura e Agrimensura, AAEEA. Amaral foi convidado no ano de 1999, pelo então prefeito de Araraquara Edinho Silva.

Logo que assumiu a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Amaral reuniu-se com o Prefeito. Começou, então, a tomar ciência do sistema que gerenciaria, ou seja, foi colocado para Amaral que sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano era composta por quatro Coordenadorias: Coordenadoria de Trânsito e Transporte, Coordenadoria de Habitação, Coordenadoria de Meio Ambiente e Coordenadoria de Planejamento Urbano.

Quanto à elaboração do novo Plano Diretor de Araraquara, “o Prefeito pediu que eu o entregasse no primeiro ano como Secretário. Era inviável, impossível entregar o Plano em um ano. Eu tinha um ano para concluir, essa era a meta. Eu disse que era muito difícil, teria que ter muita participação, muito envolvimento político e da sociedade”, relatou Amaral. (TOLEDO, 2006).

---

<sup>69</sup> Destaca-se dentre os trabalhos publicados, **São Carlos- Projeto Cidade Urgente: Plano Diretor, Instrumentos de Planejamento e Qualidade Ambiental**, publicado pela editora da UFSCar em 1998.

A metodologia de Lincoln se restringiu em convocar cerca de 50 pessoas, divididas em áreas temáticas: social, saúde, educação, esporte, lazer, turismo, meio ambiente etc. Garibaldi, participante do processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara, afirmou que as “pessoas que estavam defendendo seus interesses, que é comum, pessoas participando dos trabalhos visando a alguma coisa, geralmente ficaram na área de infraestrutura”. Por esse motivo se distanciou, nessa fase do Plano Diretor, da área de infraestrutura, por vislumbrar essas possibilidades de conflitos. “Trabalhei no Turismo, esporte e lazer”. (TOLEDO, 2006).

Com a saída do Secretário Lincoln, em 2002, o Plano Diretor entrou em sua segunda fase. Segundo Edinho Silva (2012),

A mudança na pasta não se deu por conta do debate do Plano Diretor. Deu-se por questões administrativas, por questões profissionais do Lincoln. Pelo momento, inclusive, que ele vivia profissionalmente. Ele que tinha aberto mão de um dos escritórios de arquitetura mais estruturados existentes na cidade. E até hoje é um dos principais escritórios. Então (Sic.), se deu muito mais por esses fatores administrativos que por conta do Plano Diretor. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Falcoski assumiu a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e elaborou uma proposta para, de forma participativa, elaborar o PD de Araraquara. Para tanto, foi instituído o Conselho Municipal de Política Urbana e Ambiental, CMPUA. “Dos conselhos, participa toda a sociedade”, afirma Garibaldi. “Era diferente daquele primeiro grupo que foi criado pelo Lincoln, ele havia convidado as pessoas que tinham algum conhecimento técnico para participarem” [sic]. (TOLEDO, 2006).

Conforme relatado por Edinho Silva (2012) a escolha de Falcoski, residia no fato de ele ser

(...) araraquarense, alguém que conhecia e conhece a cidade, e era um dos principais profissionais da UFSCar na área do desenvolvimento urbano. Então, nós entendíamos que, para as demandas da pasta naquele momento, um profissional com o perfil do Falcoski ajudaria muito, não só nas questões do Plano Diretor, como de tudo aquilo que era decorrente do Plano Diretor, que era criar um plano de habitação, um plano de transporte, saneamento urbano, meio ambiente, um novo código de obras, um novo código de arborização. Enfim, todos os instrumentos decorrentes do Plano Diretor, a vinda do Falcoski, um profissional com seu perfil, ajudaria muito. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Edinho Silva (2012), ao justificar a escolha do profissional Falcoski para conduzir a pasta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e os trabalhos de elaboração do Plano Diretor deixa transparecer o que Chauí (1982) denomina de discurso competente. A justificativa reforça o discurso competente do burocrata-

administrador especialista que detém conhecimento científico suficiente que o legitima enquanto um ator político capaz de conduzir a elaboração de instrumento tão complexo quanto um Plano Diretor.

O Falcoski é um intelectual, um professor doutor, de Araraquara. Nascido e crescido em Araraquara, que conhecia a cidade muito bem e não só sabia da importância do Plano Diretor, mas de todos os instrumentos decorrentes do Plano Diretor. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

A proposta para o desenvolvimento do Plano Diretor de Araraquara foi organizada em onze etapas, conforme podemos observar no Quadro 1 – Etapas de Elaboração do Plano Diretor de Araraquara.

**Quadro 1 – Etapas de Elaboração do Plano Diretor de Araraquara.**

<b>Etapas</b>	<b>Descrição</b>
Etapa I	Levantamento de definições, conceitos e modelos de planejamento e planos diretores.
Etapa II	Análise, diagnóstico e diretrizes: elaboração de inventário; análise; diagnósticos.
Etapa III	Análise, diagnóstico e diretrizes: análise e diagnóstico setorial e intersetorial.
Etapa IV	Estruturação do Conselho Municipal de Política Urbana Ambiental.
Etapa V	I Conferência da Cidade.
Etapa VI	Ambiente externo: análise por eixos temáticos.
Etapa VII	Detalhamento instrumental e execução jurídica normativa do Plano Diretor
Etapa VIII	I Congresso da Cidade
Etapa IX	Análise técnica, sistematização e elaboração das resoluções do I Congresso.
Etapa X	Encaminhamento: análise para aprovação pela Câmara Municipal do Plano Diretor.
Etapa XI	Publicação da Lei do PDPUA.

Fonte: PEREIRA, Pedro Enrique Fontenele. O processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara e a participação social. [Relatório final da disciplina Estágio Supervisionado do curso de Administração Pública, sob orientação do Professor Dr. José Luiz Riani Costa, Unesp, FCLAr, 2002].

O Secretário de Desenvolvimento Urbano de Araraquara, Falcoski, inicialmente, montou um Sistema Municipal de Planejamento Urbano – SMPUA, ver Quadro – 2 Instâncias e processos de democratização do debate e propostas do PDPUA, na próxima página. O sistema tinha como estrutura central um Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana – CMPUA. Instituído pela Lei 5831, de 5 de junho de 2002, foi concebido para ser um instrumento funcional e organizativo de um Sistema Municipal de Planejamento e Política Urbana, SMPUA, conforme legislação específica referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana

Ambiental de Araraquara, PDPUA. A estrutura do CMPUA deveria estar integrada à prefeitura e à sociedade civil com o objetivo de formular políticas, planos, diretrizes, programas e projetos relacionados à política urbana e ambiental.

**Quadro 2 – Instâncias e processos de democratização do debate e propostas do PDPUA.**

<b>Instância</b>	<b>Processo</b>
CT-SEDUR	Comissão Técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano: dez membros e Comissão Executiva da Prefeitura Municipal (intersectorial).
CMPUA	Plenária: 40 membros. Agenda de reuniões: mensal.
Diretoria Executiva	Reuniões semanais ou quinzenais na SEDUR – Prefeitura.
GT's	Quatro Grupos Temáticos do CMPUA (GT1; GT2; GT3; GT4) com reuniões semanais.
CT's	Comissões Técnicas do CMPUA (CT-Eventos e CT-Regimento).
Fóruns Temáticos Regionais	Macrozonas de Gestão Ambiental, MGA e cinco Regiões de Planejamento Ambiental, RPA.
Audiências Públicas	Participantes: entidades representadas no CMPUA e aquelas não representadas.
Evento de Participação Social e deliberação final do PDPUA	I Congresso da Cidade.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, LEI 5831 de 5 de junho de 2002.

A presidência do CMPUA, segundo a proposta, foi ocupada pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Falcoski. A composição do Conselho ficou dividida entre entidades públicas, 12 membros mais o seu presidente, assim distribuídos: municipais, nove membros; vereador, um membro; Estaduais, dois membros; Entidades: COPLAN, COAMB, COHABITA, COTRAN, CPP, SEDE, SESAÚDE, SEEDUCA, SECULT, DAAE, Câmara Municipal. Estaduais: CETESB e DAAE e Federal: Caixa Econômica Federal. Entidades da esfera pública não governamental, treze membros, assim divididos: três membros de entidades associativas-cooperativas: Arquitetos, Engenheiros, OAB, ONG's (seis membros); Entidades Científicas e Tecnológicas (quatro membros). Entidades participantes: Empresariais, Instituto de Arquitetos do Brasil, IAB, Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, AEARA, Organização dos Advogados do Brasil, OAB,

Araraquara Viva, Agência de Desenvolvimento de Araraquara, ADA, Grupo Olho Vivo na Ecologia, GROVE. Entidades científicas e tecnológicas: Universidade Paulista, Unip, Faculdade de Engenharia Civil e Agrimensura. A cidade de Araraquara foi dividida em treze regiões de Representação Político-Territorial, a saber: oito regiões de Planejamento Participativo e cinco de Regiões de Planejamento Ambiental. As entidades participantes foram: representantes de Região de Planejamento Participativo: oito Regiões do Orçamento Participativo, ROP. Representantes da Região de Planejamento Participativo Ambiental, RPPA: Ribeirão das Cruzes; Ribeirão do Ouro; Rio Chibarro; Ribeirão Tanque; Rio Mogi-Guaçu e Rio Jacaré. Como órgão municipal e operacional de planejamento, o CMPUA, apresenta as seguintes finalidades, competências e atribuições básicas para o seu funcionamento e ação:

Artigo 3º [...]

I) Zelar pela aplicação, execução urbana e ambiental, em geral, e demais instrumentos do Sistema de Planejamento, de acordo com a Lei 10257/2001, denominada Estatuto da Cidade;

II) Estabelecer comissões de estudos, grupos temáticos, proposições, debates de temas estratégicos e específicos, resoluções e encaminhamentos relacionados à revisão, flexibilidade e reversibilidade da legislação pertinente, com respeito a sua atualização dinâmica, complementação, ajustes e alterações eventuais e necessárias;

III) Estimular, receber, avaliar sugestões, propostas e matérias importantes ou de interesse coletivo, encaminhadas por setores e agentes da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;

IV) Deliberar sobre a instalação de comissões técnicas e profissional sobre assuntos de interesse coletivo, com a participação e composição de membros do CMPUA, Secretarias e órgãos públicos e colaboradores;

V) Estimular e zelar pela integração e relação entre os programas e projetos setoriais de políticas municipais relacionados ao desenvolvimento urbano ambiental;

VI) Avaliar, deliberar e aprovar sobre matérias e instrumentos relacionados a estudos, análise e avaliação de projetos especiais de transformação do uso do solo, operações urbanas, empreendimentos de impacto urbano ambiental, de vizinhança e outros instrumentos urbanísticos de ação compartilhada previstos no Estatuto da Cidade;

VII) Propor e aprovar processos, metodologias, critérios, parâmetros e instrumentos urbanísticos normativos e comissões de avaliação de desempenho urbano e ambiental para assentamentos urbanos e habitacionais ou projetos de empreendimentos urbanísticos de impacto ambiental. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Lei 5831 de 5 de julho de 2002, Artigo 3º, p.2, grifo nosso).

O CMPUA foi composto por trinta e nove membros mais um presidente, cuja indicação e eleição obedecem aos critérios descritos no Quadro 3 Composição do CMPUA, na próxima página.

Os membros representantes de Regiões de Planejamento Ambiental – RPA, de âmbito territorial regional, foram divididos por critérios de zoneamento ambiental por sub-bacias hidrográficas (Quadro 3 - Composição do CMPUA, abaixo). Os representantes de Regiões de Planejamento Participativo – RPP, de âmbito territorial intraurbano, foram definidos por critérios socioeconômicos, socioespaciais, ambientais e culturais. Entretanto, vale destacar, em nenhum documento analisado foram encontrados os referidos critérios socioeconômicos, socioespaciais, ambientais e culturais.

**Quadro 3 – Composição do CMPUA.**

<b>Entidade</b>	<b>Número de representantes e forma de eleição para compor o CMPUA</b>
Poder Legislativo	Um representante eleito entre seus pares e indicado pelo Presidente da Câmara de Vereadores.
Poder Executivo	Nove membros indicados pelo Prefeito, componentes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Coordenações Setoriais integrantes das Secretarias que compõem as Políticas Sociais, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, dos Conselhos Municipais de Representação Setoriais, de empresas concessionárias, autarquias, fundações públicas, e de outros órgãos e entidades públicas.
Órgãos Estaduais	Dois representantes relacionados ao planejamento e gestão urbana ambiental.
Órgãos Federais	Um representante diretamente relacionado ao planejamento e gestão urbana ambiental.
Representação de entidades, instituições e organizações sociais da esfera pública não governamental, diretamente relacionados à política urbana e ambiental.	Treze representantes eleitos por seus setores representativos, homologados pelo prefeito municipal, assim divididos: três de associações de classe empresariais; três de associações de classe profissionais; três de organizações não governamentais e quatro de universidades e instituições de pesquisa.
Representantes e Suplentes pelas Regiões de Planejamento – RP	Treze representantes e suplentes eleitos e indicados pelas Regiões de Planejamento através das Plenárias, Câmaras e Fóruns Regionais como estrutura político-territorial de representação e gestão urbana, conforme estratégia de Gestão do Planejamento a ser instituído pelo Plano Diretor, conforme segue: seis representantes de Regiões de Planejamento Ambiental – RPA, de âmbito territorial e regional e sete representantes de Regiões de Planejamento Participativo – RPP.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, LEI 5831 de 5 de junho de 2002.

A designação dos representantes da sociedade civil organizada, de entidades e seus respectivos suplentes cabem ao prefeito indicar. Já os representantes titulares e suplentes das Regiões de Planejamento Participativo foram eleitos por suas respectivas plenárias.

O CMPUA foi estruturado em uma Assembleia Geral, Presidência, Diretoria, Coordenadoria de Comissões Técnicas, Coordenadoria de Audiências Públicas, Coordenadoria de Gestão da Informação e Consulta Pública ou popular. A administração do CMPUA foi constituída por um presidente, três diretores e um secretário executivo, com mandato de dois anos.

A Assembleia Geral do CMPUA tem como competência, segundo o Artigo 9º da Lei 5831, de 5 de junho de 2002, propor, criar e alterar o Regimento Interno. Também está na competência do CMPUA a realização de pelo menos um Congresso da Cidade a cada gestão, a ser regulada pelo PDPUA Municipal, como instrumento de política urbana e gestão democrática da cidade. Além do instrumento Congresso da Cidade, o CMPUA poderá realizar e coordenar outros mecanismos de planejamento participativo, como fóruns e conferências da cidade.

Como podemos verificar o CMPUA, previsto no PDPUA de Araraquara, tem uma composição que gerou um compromisso, no máximo, com uma certa parceria entre Estado e sociedade civil, e de forma alguma com uma delegação de poder. Pelo fato de a composição do CMPUA ter colocado um peso maior na representação de entidades técnico-profissionais, podemos qualificá-lo como um espaço de participação de um “tecnocratismo de esquerda” (SOUZA, 2003), bem distante de um compromisso forte com a democratização do planejamento.

O Artigo 2º do CMPUA afirma que

[...] o CMPUA, como estrutura integrada, dinâmica e participativa da esfera pública e da sociedade civil, tem por objetivo formular políticas, planos, diretrizes, programas e projetos relacionados a política urbana e ambiental. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Lei 5831 de 5 de julho de 2002, p.1, grifo nosso).

No entanto, devemos nos lembrar que o caráter de conselho é, na sua essência, consultivo, e mecanismos para dificultar ou impedir que os interesses da maioria da população sejam contrariados pelos interesses ligados aos empresários dos setores imobiliário e industrial, principalmente, deveriam ter sido previstos e incorporados.



Note-se, igualmente que, quando descrevemos as competências do CMPUA, a palavra *deliberar* só aparece uma vez, recaindo a ênfase sobre termos como propor (uma ocorrência), zelar (duas ocorrências), estimular (duas ocorrências), estabelecer, avaliar... O caráter deliberativo está presente em alguns trechos, pois cabe ao conselho aprovar uma série de coisas. Entretanto, o cunho deliberativo acha-se diluído em meio a alusões que lhe emprestam um caráter consultivo em várias situações, retomemos como exemplo o Artigo 3º, item IV:

[...] Deliberar sobre a instalação de comissões técnicas e grupos temáticos especiais, para assessoramento, consultoria técnica e profissional e sobre assuntos de interesse coletivo, com a participação e composição de membros do CMPUA, Secretarias e órgãos públicos, e colaboradores externos de profissionais e universidades. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Lei 5831 de 5 de julho de 2002, p. 2, grifo nosso).

Apesar de a palavra deliberar iniciar esse item, ela se dilui em meio a forma que deverá ocorrer, ou seja, "...deliberar sobre a instalação..." e "...para o assessoramento, consultoria técnica e profissional..." e não deliberar sobre os pareceres elaborados por técnicos.

A composição do CMPUA, objeto do Artigo 4º já descrito anteriormente, completa o quadro de frustração, ao conceder assento com direito de voz e voto a um grande número de representantes do próprio Estado, de grupos profissionais específicos – vorazes por privilégios e detentores do saber técnico – e de setores empresariais. Assim sendo, a composição do CMPUA foi aquela que, tranquilamente, poderia constar de um plano elaborado por uma Prefeitura conservadora, mas com nuances de tino demagógico. Tecnicamente elabora bem estruturalmente o CMPUA, apesar de muitas deficiências que lhe confere certa fraqueza, mas distante do ideário da Reforma Urbana<sup>70</sup> do que seria de se esperar, a participação se acha frouxa e deficientemente prevista.

Entrevistas colhidas de diversos técnicos, no ano de 2005, pelo autor e do próprio coordenador do Plano Diretor, da Secretaria de Planejamento Municipal, foram reveladoras: não se percebeu, da parte do corpo técnico, nenhum compromisso forte com o ideário da Reforma Urbana. Não foi surpresa, em vista disso, que em um

<sup>70</sup> O Fórum Nacional de Reforma Urbana existe desde 1987. Em todos esses anos, estimulou a participação social em conselhos, organizaram cursos de capacitação de lideranças sociais, discutiu a elaboração de planos diretores democráticos para as cidades. Uma das maiores conquistas foi o Estatuto da Cidade, uma lei que ficou parada 12 anos no Congresso. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em: 25 de maio de 2011.

folheto produzido com a programação da I Conferência da Cidade, realizada pela Prefeitura Municipal de Araraquara em maio de 2003, a necessidade de participação popular seja explicada de forma canhestra, evidenciando uma visão que tende a privilegiar a consulta em detrimento de algo mais ousado. Segundo o documento, para a implementação do Plano Diretor ocorrer

[...] é necessária uma nova cultura urbana caracterizada por estratégias de planejamento, um processo de gestão participativa e democrática, ação compartilhada entre poder público e a sociedade civil, bem como a adoção e implementação de Planos de Ação contendo documentos, programas e projetos estratégicos para um desenvolvimento urbano sustentável e com justiça social.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Folheto I Conferência da Cidade, Maio de 2003).

Conforme analisamos nas seções 5.1, Participação política no planejamento urbano: algumas considerações importantes, e na 5.2, Pluralismos dos centros de poder e as teorias democráticas participativas, no quadro de transformações pelas quais a concepção de democracia representativa vem passando desde meados do século XX, o que é mais caro à essa concepção é a questão técnica do número de participantes no jogo democrático vinculado ao tamanho e a complexidade das sociedades modernas que, por seu turno, impossibilita a reunião e deliberação permanente do conjunto de cidadãos.

Como alternativa a esse entrave assistimos, ao longo do século XX, a solidificação de instrumentos que conduziram para uma democracia do tipo semidireta. Para Bobbio (1986), os limites do modelo de democracia representativa não suportam em seus processos decisórios a extensa participação cidadã no encaminhamento de suas demandas. Este fato, para Bobbio (1986) compromete o desenvolvimento de uma cultura participativa nos processos de decisão. No entanto, o que nos interessa é um sistema de democracia participativa em que os cidadãos realmente participem do poder político, ou em outras palavras, que promova a **partilha de poder**.

Os procedimentos de pesquisa sistematizados revelaram que em Araraquara, se houve partilha de poder decisório no processo de elaboração do Plano Diretor, ocorreu em um período muito restrito, mais especificamente no fervor de constituição do CMPUA. As limitações e desafios na constituição de um sistema participativo de planejamento urbano, segundo Edinho Silva (2012) à época prefeito de Araraquara e condutor do processo de elaboração do Plano Diretor local se devem ao fato de

Nós não temos uma história de participação política efetiva na nossa sociedade. Nós estamos construindo esse processo de participação popular. De implantação de instrumentos de participação popular, de fiscalização da sociedade civil (Sic.).

Então, nessas características vivenciadas pelo povo brasileiro, - e Araraquara não é diferente -, eu penso que os conselhos de uma forma geral, nos investimentos na implantação dos conselhos, nos investimentos no desenvolvimento do orçamento participativo [...] vai (Sic.) depender muito que o poder público, o incentivo, o fomento, o acompanhamento, o investimento político para que esse processo de fato se dê. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Para Edinho Silva (2012), a construção de mecanismos democráticos que partilhem o poder é um processo que depende muito de ações do poder público voltadas para o incentivo, o fomento, o acompanhamento e investimento para que se efetive. Assim sendo, aponta Edinho Silva (2012),

(...) achar que porque você (Sic.) cria um conselho e que esse conselho vai funcionar apenas pelo fato de você ter criado e ter dado posse aos conselheiros, é um equívoco. O conselho vai funcionar dependendo do grau de investimento político que é feito. Do esforço político que é feito. De você (Sic.) jogar peso e acreditar naquele processo que você está construindo. Portanto, vai depender muito do papel da administração, do incentivo, para que esse processo se dê de forma mais rápida ou de forma mais lenta. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Edinho Silva (2012) destaca ainda que a Prefeitura, sob sua administração, investiu muito na implantação dos conselhos, fomentou para que todos participassem de forma efetiva em caráter deliberativo do processo decisório. No entanto, alguns conselhos responderam de uma forma mais afirmativa, enquanto que outros apresentavam mais dificuldades. De forma similar ocorreu no Orçamento Participativo como afirmou Edinho Silva (2012), “...algumas regiões participavam de forma mais efetiva e algumas participavam de forma mais conjuntural, dependendo da demanda que mobilizava”. Mesmo contando com todas essas dificuldades, Edinho Silva (2012) apontou que acredita ser um processo que tem que ser construído. Para ele, o “...CMPUA cumpriu um papel importante, penso, não só no processo de organização e implantação do Plano Diretor, mas como (Sic.) nos momentos seguintes, a posterior. Mas é claro que é um processo a ser implantado, e isso oscila muito”.

Edinho Silva (2012) pensa que

(...) os instrumentos de participação popular, efetivamente, vão cumprir e têm cumprido um papel de democratização da relação entre a sociedade civil e o estado, no âmbito do município. E eu acredito muito que os conselhos também cumpram esse papel, e devem ser incentivados a

cumprir esse papel. Agora, depende muito como a administração concebe e da forma como a administração investe nesse processo. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Nossas análises apontam, entretanto, que o CMPUA, da maneira como foi instituído e aprovado, trai um compromisso, conforme já se disse, no limite, com uma certa parceria entre Estado e sociedade civil, e não uma verdadeira delegação de poder para a sociedade civil. Na prática, o Sistema de Planejamento Urbano, corre o risco de reduzir-se no essencial, a uma instância consultiva. Integrado por 39 pessoas mais um presidente, sendo treze dos três níveis de governo, treze entidades ligadas às regiões de Planejamento Participativo e designados para integrá-lo e treze da “comunidade”, o CMPUA representa mais um Conselho cooptado pelo poder público municipal.

Contudo, sob o ângulo da concepção geral dos instrumentos de planejamento, o CMPUA revela-se extraordinariamente tímido e convencional. Isso apesar de os princípios do PDPUA, contemplados no Artigo 2º da Lei 5831, de 5 de junho de 2002, sugerirem um compromisso com valores importantes do ponto de vista social.

Artigo 2º - O CMPUA, como estrutura integrada, dinâmica e participativa da esfera pública e da sociedade civil, tem por objetivo formular políticas, planos, diretrizes, programas e projetos relacionados à política urbana e ambiental. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Lei 5831 de 5 de julho de 2002, p. 2).

A questão que se coloca é que o desdobramento prático desses princípios que compõem o Artigo 2º, mediante instrumentos enunciados clara e acertadamente e autoaplicáveis, é irrisório. O CPMUA pouco abrange quanto aos novos instrumentos de ordenação de uso e ocupação do solo urbano apresentados na *Seção 7. Instrumentos de planejamento urbano*. Como exemplo, citamos o solo criado que está, sutilmente, presente no Artigo 3º, item VI, que trata das finalidades, competências e atribuições básicas para o funcionamento do CMPUA:

VI – Avaliar, deliberar e aprovar sobre matérias e instrumentos, relacionados a estudos, análise e avaliação de projetos especiais de transformação do uso do solo, operações urbanas, empreendimentos de impacto urbano ambiental, de vizinhança e a outros instrumentos urbanísticos de ação compartilhada previstos no Estatuto da Cidade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Lei 5831 de 5 de julho de 2002, p. 3, grifo nosso).

A transferência de potencial construtivo aparece, da mesma forma, de maneira vaga. Vejamos trecho do Artigo 3º, no seu item VII:

VII – Propor e aprovar processos metodológicos, critérios, parâmetros e instrumentos urbanísticos normativos e comissões de avaliação de desempenho urbano e ambiental para assentamentos urbanos e habitacionais ou projetos de empreendimentos urbanísticos de impacto ambiental. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Lei 5831 de 5 de julho de 2002, p. 3, grifo nosso).

Por conseguinte, é de se esperar que ocorram atritos entre o CMPUA e outros conselhos já existentes no município, pois o campo de intervenção do CMPUA não foi delimitado claramente. Planejamento e gestão foram apartados. Edinho Silva (2012) aponta que

É interessante esse processo. Porque, muitas vezes, num CMPUA você tinha embates sociais (Sic.). E esses embates refletiam a formação social da cidade de Araraquara, ou seja, na minha concepção, muitas vezes, a luta de classes se deu dentro do CMPUA. E nós tivemos grandes embates, do ponto de vista político, extremamente interessantes. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012], grifo nosso).

Além desse aspecto, o quesito participação foi marginalizado pela voraz e verborrágica retórica de um Sistema de Planejamento Urbano que não transferiu poder deliberativo à sociedade civil, mas sim a colocou em bases técnicas e formais, sob controle, portanto, do poder público municipal e de detentores do saber técnico. Essa característica ficou nítida quando Edinho Silva (2012) afirmou que

No processo de formulação e implantação do Plano Diretor, o CMPUA e as regiões do Orçamento Participativo da cidade foram importantes para que pudéssemos democratizar o processo. Para que o processo pudesse ser o mais democrático possível. Mesmo que muitas vezes a população tendo dificuldade para entender o que significava e daquilo (Sic.) que ela estava participando. Mas (Sic.) nós investimos muito para que o Conselho e as regiões do Orçamento Participativo pudessem ter voz, pudessem opinar, que esses instrumentos de participação popular pudessem dar voz aos setores sociais que nunca tiveram voz em Araraquara. Que (Sic.) a gente pudesse dar vazão a sentimentos que nunca puderam se expressar. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012], grifo nosso).

Edinho Silva (2012) afirmou que a sua administração atuou no sentido de que o CMPUA fosse um espaço deliberativo. Para ele, a história de Araraquara confirma uma lógica de criação de regras, de legislação e normas de desenvolvimento urbano definidas, muitas vezes, pelo empresário do setor, num diálogo direto com o poder público sem que a população participasse desse processo.

Nas suas palavras,

(...) esse esforço que (Sic.) nós fizemos de construir os instrumentos de participação popular foi para que a gente pudesse inverter a lógica do poder instituído na cidade e que nós pudéssemos dar vazão ao

pensamento e à vontade política dos setores que historicamente nunca tiveram voz e nunca puderam expressar a sua concepção, na sua linguagem mais objetiva, desde a reclamação da falta de áreas de lazer, de postos de saúde, de escola. Bairros que eram aprovados sem equipamentos urbanos, bairros que eram aprovados agredindo as áreas de meio ambiente, bairros que eram aprovados sem infraestrutura urbana (Sic.). Então, a população, na sua forma de linguagem, na sua expressão mais cotidiana, pudesse mostrar o seu descontentamento com o modelo de desenvolvimento urbano implantado no município, com o modelo de desenvolvimento econômico, na sua relação com o transporte coletivo, na sua relação com os meios alternativos de transporte. Então, a população, muitas vezes, sem formular a sua concepção de Plano Diretor, mas ela expressava aquilo que ela queria que acontecesse na cidade (Sic.). E nós consideramos muito isso na formulação do Plano Diretor. Então, nos fizemos um esforço muito grande, tanto em relação ao Conselho ou aos Conselhos, como em relação às regiões organizativas, para que a população pudesse se expressar na organização, na formulação e na implantação do Plano Diretor. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012], grifo nosso).

No entanto, será com a análise do PDPUA de Araraquara, tema da próxima subseção, que evidenciaremos como os instrumentos que, marginalmente, aparecem na lei que instituiu o CMPUA se desdobraram em legislações regulamentadoras do uso e ocupação do solo urbano.

### **5.5 Plano Diretor de Araraquara: os limites entre o economicamente moderno, ecologicamente correto e democraticamente conservador**

No Brasil, o tipo básico de plano é o chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou, simplesmente, Plano Diretor. Segundo a Constituição Federal de 1988, toda a cidade com mais de 20 mil habitantes precisa elaborar o seu. O Artigo 182 da CF menciona que:

[...] a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o Plano de Desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º – O Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 182).

Segundo os parâmetros oferecidos pelo Artigo 182, a Constituição Federal remete ao âmbito local a política urbana. Segundo esse mesmo Artigo 182, o Plano Diretor precisa ser revisto e atualizado regularmente e com uma razoável frequência, pois a realidade urbana, principalmente a brasileira, muda velozmente.

Consagrou-se o princípio ideal de que os planos deveriam ser decenais, muito embora a Constituição de 1988 nada disponha a respeito.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Política Ambiental de Araraquara prevê em seu Artigo 3º que a política urbana e as estratégias de planejamento devem ser revistas no mínimo a cada período de gestão administrativa, preferencialmente a cada 4 anos, e no máximo a cada dez anos, conforme o determinado pelo parágrafo 30 do Artigo 40 do Estatuto da Cidade.

O Artigo 4º, do capítulo II – Das marcas e princípios, institui que a política urbana deve preconizar: I) inclusão social; II) Participação democrática; III) Cidade moderna. No artigo 5º é feita menção à necessidade de se promover uma Reforma Urbana com a utilização de instrumentos urbanísticos inovadores sem, no entanto, dizer quais seriam estes instrumentos. O referido Artigo ainda afirma como princípios:

- [...] II) Desenvolvimento urbano e produção de um município e cidade sustentável com justiça social, ambiental e qualidade de vida urbana, visando o bem-estar de seus habitantes;
- III) Promoção da cidadania e da participação democrática na gestão pública municipal;
- IV) Modernização institucional com programas de descentralização no processo de decisões e gestão do planejamento local e fiscalização;
- V) Proteção e recuperação do patrimônio cultural e ambiental;
- VI) Qualidade e acessibilidade aos bens e serviços públicos;
- VII) Política habitacional e acesso à moradia digna, com diversidade nos programas e projetos;
- VIII) Integração entre princípios, objetivos e estratégias do Plano Diretor com os planos reguladores ou Planos Diretores Setoriais;
- IX) Integração administrativa e institucional entre os diversos agentes sociais e conselhos de representação setorial;
- X) Mecanismos transparentes de ação compartilhada com parceria entre o Poder Público e a sociedade civil;
- XI) Fortalecimento da ação do poder público na produção, atração de investimentos e financiamento da cidade para o cumprimento e execução das metas, programas e projetos;
- XII) Estabelecimento de uma rede urbana com articulação regional, fomentando organismos representativos e programas tendo por finalidade o desenvolvimento econômico social;
- XIII) A promoção da igualdade social para os segmentos sociais oriundos de discriminação, por meio de políticas públicas específicas de gênero, raça e etnia. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, 2005, p. 2-3).

A questão que mais chamou a nossa atenção, novamente, foi o desdobramento prático desses princípios, ou seja, os instrumentos não são enunciados clara e acertadamente e autoaplicáveis. A promoção da cidadania e da participação democrática, um dos pilares da nova gramática democrática, não

recebeu a importância que merece. Entendemos que, sem sombra de dúvida, identificar como um dos princípios norteadores do Plano Diretor a “...promoção da cidadania e da participação democrática...”, item III, representa um significativo avanço do ponto de vista das possibilidades concretas que se abririam com a efetivação desse princípio. A democratização da gestão com programas de descentralização no processo de decisões e gestão do planejamento local, também confere ao Plano Diretor de Araraquara um perfil metodológico inovador. No entanto, discutir a democratização da gestão e do processo decisório do planejamento local é debater sobre os padrões e normas de apropriação do espaço com a participação dos agentes diretamente envolvidos nas possíveis disputas (ROLNIK, 1989). Os caminhos para que tais debates se efetivem não foram demonstrados pelo Plano Diretor. Destaca-se por outro lado que, segundo Bobbio (2000), a descentralização não está diretamente relacionada com a democracia. A descentralização é o instrumento através do qual podem manifestar-se inteiramente as forças sociais em contraposição às forças do Estado que é institucionalmente dominado pelo primado da centralização. Nesse sentido, descentralização seria o meio para poder chegar a uma real liberdade política.

Nesse sentido, a estrutura organizada para a elaboração do Plano Diretor levou o debate para diversas regiões da cidade de Araraquara. Edinho Silva (2012), destaca que

(...) quando nós dividimos a cidade em regiões, respeitando a realidade das regiões do Orçamento Participativo, e trouxemos a população dessas regiões para participar do conselho, e do desenvolvimento urbano, nós procuramos, primeiro, inverter a lógica do poder, segundo, criar instrumentos para que essa população sofrida, que nunca teve voz, que nunca teve espaço para mostrar a sua opinião, pudesse mostrar a sua concepção de cidade e aquilo que ela queria da cidade no Conselho ou num Conselho, que tinha empresários, que tinha representantes de bairros da elite, que tinha representantes, inclusive, dos setores mais conservadores. Por isso que eu digo, que, muitas vezes, dentro do CMPUA (Sic.), tinha embates que você poderia caracterizar como embate de classe social. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

No entanto, o Plano, pelo menos em seus princípios, não rompe com a mística concepção de instrumento mágico para consertar a desordem, tais como: a distribuição de renda, a transformação do modelo industrial e privatista de ocupação do território, a reversão da hegemonia do uso da terra como reserva de valor. Em outros termos, o Plano mantém os mesmos moldes tecnocráticos do passado, correndo o sério risco de ser mais um instrumento que formaliza um espaço



institucional do que um instrumento que, usado pela sociedade em seus movimentos de transformação, promove a gestão democrática do espaço urbano. Os moldes do passado são nítidos e aparecem na fala de Edinho Silva (2012), ao apontar os desafios encontrados pela sua administração em levar os debates de um instrumento de caráter técnico e complexo à população.

Claro, se você for para um bairro ou para uma região do orçamento participativo debater normas técnicas do Plano Diretor você não vai conseguir democratizar esse debate. Agora, se você der vazão para que a população possa expressar na sua linguagem cotidiana, no seu sentimento cotidiano aquilo que ela pensa sobre o desenvolvimento urbano, econômico e a sua relação com esse desenvolvimento, eu não tenho nenhuma dúvida que nós temos condições de debater Plano Diretor. (...) quando nós dividimos a cidade em regiões, respeitando a realidade das regiões do Orçamento Participativo, e trouxemos a população dessas regiões para participar do conselho, e do desenvolvimento urbano, nós procuramos, primeiro, inverter a lógica do poder, segundo, criar instrumentos para que essa população sofrida, que nunca teve voz, que nunca teve espaço para mostrar a sua opinião, pudesse mostrar a sua concepção de cidade e aquilo que ela queria da cidade no Conselho ou num Conselho, que tinha empresários, que tinha representantes de bairros da elite, que tinha representantes, inclusive, dos setores mais conservadores. Por isso que eu digo, que, muitas vezes, dentro do CMPUA, tinha embates que você poderia caracterizar como embate de classe social. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Não fica claro na fala de Edinho Silva (2012) como as demandas conflitantes das, nas suas palavras, “classes sociais” que participavam dos debates eram encaminhadas ou transformadas em propostas que pudessem ser incorporadas ao Plano Diretor.

O capítulo III trata das funções sociais da cidade e da propriedade urbana que, segundo o artigo 6º, deverá garantir os pressupostos que compõem o Estatuto da Cidade. A função social da cidade deve garantir o bem-estar de seus habitantes, o acesso aos bens e serviços urbanos, assegurando as condições de vida e moradia compatíveis com o estágio de desenvolvimento do município, em conformidade com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica Municipal. A política urbana, nesse capítulo, foi mediada e executada por diretrizes gerais e amparadas no Artigo 2º do Estatuto da Cidade. Vejamos o seu conteúdo organizado como o capítulo 7º do Plano Diretor de Araraquara:

I - Garantia do direito a uma cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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

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

IV - Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

V - Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) A utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) Conflitos na utilização dos espaços do município;
- c) O parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) A instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) A deterioração das áreas urbanizadas;
- g) A poluição e a degradação ambiental;

VI - Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VII - Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

IX - Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

X - Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XI - Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XII - Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIII - 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;

XIV - Adequação da legislação dos regimes urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a ampliar a percepção, apropriação e acessibilidade aos bens de consumo coletivo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Plano

Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, 2005, p 3-5, grifo nosso).

Como podemos notar, o capítulo III inteiro foi extraído literalmente do Artigo 2º do Estatuto da Cidade, sem que, no entanto, fosse produzida qualquer adaptação às realidades municipais nos itens elencados. O item X cita muito genericamente, o antigo tributo *Contribuição de Melhoria* sem determinar como seria a sua aplicação. Da mesma forma, a orientação para que se realizem audiências do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos negativos (sem exemplificar o que seriam esses efeitos negativos e, mais importante ainda, sem conceituar sob qual aspecto os supostos efeitos seriam negativos), não é pormenorizada a forma pela qual seriam realizadas tais audiências.

O parcelamento, uso e ocupação do solo também são citados, item XIV, mas sem que seja determinado como esse instrumento seria utilizado, ou seja, a forma que o instrumento foi citado dá a entender que a sua utilização seria uma possibilidade e não algo concreto, pois a sua aplicação seria fruto de uma adequação dos regimes urbanísticos vigentes. Os instrumentos e estratégias de desenvolvimento e qualidade de vida urbana ambiental, tema do capítulo IV, são apresentados superficialmente sem que sejam classificadas as estratégias para atingir tal êxito preconizado. A questão ambiental do desenvolvimento sustentável é apenas citada sem que se apresente as bases de sua materialização em políticas públicas.

O Título II – Do desenvolvimento urbano sustentável, em seus diversos capítulos, despeja um conjunto de termos e propostas que, posteriormente, não são clarificados objetivamente como instrumentos capazes de, efetivamente, assegurar a implantação e execução de um Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, o PDPUA. As estratégias de sustentabilidade urbana ambiental, capítulo II, Título II, se dividem em um conjunto de subseções, conforme Quadro - 4 Estratégias de sustentabilidade urbana ambiental de Araraquara, na próxima página, que a exemplo dos capítulos anteriormente descritos e analisados, apenas propõem que o poder público adote, garanta, estimule, integre, articule, assegure etc. Repete-se o padrão dos capítulos anteriores, ou seja, os desdobramentos práticos para que as propostas sejam concretizadas nunca são apresentados.

**Quadro 4 – Estratégias de sustentabilidade urbana ambiental de Araraquara – SP.**

<b>Seção</b>	<b>Subseções</b>
I – Da estratégia de desenvolvimento social	Da educação; Da Saúde; Da inclusão social e cidadania; Da cultura; Do esporte; Do lazer e recreação; Da defesa civil e segurança pública
II – Da estratégia de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico	Do desenvolvimento econômico; Do trabalho, emprego e renda; Do abastecimento e segurança alimentar; Da agricultura; Da indústria; Do comércio e da prestação de serviços; Do turismo; Da ciência e da tecnologia.
III – Da estratégia de desenvolvimento urbano ambiental	Do meio ambiente e recursos hídricos; Do saneamento ambiental e serviços urbanos; Da habitação; Do transporte, sistema viário e mobilidade urbana; Dos equipamentos urbanos; Da infraestrutura e serviços de utilidade pública; Da rede de comunicações e telemática; Da paisagem urbana, áreas públicas e patrimônio ambiental; Da estratégia do desenvolvimento institucional.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. Lei 5831 de 5 de julho de 2002.

No título III – Da estrutura urbana, modelo espacial e uso do solo, são apresentados os princípios, objetivos e definições da estrutura urbana e do modelo espacial do município. Nesse momento, a função social da propriedade urbana e a equidade socioespacial são citadas como instrumentos importantes, a serem promovidos e incentivados pelo poder público municipal, remetendo, portanto, à arena do embate entre os interesses de grupos específicos e o Poder Público a sua efetivação. Enfim, os princípios, objetivos e definições são conjugados em um tempo verbal (futuro do presente), que abre precedente para a sua postergação enquanto política pública concreta. No referido título III, a palavra estimular foi citada quatro vezes e a palavra promover duas vezes. O avanço contido no plano, ficou por conta dos elementos estruturadores do desenvolvimento urbano-regional que, a despeito de serem exaustivamente detalhados, a sua aplicabilidade não foi descrita de forma clara, imperando, novamente, a incondicionalidade de sua aplicação. Na seção II, das redes de integração urbano-regional (RIURC), as RIURC foram definidas como arranjos institucionais e de políticas públicas para a implementação de instrumentos de planejamento em âmbito municipal e regional focados em uma concepção de desenvolvimento regional sustentável. Vejamos suas representações e objetivos no

Quadro 5 – Objetivos e diretrizes das redes de integração urbano-regional das cidades – Araraquara – SP.

**Quadro 5 – Objetivos e diretrizes das redes de integração urbano-regional das cidades – Araraquara – SP**

<b>Rede de Integração</b>	<b>Objetivos e diretrizes</b>
Redes de cidades e polos de desenvolvimento urbano-regional	Promover ações visando à formação de sistemas de integração e equilíbrio econômico, social, espacial, ambiental e institucional.
Corredores e Polos de desenvolvimento econômico – produtivo	Estímulo e apoio à formação de integração regional de corredores agroindustriais, agroecológicos, industriais, comércio, serviços e turismo sustentáveis.
Rede estrutural de mobilidade e acessibilidade regional	Estímulo à formação de um sistema de transporte urbano-regional, proporcionando condições estruturais para o processo de desenvolvimento compartilhado.
Sistemas urbanos e regionais de infraestrutura e equipamentos	Proporcionar e garantir condições institucionais e operacionais para a formação de sistemas de suporte ao desenvolvimento.
Sistema integrado de gestão ambiental regional	Criar e consolidar um processo de integração de políticas públicas urbanas e regionais por meio de instrumentos institucionais visando a um desenvolvimento sustentável.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. Lei 5831 de 5 de julho de 2002.

Os incisos 1º ao 4º, Seção II – Das redes de integração urbano regional de cidades, determinam a criação de Planos de Ações Regionais – PAR, como instrumento de planejamento complementar, previsto no Título IV desta Lei que institui o PDPUA, como estimuladores de ações de integração do planejamento regional e urbano, contemplando a constituição e classificação territorial da rede urbana de cidades, no que tange ao diagnóstico e cenários de ações estratégicas de desenvolvimento socioeconômico, de sistemas de infraestrutura e gestão ambiental no âmbito municipal de transportes, mobilidade, acessibilidade e de habitabilidade. Os PAR devem, ainda, estimular a implantação de uma rede de cidades para a integração e complementariedade do desenvolvimento urbano e regional, por meio de um Conselho Regional de Cidades, da Conferência Regional de Cidades e de uma

Agência de Desenvolvimento Regional, a serem incorporados ao Sistema Municipal de Planejamento.

A Seção II, dos corredores e polos de centralidade urbana, apresenta e pretende estimular as novas espacialidades urbanas bem como a sua integração com o tecido urbano, representado pela acessibilidade de eixos estruturais da cidade, denominados nesta Lei que instituiu o PDPUA como Avenida-Parque Ribeirão das Cruzes, Avenida-Parque Orla Ferroviária e Unidades de Conservação e Preservação Histórico-Cultural, incluindo o centro histórico. Vejamos Quadro 6 – Corredores e Polos de Centralidade Urbana – Araraquara – SP.

**Quadro 6 – Corredores e Polos de Centralidade Urbana – Araraquara – SP.**

<b>Corredores de Centralidade</b>	<b>Descrição</b>
Corredores e Polos Estruturais de Urbanidade – CEU	Corredores e polos de incentivo e formação de novas centralidades e espacialidades urbanas, bem como integração do tecido urbano.
Corredores Vicinais de Centralidade Bairro	Corredores de polos de incentivo e formação de novas centralidades e espacialidades econômicas, institucionais e funcionais na escala de regiões de planejamento por bairros.
Corredores de Produção Econômica	Estruturas aéreas especiais onde devem ser estimuladas atividades econômicas mistas e sustentáveis, aprovadas por licenciamento ambiental municipal.
Corredores e Polos de Desenvolvimento Sustentável	Definidos como consolidação de corredores e polos de produção econômica na cidade, de investimentos de grande porte de acessibilidade e influência regional.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. Lei 5831 de 5 de julho de 2002.

A seção IV, das redes hídricas e corredores de integração ecológica, ao se voltar para a questão ambiental, preconizou um caráter tecnocrático especializado tanto na elaboração da proposta de intervenção quanto no diagnóstico. Nitidamente na seção IV, impermeável à participação popular dado o seu tecnocratismo especializado, ou, na melhor das hipóteses, reduzindo esta a uma participação despida do verdadeiro poder decisório, são apresentados os processos de implantação das Áreas de Preservação Permanente, redes hídricas, recuperação das galerias verdes e matas ciliares da cidade, seguindo com critério a classificação geológica da cidade descrita no Anexo BB - Mapa 4 – Estratégia de Qualificação de Zoneamento Ambiental. Zoneamento Ambiental, p. 308. O Artigo 111, da mesma

seção III, descreve como deverão ser implementados os objetivos e programas de corredores de integração ecológica e recuperação ambiental. Estipularam-se faixas com largura mínima de 100 metros ao longo de cada uma das margens dos cursos d'água, fundos de vale ou talvegues do conjunto das redes hídricas que configuram o espaço urbano e municipal devido às características geológicas previstas no referido Mapa 4. No entanto, o Artigo 11 aprofunda ainda mais em detalhes técnicos, vejamos os itens:

I – Considera-se *non aedificandi* a faixa de 30 metros ao longo de cada uma das margens dos cursos d'água existentes da cidade e no município, destinada a implantação das Redes Hídricas e Corredores de Integração Ecológica – CIECO, aplicando-se dispositivos de legislação federal pertinente.

II – Considera-se uma faixa adicional de 70 metros, *non aedificandi*, permitindo-se o uso apenas de áreas verdes provenientes de empreendimentos urbanísticos objeto de parcelamento do solo; para implantação de Parques Lineares Urbanos nos seguintes cursos d'água: Ribeirão das Cruzes, Córrego do Paiol, Córrego do Ouro, Córrego do Lajeado. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. Lei 5831, 5 de julho de 2002, p. 78-79).

A seção V, Das redes de acessibilidade, mobilidade e transporte urbano, trata de um conjunto de propostas, nada inovadoras, diga-se de passagem, tais como implantação de uma rede cicloviária e estacionamentos rotativos com utilização de bilhete temporal. A subseção I, Do sistema viário e de circulação, no entanto, previa no seu Artigo 119, inciso 1º, item II, alínea “b”, a construção de uma nova variante ferroviária, a médio e longo prazo, que circundasse a área urbana do município entre os divisores de água da bacia do Jacaré-Guaçú e o Mogi-Guaçú ao norte, de restrição à urbanização, retirando o tráfego ferroviário de carga da área central. O acalorado debate sobre a retirada dos trilhos da ferrovia da área central da cidade rendeu, no passado, uma série de especulações a respeito do destino que seria dado à área que seria liberada com a mudança da ferrovia, conforme determina o Artigo 119. O projeto de transposição dos trilhos está, no ano de 2013, em franco desenvolvimento, pois já foi concluído o ramal ferroviário que contorna a cidade, assim como o pátio de manobras de locomotivas, conforme determinado no referido artigo, e a própria empresa ferroviária América Latina Logística, ALL, está finalizando as obras para transferência da parte administrativa e as oficinas para o Pátio de Manobras de Tutóia, nas proximidades da cidade vizinha de Américo Brasiliense. O Artigo 119 na sua alínea “e” previa, na área liberada com a retirada de parte dos ramais ferroviários da região central da cidade, em curto prazo, a implantação de

transporte modal urbano de cargas, com a construção de uma calha central de 20 metros, e a médio e longo prazo de permanência definitiva e exclusiva de transporte de passageiros em trens de longo percurso, bem como de transporte urbano através de metrô de superfície. A alínea “f” do mesmo Artigo 119 previa a construção de duas passagens viárias inferiores na Avenida Sete de Setembro e Alameda Rogério Pinto Ferraz e uma passagem viária superior nas proximidades do Centro de Eventos, também conhecido como FACIRA, bem como a construção de duas passagens viárias inferiores à calha de 20 metros de ferrovia, no prolongamento das Avenidas Prudente de Moraes e José Bonifácio, interligando as duas vias perimetrais e a área central com a Vila Xavier. Na alínea “h” há a previsão de urbanização da área remanescente que forma o Corredor Estrutural de Urbanidade Leste – da Orla Ferroviária com a implantação de projeto paisagístico e de urbanização complementar do Parque Linear.

O conjunto de investimentos que a região dos trilhos da área central da cidade receberia certamente incidiria sobre a, já valorizada e, comumente denominada, região da Via Expressa, tornando-a, como já é verificável, uma área de ganhos imobiliários certos. Entretanto, resta-nos especular se, servindo-se do dispositivo constante do PDPUA denominado tributo de “Contribuição de Melhoria” o poder público local realizaria a recuperação de parte dos investimentos alocados para a região.

O Sistema de Trânsito, abordado na subseção III, prevê a criação pelo Executivo Municipal de um Plano Diretor de Trânsito e Transporte para atender às questões emergenciais do Sistema Viário e de Transporte Coletivo, com a priorização de obras necessárias para a sua consecução. Da mesma forma, o Sistema de Transporte de Cargas, tema da subseção IV, previa a elaboração de um Plano de Transporte de Cargas e de Terminais Multimodais para que fossem definidas rotas, tipo de veículo, horários de circulação e localização dos pontos de carga e descarga e dos terminais públicos e privados, inclusive para cargas perigosas, compatíveis com os Sistemas Viários de Circulação e com atividades geradoras de tráfego.

Os Sistemas e Elementos da Paisagem Urbana Ambiental, seção VI, representaram uma importante contribuição para a preservação do patrimônio visual de uso comum da população, com o fito de evitar a poluição visual e de contribuir para a melhoria da qualidade de vida do meio urbano.



O Artigo 136 lista uma série de bens municipais de reconhecido valor arquitetônico, simbólico ou cultural, assim como as tradições e heranças locais. Consideramos que tal listagem contribui, sobremaneira, para a preservação desses espaços bem como para a sua divulgação para a população local, pois essas áreas são constantemente cobiçadas por especuladores imobiliários por estarem localizadas em regiões valorizadas imobiliariamente. Vejamos o Quadro 7 - Bens tombados pelo CONDEPHAAT.

**Quadro 7 - Bens tombados pelo CONDEPHAAT**

<b>Resolução</b>	<b>Bem municipal tombado</b>
Resolução nº 8, de 21 de janeiro de 1987.	Tombamento do prédio da Casa do Artista – Colégio Progresso, localizado à Rua Padre Duarte, 1425.
Resolução nº 42, de 02 de abril de 1998.	Tombamento dos seguintes imóveis e logradouros: - Esplanada das Rosas, sito à Rua São Bento entre Avenida Duque de Caxias e Avenida Portugal; - Praça da Matriz, definida pela Avenida São Paulo, Rua São Bento, Avenida Brasil e Rua Padre Duarte; - Praça da Independência, definida pela Avenida D. Pedro II, Rua Padre Duarte, Avenida 15 de Novembro e Rua Voluntários da Pátria; - Praça Santos Dumont, localizada na Rua São Bento entre as Avenidas Espanha e Avenida Duque de Caxias; - Hotel Municipal, localizado na Rua São Bento entre as Avenidas Espanha e Avenida Duque de Caxias; - Club Araraquarense, localizado na Esplanada das Rosas; - Edifício Palacete São Bento, localizado na Praça Santos Dumont; - Casa da Cultura Luis Martinez Correa, localizada na Praça Santos Dumont.
Sessão Ordinária de 29 de julho de 2002, Ata 1253.	Dispõe sobre o tombamento das Escolas Estaduais da Primeira República: - Escola Estadual Carlos Baptista Magalhães, localizada na Rua Gonçalves, 291; - Escola Estadual Antonio Joaquim de Carvalho, localizada na Praça Pedro de Toledo, s/nº.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. Lei 5831 de 5 de julho de 2002.

O Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Arquitetônico, Paleontológico, Arqueológico, Etnográfico, Arquivístico, Bibliográfico, Cultural e Ambiental do Município de Araraquara – COMPHARA, criado pela Lei nº 6055/2003, determinou ações e procedimentos de inventário e tombamento de outros bens de relevante interesse municipal.

O Artigo 137 incorpora a legislação de patrimônio e monumento artístico, histórico e cultural municipal, o conjunto da legislação e disposições normativas de interesse paleontológico e arqueológico que transfere amparo legal para que se efetive tombamentos municipais, estaduais e federal. Por fim, o Artigo 137 institui a criação, no seu item IX, de uma Câmara Técnica de Preservação e Proteção da Paisagem Urbana, subordinada ao CMPUA, com atribuições de assessoramento ao Poder Executivo, no disciplinamento do uso do mobiliário urbano no município.

No que diz respeito à arborização da cidade, o Artigo 141 determina que deverá ser instituído um Plano Diretor de Arborização Urbana Pública, em revisão e atualização da Lei Complementar nº 14/96, denominada Código de Arborização Urbana Pública, contendo normas técnicas, métodos e medidas, com o objetivo de estabelecer um processo de planejamento permanente, diagnósticos, preservação, manejo e implantação da arborização do sistema viário e áreas verdes do município de Araraquara.

O direito das pessoas portadoras de deficiência foi assegurado no Artigo 143, com amparo legal na legislação que versa sobre o tema em vigor no país:

[...]

- a) O artigo 227 e 244, do Título VIII – Cap. VII da Constituição Federal referente à Família, Criança, Adolescente e Idoso;
- b) Os artigos 55, 279, 280 e 281 da Constituição Estadual, referentes à adaptação dos logradouros públicos, edifícios e transporte coletivo;
- c) A Lei nº 7853/89 do Direito das Pessoas Portadoras de Deficiência;
- d) O Decreto nº 167 3298/99 que regulamenta a Lei 7853/89, dispondo sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- e) Lei nº 10098/2000 da Presidência da República que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção de acessibilidade, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma dos edifícios e nos meios de transporte, comunicação e sinalização;
- f) Norma ABNT-NBR 9050/97 estabelecendo normas técnicas e dimensionais de acessibilidade às edificações e espaços públicos urbanos, e como os projetos arquitetônicos e urbanísticos devem tratar e garantir adequadamente o desenho universal;

g) Lei Orgânica Municipal Tit. VI - Art. 141 e Tit. VII, Art. 159, Art. 172, 179 e 180;

§ 1º De acordo com a Lei 10098/2000, define-se acessibilidade à possibilidade e condição de alcance das pessoas portadoras de deficiências para a utilização com segurança e autonomia dos espaços públicos, vias, parques e praças, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações públicas e privadas, dos transportes, dos sistemas e meios de comunicação e sinalização;

§ 2º Define-se barreiras, os entraves ou obstáculos que limitem ou impeçam a acessibilidade, liberdade de movimento e a circulação de pessoas. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, 2005, pp. 90-91)

O PDPUA, no item II do Artigo 143, ainda previa a instituição de uma Comissão de Acessibilidade de Araraquara, subordinada ao COMDEF- Conselho Municipal dos Deficientes, e à Coordenadoria do Transporte da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, para o planejamento, projeto, elaboração de normas, controle e gestão de ações que garantam a acessibilidade ampliada como princípio universal de supressão de barreiras sociais e físicas.

Do ponto de vista do zoneamento de uso do solo, tema abordado no capítulo II, Do modelo espacial e uso do solo urbano, o plano é híbrido: tenta não ser por demais rígido, mas trata de detalhes desnecessários, quando bastaria, em grande parte, estabelecer as condições de aprovação de empreendimentos pontuais e as condições de licenciamento ambiental. O capítulo inicia com a definição de macrozoneamento na escala territorial, considerando os limites municipais de acordo com legislação estadual pertinente de subdivisão territorial e administrativa. Também considera, para promover o macrozoneamento, a legislação concernente ao sistema integrado de recursos hídricos, definindo a bacia hidrográfica como unidade física territorial de planejamento e gestão ambiental, características fisiográficas e socioespaciais, definidas tecnicamente, compreendendo: Macrozoneamento de Gestão Ambiental – MGA; Macrozoneamento de Gestão Urbana – MGU; Macrozoneamento de Gestão por Bairros – MGB<sup>71</sup>.

Outra inovação no Plano é a inclusão de mapas estratégicos, denominados MAPES, tendo por objetivo proporcionar a apresentação e representação das propostas e diretrizes por meio de linguagem gráfica: 1. Mapa Estratégico de Qualidade de Vida Urbana (Desenvolvimento Social); 2. Mapa Estratégico de Produção da Cidade (Desenvolvimento Econômico-MGA); 3 . Mapa

<sup>71</sup> Ver em Anexo LL – Mapa – 13 – Estratégia de Modelo Espacial de Uso do Solo, p. 318, representação cartográfica e legenda que define a estrutura geral do macrozoneamento territorial.

Estratégico de Produção da Cidade (Desenvolvimento Econômico-MGU); 4 . Mapa Estratégico de Qualificação e Zoneamento Ambiental; 5 . Mapa Estratégico de Produção e Capacidade de Infraestrutura; 6 . Mapa Estratégico de Produção da Cidade e Habitabilidade; 7 . Mapa Estratégico de Centralidades, Mobilidade e Acessibilidade; 8 . Mapa Estratégico de Qualificação da Paisagem e Zoneamento Cultural; 9 . Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Planejamento Ambiental; 10A. Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo por Região de Planejamento Ambiental; 10B. Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo; 11. Mapa Estratégico de Gestão do Planejamento – Regiões de Planejamento de Bairros; 12. Mapa Estratégico de Macrozoneamento; 13. Mapa Estratégico do Modelo Espacial e Zoneamento Urbano; 14A. Mapa Estratégico de Instrumentos Urbanísticos – ZEIS; 14B. Mapa Estratégico de Instrumentos Urbanísticos – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.

O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática mereceu destaque no PDPUA no Título IV – Do Sistema de Planejamento e Gestão democrática. O sistema foi concebido por meio de um conjunto de órgãos, normas e recursos humanos, objetivando a coordenação e integração institucional das ações dos setores públicos, a integração dos programas setoriais, regionais e melhoria de ações de governabilidade.

Os princípios, objetivos e ações estratégicas do sistema de planejamento e gestão democrática são apresentados no Artigo 176, conforme segue:

- I - Instaurar um processo cultural de gestão democrática participativa do planejamento municipal e desenvolvimento urbano;
- II - Atender necessidades básicas e prioritárias da população;
- III - Utilizar no processo de planejamento, instrumentos e canais de participação democráticos;
- IV - Ser exequível, viável, embasado em estudos e no conhecimento da realidade municipal;
- V - Estar limitado às competências municipais, mas articulado às esferas estadual e federal de políticas públicas urbanas;
- VI – Inserir o planejamento municipal em um contexto de desenvolvimento regional;
- VII - Estar articulada com as demais políticas setoriais, em um processo de monitoramento e avaliação permanente de programas, instrumentos e projetos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA..., 2005, p.106).

O princípio “I” preconiza que o Sistema de Planejamento deverá instaurar um processo cultural de gestão democrática participativa do planejamento municipal e desenvolvimento urbano. Em um primeiro momento, há indícios que o

Sistema de Planejamento, no conjunto de seus princípios, rejeitasse normas e leis ou inovações normativas e, ao contrário, tendesse para a reelaboração de canais interativos democráticos e a reformulação de ideias que, por conseguinte, implicariam em repercussões no núcleo da realidade social local. O tema da democracia participativa, abordado já no primeiro princípio do Artigo 176, deveria, se assim fosse, focar uma relação entre os processos de inovação social e inovação institucional que atribuísse papel central aos atores sociais. É o que denota ser, para Dagnino (2002), a (re)construção da democracia brasileira nas últimas décadas, ou seja, o cenário das últimas décadas do século XX apontava para a possibilidade de trânsito de projetos formatados no interior da sociedade civil para o âmbito do Estado, contribuindo para a democratização das políticas públicas, às premissas de inclusão, cidadania e equidade. (DAGNINO, 2002). Entretanto, ao nos ater aos princípios, objetivos e estratégias que compõem o Artigo 176 do PDPUA acima transcritos, percebemos que há um enorme vínculo das iniciativas democratizantes do processo formulador de políticas urbanas participativas com o poder público ou, simplesmente, estimuladas por ele. Não há nenhuma estratégia que trate do processo de formulação e gestão da política pública urbana que pudesse envolver diretamente a incorporação de novos atores, apontando, portanto, para uma efetiva democratização do processo e para a possibilidade de inclusão sociopolítica. (FARAH, 1997).

Por outro lado, fala-se, no referido Artigo 176 em “...utilizar no processo de planejamento, instrumentos e canais de participação democráticas...”<sup>72</sup>, sem, no entanto, apontar claramente quais seriam os canais e, certamente o mais importante, apontar como e por quem eles seriam constituídos. Nos objetivos, apresentados no Artigo 177, fala-se na implantação de um “...processo de gestão do planejamento permanente e contínuo...”<sup>73</sup> e em se “...promover a melhoria da qualidade de vida de toda a população de Araraquara...”<sup>74</sup>. Conceitos importantes, mas por demais genéricos e vagos, uma vez que não é apresentado o que seria essa tal “qualidade de vida”. Poderíamos, ainda, questionar por que *para toda a população de Araraquara* e não para populações que, provavelmente, vivam em situações de risco no município?

A análise das estratégias, Artigo 178, revela mais características de um padrão tradicional de intervenção na área urbana fundamentado pelo forte cunho

<sup>72</sup> PLANO DIRETOR..., princípio III do Artigo 176, 2005, p. 106.

<sup>73</sup> Ibid., objetivo I, Artigo 177, p.106.

<sup>74</sup> Ibid., objetivo II, Artigo 177, p.106.

tecnocrático em suas práticas e propostas. Em que se pesem as dificuldades de implantação de um sistema democrático-participativo local de planejamento, o PDPUA vai além de suas supostas prerrogativas imediatas, pois propõe um Sistema Institucional de Gestão do Planejamento e de Desenvolvimento Urbano-Regional de Araraquara, com a formação de uma rede urbana de cidades solidárias. Entendemos que Araraquara está inserida em um contexto regional que lhe impacta diretamente, sob diversos aspectos. Mas estender a mesma concepção de planejamento urbano adotada no município de Araraquara a uma região poderia promover um centralismo decisório na cidade que fosse dotada de um melhor aparelhamento técnico-burocrático-especializado, ou seja, em Araraquara.

O PDPUA faz constantemente referência a criação de ações para a melhoria da qualidade de vida, conforme já atestado acima, consoante à solidificação de um processo participativo de planejamento e gestão democrática da política urbana local. Entretanto, a democratização do processo de formulação de políticas públicas urbanas, assim como a tão citada qualidade de vida, não são objetivamente classificadas para que pudéssemos identificar os verdadeiros beneficiários de tais propostas. Por outro lado, tudo parece caminhar para a centralização política das informações sobre o município em um Sistema de Informações Urbanas do Município de Araraquara, denominado SIMARA, que, provavelmente, municiará grandes investidores imobiliários no direcionamento do seu capital, ou na construção de um conceito de qualidade de vida urbana que lhes convenha. O modelo de intervenção urbana desenhado se aproxima do *keynesianismo-desenvolvimentista*, ancorado na postura assumida pelo Estado de ser investidor em produção pública de infraestruturas endereçadas ao desenvolvimento do setor privado da economia, vejamos, como exemplo, a já descrita anteriormente na subseção 5.5 retirada dos trilhos da ferrovia da região central da cidade. As melhorias advindas do processo de retirada dos trilhos, como por exemplo, a reurbanização da área e a construção de passagens interligando a região central da cidade à Vila Xavier, não são descritas como fontes geradoras da possível tributação “Contribuição de Melhoria”, mas certamente serão fontes geradoras de acumulação imobiliária pelos seus proprietários/especuladores.

O mesmo Artigo 178, ao definir a estratégia II, informa que a gestão se pautará por um sistema de representação em “Mapas Estratégicos”, apresentados aqui do anexo Y, p. 305 até o NN, p. 320, sendo que a sua leitura e interpretação

pressupõem conhecimento técnico, ou seja, se o núcleo duro da estratégia local de Planejamento Participativo passa pela necessidade de interpretá-la a partir de uma linguagem cartográfica-arquitetônica, estaria, por conseguinte, o Plano Estratégico excluindo a possibilidade de incorporação de novos atores nos processos de formulação e gestão democrática das políticas públicas urbanas. (FARAH, 1997).

Além desse aspecto, chamou-nos a atenção a enormidade de siglas e instâncias “participativas” criadas, tais como RPA, RPO, RPB, CMPUA, SIMARA, COP, ZEIS, EIS, ZOPRE, APRM, ZEUS, UEPUS etc. Esse aspecto enrijece o Plano Diretor, transformando-o em um instrumento técnico de acesso restrito a um grupo de notáveis especialistas, o que poderia, por outro lado, ser interpretado como um fator limitante à participação de novos atores sociais no processo participativo e democrático de formulação da política urbana municipal. Esse conjunto de características possibilita-nos, preliminarmente, classificar o PDPUA como um instrumento sob o controle de uma parcela pequena da população, geralmente técnicos a serviço de interesses privados ou, na melhor das hipóteses, públicos, o que, por sua vez, contribui para a replicação de um padrão tradicional de intervenção na área urbana com forte cunho tecnocrático, com a presença marcante de interesses imobiliários vinculados à acumulação urbana. Em outras palavras, cria-se a possibilidade de efetivação de um processo que escamoteia a participação cidadã na cunhagem das políticas públicas produzidas e ofertadas.

Ao analisarmos a Seção I, da estrutura territorial do sistema de gestão do planejamento, o cenário acima descrito ganha novos contornos que corroboram as análises até o momento formuladas. O primeiro caráter precarizador da proposta participativa-democrática do planejamento urbano em Araraquara reside no fato de a estrutura do Sistema de Gestão do Planejamento estar totalmente voltada para, ou sob o controle do poder público municipal. O tipo de planejamento preconizado pelo Estatuto da Cidade, e amplamente incorporado pelo PDPUA, coloca como requisito a participação e a gestão democrática por compatibilização com o planejamento orçamentário, reconecta planejamento e gestão. Assim, o PDPUA definir-se-ia, a partir de uma leitura da cidade concreta, como um conjunto de regras orientadas para a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano e, posteriormente, apontaria para a dimensão política e pactuada do planejamento e da gestão urbana. Se assim fosse, as novas políticas fruto desse processo poderiam proporcionar forças suficientes para que o plano que prioriza tudo, ou seja, não prioriza nada, fosse

substituído pela ideia de plano como processo político, canalizador de esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de objetivos primários determinados democraticamente e participativamente.

O Movimento pela Reforma Urbana explora as premissas do conceito de “planejamento politizado” como uma ferramenta que conduzirá ao enfrentamento das desigualdades socioespaciais parametrizadas por uma concepção de qualidade de vida e de preservação ambiental. Nessa perspectiva, proporcionar a melhoria da qualidade de vida para todos os cidadãos de Araraquara, Artigo 177, item III, em última análise, é reconhecer que: primeiramente todos já são detentores de um padrão de qualidade de vida similar, portanto, a cidade não possui gritantes desigualdades socioespaciais; em segundo, é também partir do pressuposto que todos desejam e necessitam de um mesmo padrão de qualidade de vida que, em nenhum momento, diga-se de passagem, foi definido no PDPUA; e, em terceiro, não há, da forma que foi sentenciado no PDPUA, conflitos geradores dos problemas urbanos.

O terceiro objetivo do Artigo 177 define apenas a melhoria da qualidade de vida já existente para toda a população de Araraquara. Neste sentido, o PDPUA não se constitui enquanto um mecanismo de mapeamento dos interesses e de palco territorial, que serviria de base para a gestão democrática da cidade. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

A análise da própria estrutura político-territorial, Artigo 180, revela a complexidade dos instrumentos regulamentados pelo Plano Diretor, tornando-se, para alguns atores sociais envolvidos, uma barreira no processo de participação. Os itens que compõem a estrutura político-territorial a seguir:

- I - RPA – Regiões de Planejamento Ambiental, por meio de 06 (seis) regiões com representação político-territorial no Conselho da Cidade;
- II - ROP – Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo, por meio de 12 (doze) regiões com representação político-territorial no Conselho da Cidade;
- III - RPB – Regiões de Planejamento de Bairros, por meio de 25 regiões e unidades espaciais de vizinhança. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA..., 2005, p.108).

Como se não bastasse a complexidade da estrutura em si, cada categoria de região de planejamento apresenta uma hierarquia institucional quanto a sua escala de domínio territorial, bem como representa uma estrutura topológica de um sistema integrado de informações. Em cada região de planejamento, deverão



ainda, ser elaborados os Planos Regionais constituídos, por sua vez, de “Planos Diretores de Ações Regionais – PARs relativos às RPA e aos PEUs – Planos Estratégicos Urbanos relativos às ROPs [...]”<sup>75</sup> com a participação da sociedade civil e, ainda, do CMPUA.

Os pareceres produzidos pela estrutura do Sistema de Planejamento serão elaborados com a participação da sociedade civil. Entretanto, caso o poder público julgue necessário, poderá contratar os serviços de profissionais e técnicos para a sua elaboração. (PLANO DIRETOR..., 2005).

A despeito do caráter, notoriamente, *tecnocrático de esquerda* (SOUZA, 2003) do PDPUA, é possível identificarmos inovações no desenho das políticas, programas e projetos. O cunho intersetorial é evocado no Artigo 176, item VII, ao afirmar que o Sistema de Planejamento e gestão deverá estar articulado com as demais políticas setoriais, em um processo de monitoramento e avaliação permanente de programas, instrumentos e projetos.

A inclusão de novos atores sociais nos processos de formulação e gestão foi abordada no mesmo Artigo 176, item I, em que é apresentada como um princípio que deverá instaurar um processo cultural de gestão democrática e participativa do planejamento municipal e desenvolvimento urbano.

E, por fim, a democratização das relações entre Estado e sociedade, abordada no Artigo 5º, item IX, que determina que ocorra uma integração administrativa e interinstitucional entre os diversos agentes sociais e conselhos de representação setorial. Ainda com relação ao tema da democratização nas relações entre Estado e Sociedade Civil, o PDPUA, avança no sentido de criar instâncias de participação voltadas para as políticas urbanas. Incorpora, mesmo que com um elevado grau tecnocrático-especializado novas propostas, lógicas e processos envolvidos na elaboração de Planos Diretores que permitem, por sua vez, a incorporação da cidade informal como objeto de planejamento e de políticas urbanas. Especificamente, em Araraquara, isso se deu com a criação, no arcabouço estratégico do sistema de planejamento, das Zonas Especiais Miscigenadas que são áreas de interesse sociais regularizadas, fruto de loteamentos irregulares e precários, favelas e cortiços.

A participação cidadã nas políticas públicas constitui-se um ponto central de tematização no campo das políticas urbanas. Pressupõe-se que, por

---

<sup>75</sup> PLANO DIRETOR..., Artigo 180, inciso 2º, 2005, p. 116-117.

contemplar a perspectiva de publicização de conflitos e a negociação de interesses distintos dos segmentos sociais, possibilitaria a (re)construção de identidades coletivas. Nesse sentido, a participação constituir-se-ia como um ponto de partida para a democratização das políticas públicas e, no limite, possibilitaria a garantia dos direitos sociais e a criação de espaços de participação. Entendemos que esse é um elemento nuclear na reformulação da relação entre Estado e sociedade que, se formatado, poderia engendrar um quadro de avanços nos processos de formulação, implementação e gestão de políticas públicas urbanas. Ao partirmos desses pressupostos, a análise da estrutura do sistema de gestão do planejamento do PDPUA-Araraquara, revela-se contraditória. O fator gerador do distanciamento do quadro de avanços das práticas de formulação, implementação e gestão de políticas públicas de Araraquara reside, primordialmente, na supervalorização da participação do poder público, ou seja, do tecnocratismo, tanto na construção, quanto na condução do processo “participativo” dentro do CMPUA.

Ao que parece, os quadros administrativos políticos não romperam com o formato paternalista de relação entre Estado e sociedade. Prevalecem ainda, traços do clientelismo e paternalismo do passado, em que a população “... sofrida” [...] “que nunca teve voz, que nunca teve espaço para mostrar sua opinião, pudesse mostrar a sua concepção da cidade no conselho”. (EDINHO SILVA, 2012). Nessa concepção de participação, os cidadãos não deliberam a respeito de seus problemas e suas demandas. O sistema de participação criado funciona mais como um captador de demandas sociais sem ruptura com a tradição paternalista. Os cidadãos não são agentes da construção democrática, são instrumentos na construção de demandas atendidas por um complexo sistema do qual não compreendem o funcionamento denominado CMPUA. A população não tem um papel deliberativo no CMPUA, ela opina sobre a cidade e “fala” dos seus incômodos.

Quando a população fala do seu incômodo em morar em moradias populares distantes de Araraquara, sem infraestrutura, com prestações altíssimas, ela está expressando, ali, o seu sentimento sobre o desenvolvimento urbano. E ela está mostrando para a administração qual o modelo de desenvolvimento urbano do ponto de vista da moradia popular que ela quer. Ela quer moradia popular com valor barato, por isso que nós implantamos sistema de mutirão, antes, inclusive, de ter Minha Casa Minha Vida. Antes de você ter hoje o modelo de moradia que nós temos. Nós proibimos a implantação de moradias sem infraestrutura, longe de equipamentos urbanos.

Quando a população reclama que ela mora em bairro sem infraestrutura, ela está expressando ali a sua concepção de desenvolvimento urbano. Quando ela reclama que comprou o terreno e de repente foi instalada

uma indústria do lado da sua casa, ela está demonstrando ali o seu descontentamento, ou um depósito de revenda de botijões de gás do lado da sua casa, ela está mostrando ali o seu descontentamento. Quando os deficientes físicos expressam a falta de um sistema de transporte adaptado, ele está mostrando ali a sua vontade. Quando ela reclama que o loteamento na sua região invadiu uma área de manancial, ela está mostrando ali o seu descontentamento. A falta de instrumentos de lazer... Então, nós temos que saber dialogar sobre o Plano Diretor, que é uma questão técnica. Dialogar com a sociedade na realidade da sociedade, chamando a população para debater a sua vida real e não as normas técnicas do Plano Diretor. Isso foi uma preocupação que nós tivemos. (SILVA, Edinho. Entrevista [4 de abril de 2012]).

Além desse fator, a velha prática corporativista e clientelista na condução de demandas sociais no Legislativo contribui para um descumprimento no processo de formulação, implementação e gestão de políticas públicas urbanas. Como atesta Pinto (2011), que foi presidente da Câmara de vereadores na década de 1960 e um importante articulador político no Legislativo local.

O vereador apresentava um projeto na Câmara e mudava o zoneamento, de zona residencial para zona mista e o cidadão podia fazer a oficina, o boteco etc. Isso aconteceu recentemente. Tenho um amigo advogado que construiu uma belíssima casa, uma quadra abaixo do Clube Araraquarense, depois logo que ele mudou na casa, alguém inventou de montar um restaurante ao lado da casa dele (Sic.). Não podia, segundo a lei do zoneamento, mas aí o dono do restaurante conversou com o vereador Napeloso [Ronaldo Napeloso, vereador, ex-presidente da Câmara e ex-líder de governo no mandato do prefeito Edinho Silva] que promoveu a mudança para área mista. O que que aconteceu? A casa do meu amigo se desvalorizou e acabou o sossego da família dele. Então é isso, com o Plano Diretor em vigência, todos têm que obedecer o Plano Diretor. E vai o vereador, para quebrar o galho do eleitor, conversa com os outros vereadores, os outros vereadores sabendo que amanhã também poderão precisar do mesmo favor, ou seja, algum eleitor pode pedir a mesma coisa no futuro, todo mundo silencia, o prefeito comodamente promulga e pronto. (PINTO, José Wellington. Entrevista [23 de novembro de 2011]).

A partir de 2008, a Arquiteta e Urbanista Alessandra de Lima assumiu a pasta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. A Secretária tem uma ampla formação acadêmica, sendo que a sua tese de mestrado defendida em 2006, teve como objeto os vazios urbanos da cidade de Araraquara.

Para Lima (2012), ao contrário do que afirma Pinto (2011),

O CMPUA tem representantes da sociedade, é paritário. Os conselheiros têm participado de todo o processo de revisão do Plano Diretor e de outros assuntos pertinentes ao desenvolvimento urbano ambiental da cidade, de maneira assídua e com compromisso com a cidade. (LIMA, Alessandra de. Entrevista [26 de março de 2012]).

O PDPUA, na sua seção II realmente prevê, como atesta Lima (2012), uma ampla participação dos órgãos de gestão participativa e de setores da sociedade civil. Define em seu artigo que

[...] É assegurada a participação direta da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana mediante as seguintes instâncias de participação:

I - Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental-CMPUA, o Conselho da Cidade;

II - Conferência Municipal da Cidade e Congresso da Cidade;

III – Conferências e Conselhos Regionais de Cidades, definidores de Política Urbana e Regional;

IV - Audiências públicas;

V - Do Plebiscito e Referendo Popular;

VI - Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

VII - Conselhos Municipais criados e instalados pelo Poder Executivo;

VII - Conselho do Orçamento Participativo-COP, assembleias e fóruns setoriais de elaboração do Orçamento Municipal;

VIII - Programas e projetos com gestão popular. (PRFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA..., 2005, Artigo 186, p.119)

O Plano incorporou instrumentos de política urbana modernos e institui uma estrutura inovadora no trato das questões urbanas locais. No entanto, ao analisarmos detalhadamente a forma de composição das instâncias de participação, (conforme descrito acima), percebemos que o poder público saiu privilegiado, o que contribuiu para a cristalização de um caráter tecnocrático na condução da formação de políticas públicas urbanas.

Os instrumentos urbanísticos propostos pelo PDPUA, assim como as instâncias, agregam o que tem de mais efetivo sendo utilizado na atualidade no Brasil. Segundo Artigo 191, o município utilizará os seguintes instrumentos urbanísticos:

[...]

#### **Instrumentos de Planejamento Municipal**

- a) Plano Diretor Municipal
- b) Parcelamento, Uso e Ocupação Solo
- c) Plano Diretor de Trânsito e Transporte Urbano
- d) Plano Diretor de Gestão Ambiental
- e) Plano Diretor de Habitação Social
- f) Zoneamento Ambiental
- g) Planos Diretores de Ações Regionais
- h) Sistema de Informações Municipais
- i) Plano Plurianual
- j) Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual
- k) Gestão Orçamentária Participativa
- l) Planos, Programas e Projetos Setoriais
- m) Planos de Desenvolvimento Econômico e Social

#### **II- Institutos Tributário-Financeiros**

- a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana- IPTU
- b) Taxas e Tarifas
- c) Contribuição de Melhoria
- d) Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros

### **III- Institutos Jurídico-Políticos**

- a) Desapropriação
- b) Servidão Administrativa
- c) Limitações Administrativas
- d) Tombamento de Imóveis, Áreas, Sítios ou Mobiliário Urbano para Preservação de Bens Materiais e Imateriais
- e) Instituição de Unidades de Conservação Ambiental e Cultural
- f) Zonas Especiais de Interesse Social
- g) Concessão de Direito Real de Uso
- h) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
- i) Usucapião Especial de Imóvel Urbano
- j) Direito de Superfície
- k) Direito de Preempção
- l) Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso
- m) Transferência do Direito de Construir
- n) Operações Urbanas Consorciadas
- o) Consórcio Imobiliário
- p) Regularização Fundiária
- q) Assistência Técnica e Jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos
- r) Referendo Popular e Plebiscito
- s) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
- t) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
- u) Fundo Municipal de Meio Ambiente

### **IV – Instrumentos de Gestão e Licenciamento Ambiental Urbano**

- a) Estudos de Impactos Ambientais -EIA
  - b) Relatórios de Impacto Ambiental –RIMA
  - c) Certificação Ambiental
  - d) Termo de Compromisso Ambiental-TCA
  - e) Termo de Ajustamento de Conduta-TAC
  - f) EIVU-Estudos de Impacto de Viabilidade Urbanística
  - g) RIVU-Relatório de Impacto de Viabilidade Urbanística
- (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA..., 2005, Artigo 191, p.121, grifo da própria lei).

O Artigo 193 determina os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados (ver Anexo DD, Mapa 6 - Estratégia de Produção da Cidade e Habitabilidade. Zeis – AIES [Áreas Especiais de Interesse Social] e Projetos Habitacionais, p. 310), de acordo com os seguintes critérios

[...]

§ 1º - São considerados imóveis não edificadas os terrenos e glebas com área superior a 2.500 m<sup>2</sup> (dois mil e quinhentos metros quadrados), nos quais o índice de aproveitamento utilizado é igual a zero.

§ 2º - São considerados imóveis subutilizados os terrenos e glebas com área superior a 2.500 m<sup>2</sup> (dois mil e quinhentos metros quadrados), nos quais o índice de aproveitamento não atingir o índice de aproveitamento básico, definido para o lote na zona onde se situam, excetuando:

- I - os imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades;
- II - os imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos;
- III - os imóveis integrantes do Sistema de Áreas Verdes e Institucionais do Município. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, 2005, Artigo 193, p.123).

O IPTU Progressivo, abordado no artigo 196, determina que, decorridos cinco anos de sua cobrança, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder desapropriação do imóvel com o pagamento em títulos da dívida pública. O valor real de indenização, definido no inciso 2º do referido artigo, refletirá o valor de base de cálculo de IPTU, descontado o montante incorporado em função de obra realizada pelo poder público na área onde o mesmo imóvel se localiza após a modificação averbada no Cartório de registro de imóveis.

O direito de preempção foi tratado no Artigo 199. Segundo ele, o poder público municipal poderá exercer o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares sempre que necessitar de áreas para:

- [...]
  - I - Regularização fundiária;
  - II - Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
  - III - Constituição de reserva fundiária;
  - IV - Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
  - V - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
  - VI - Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
  - VII - Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
  - VIII - Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.
- (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA..., 2005, Artigo 199, p.126-127).

A seção VI regulamenta a outorga onerosa do direito de construir, de alteração do uso e de utilização do solo, subsolo e espaço aéreo. A prefeitura, segundo Artigo 201 da referida seção VI, poderá outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, de alteração do uso do solo e utilização de subsolo e espaço aéreo mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, conforme disposição dos artigos 28, 29, 30, 31 – da lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e de outros acordos com critérios definidos pela lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e de acordo com os critérios definidos nesta lei que instituiu o PDPUA.

As áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do Índice de Aproveitamento Básico, IAB, e até o limite estabelecido no Índice de Aproveitamento Máximo (IAM), mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, são os estabelecidos no Anexo LL, estratégia de modelos espaciais de uso do solo, Mapa 13, p.318. O Índice de Aproveitamento é a relação entre a área edificável e a critérios do terreno, ver *Anexo XX - Instrumentos de Planejamento Urbano, Padrões urbanistas de ocupação*, p. 330. A metodologia para cálculo dos estoques construtivos foi elaborada em consideração aos seguintes exemplos apresentados na Tabela abaixo.

**Tabela 4 - Padrões urbanísticos básicos e máximos de Araraquara<sup>76</sup>**

Zona	IUSO*		IO	IA		IPFI *	IPFU *	IP	ICV	DERI**	ID	
	APri	APu		IAB	IAM						Db	Ddb***
1.ZAMB												
1.1 ZOPA			0,1 0	0,10	0,10			70%	50%			
1.2 ZAUS			0,2 0	0,20	0,20			70%	50%			
1.3 ZORA			0,2 0	0,20	0,20			50%	30%			
1.4 ZORA/AEIS	40-60	15-20	0,5 0	1,00	1,00	30	50	15%	15%	1,0-1,5	50-150	
2. ZEUS												
2.1 ZOPRE	80-130	30	0,7 0	1,50	3,00	40	100	15%	10%	1,8-2,2	50-150	
2.2 ZOEMI	10-30	5-10	0,5 0	1,50	3,00	5-20	10-30	15%	10%	0,2-0,5	150-800	
ACOP	10-30	5-10	0,5 0	1,50	3,00	5-20	10-30	15%	10%	0,2-0,5	150-800	
ACITE	10-30	5-10	0,5 0	1,50	3,00	5-20	10-30	15%	10%	0,2-0,5	150-800	
2.3 ZEPP	15-20	10-15	0,5 0	1,00	2,00	10-20	15-25	20%	15%	0,2-0,5		300-600
ZOPI	15-20	10-15	0,5 0	1,00	2,00	10-20	15-25	20%	15%	0,2-0,5		
ZEPIS	15-20	10-15	0,5 0	1,00	2,00	10-20	15-25	20%	15%	0,2-0,5		
ZOPAG	15-20	10-15	0,5 0	1,00	2,00	10-20	15-25	20%	15%	0,2-0,5		
3. ZORUR	250-500	30-60	0,2 0	0,20	0,20	50-80	250-500	50%	30%	5-10	10-50	

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, Lei Complementar número 350, de 27 de dezembro de 2005. (\* metros quadrados/habitante; \*\* metro linear de infraestrutura/habitante; \*\*\* empregos ou postos de trabalho por hectare).

<sup>76</sup> Para compreensão detalhada da distribuição do padrão urbanístico assim como das siglas utilizadas na Tabela 4 – Padrões urbanísticos básicos e máximos de Araraquara, consultar Anexo KK – Mapa estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, Mapa 12 – Estratégia de Modelo Espacial de Uso do Solo, p. 317.

O Índice de Aproveitamento Básico (IAB) e Índice de Aproveitamento Máximo (IAM) permitidos para cada uma das áreas delimitadas no Mapa 12, Estratégia de Modelo Espacial de Uso do Solo (Anexo KK, p.317), são os determinados pela Tabela 5.

**Tabela 5 – Índice de Aproveitamento Básico (IAB) e o índice de Aproveitamento Máximo (IAM) permitidos para cada uma das áreas delimitadas no MAPA 12<sup>77</sup>.**

Zona	IA	
	IAB	IAM
<b>ZAMB</b>		
I- ZOPA	0,10	0,10
II- ZAUS	0,20	0,20
III- ZORA	0,20	0,20
IV- ZORA/AEIS	1,00	1,00
<b>ZEUS</b>		
V- ZOPRE	1,50	3,00
ZOEMI		
VI- ACOP	1,50	3,00
VII- ACITE	1,50	3,00
ZEPP		
VIII- ZOPI	1,00	2,00
IX- ZEPIS	1,00	2,00
X- ZOPAS	1,00	2,00
<b>ZORUR</b>	0,20	0,20

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara. PDPUA, 2005, p.119.

O PDPUA não peca, todavia, somente pelas suas omissões, mas também, pelos seus excessos. Fala-se em “Zonas Especiais Miscigenadas” de usos, Artigo 237, item II b, mas a lógica do plano ainda revela comprometimento com o passado; detalhamento de zonas e subzonas, chegando a ponto de tentar listar, exaustivamente, atividades comerciais e de serviço. Bastaria, no PDPUA, constar as condições para aprovação de empreendimentos pontuais e as condições de licenciamento ambiental. Ainda sobre detalhes desnecessários, registre-se que o Capítulo II, do Título III, Da Estrutura Urbana, Modelo Espacial e Uso do Solo, que enfoca os dispositivos de controle das edificações, dentre outras coisas, não precisaria e nem deveria estar contido no plano, pois trata de matéria condizente com à legislação edilícia, que possui sua especificidade.

Para Lima (2012), no entanto, essa característica confere flexibilidade no uso do solo sem ser restrito ou estritamente de um tipo, nas suas palavras:

<sup>77</sup> Consultar Anexo KK – Mapa estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental, Mapa 12 – Estratégia de Modelo Espacial de Uso do Solo, p. 317.



(...) penso ser um grande avanço na gestão, tanto pelo dinamismo da cidade como pela direção de permitir menores deslocamentos um dos pressupostos da cidade compacta, considerada por alguns urbanistas como uma forma de cidade sustentável. A complexidade se encontra nas soluções pra evitar conflitos entre os usos (exemplo: uso residencial com alguma atividade comercial que emita barulho que por algum motivo extrapole o aceitável). Assim mesmo com uso misto se faz necessário uma reclassificação de atividades, definindo os tipos. Os outros instrumentos, acredito que são respostas para conciliar a gestão e o planejamento urbano, e temos , com a revisão do Plano Diretor, procurado regulamentá-los, como as próprias ZEIS-AEIS, operação urbana consorciada. (LIMA, Alessandra de. Entrevista [26 de março de 2012]).

Edinho Silva (2012), concorda com Lima (2012) ao afirmar que

(...) o Plano Diretor não pode ser uma letra morta. O Plano Diretor é um instrumento de gestão, por isso que nos temos outros tantos planos decorrentes do Plano Diretor. Nós estamos na verdade criando instrumentos de gestão. Então, ele tem que dizer que cidade que nós queremos daqui a vinte anos, trinta anos, mas ele também tem que ir sendo adaptado no decorrer do desenvolvimento dessa cidade. Então, ele não pode ser uma letra pétrea onde a cidade vai se desenvolvendo e ele é algo intocável. Ele é um instrumento de gestão. Ele tem que, democraticamente, dizer para a população: esta é a cidade que queremos construir para daqui vinte, daqui trinta anos, mas, claro que, no decorrer da sua implantação, tem que ir também respondendo às novas demandas sociais e econômicas da cidade.

Nesse sentido, eu penso que ele cumpriu um papel importante, que ele freou no meu governo a especulação imobiliária. Claro, hoje eu não posso responder pela atual administração. Mas, no meu governo, eu digo a todos que ele freou a especulação imobiliária, ele freou a lógica da degradação. Ele sinalizou para a construção de uma cidade sustentável, sustentável do ponto de vista ambiental e socialmente justa, democrática no seu pensamento e na sua formulação e na sua construção. (SILVA, Edinho: Entrevista [4 de abril de 2012]).

Não seria justo, entretanto, insinuar que o Plano Diretor de Araraquara não possui méritos. O Título III, Da Estrutura Urbana, Modelo Espacial e Uso do Solo, por exemplo, é bem feito, aparentando, aliás, uma certa influência do sistema de transportes curitibano, ao falar, por exemplo, na Subseção II – Do Sistema de Transporte Coletivo, § 1º, item II “e”, da implantação a médio e longo prazos e de permanência definitiva e exclusiva de transporte de passageiros em trens de longo percurso, bem como de transporte urbano através de metrô de superfície.

O plano é, por conseguinte, eclético, revelando influências díspares ao longo de sua construção. É verboso e rebarbativo, sem que isso o torne mais rigoroso. Pelo contrário, à luz do ideário da reforma urbana, cujos resgate e contextualização são caros a uma perspectiva analítica crítica, o Plano de Araraquara recua em relação aos pressupostos autonomistas, democráticos e participativos na

consolidação de um processo de formulação, implementação, gestão e monitoramento de políticas públicas urbanas.

A derrocada do modelo tradicional de planejamento urbano, o tecnocrático-centralizado-autoritário, está sendo substituído pelo chamado planejamento estratégico. No planejamento estratégico, inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na *Harvard Business School*<sup>78</sup>, o planejamento, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

Assim, ser uma cidade economicamente moderna é se conscientizar da mundialização da economia e da comunicação e, em consequência, passar a fazer parte de uma lógica competitiva excludente entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades, Borja (1995, apud VAINER, 2000).

Nesses termos, a nova questão urbana teria agora como nexos central a problemática da competitividade urbana. Por outro lado, ver a cidade como um agente econômico competitivo é relegá-la à categoria de uma empresa que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo de planejamento e execução de suas ações. (VAINER, 2000).

Consoante a esse contexto, a questão ecológica não poderia ficar apartada da imagem de uma cidade que queira construir um estereótipo de empresa que se aproxima de um mercado competitivo. Em outros termos, ser uma cidade ecologicamente correta pode ser um dos fatores distintivos na acirrada competição entre as cidades, pois ser detentora desta classificação significaria que há no município um capital ecológico acumulado – fruto, por exemplo, de investimentos públicos em infraestruturas voltadas para o saneamento: coleta de lixo e correta destinação deste; fornecimento de água tratada para 100% das residências; coleta e tratamento de 100% do esgoto doméstico produzido etc. -, a ser desbastado pela economia privada, principalmente indústrias e prestadoras de serviços.

Por fim, ser democraticamente conservador é se revestir do que há de mais moderno no processo de formulação e implementação de políticas públicas – principalmente daquelas com alto poder gerador de renda, como é o caso das políticas públicas urbanas -, participativas. Na realidade, a análise do processo

---

<sup>78</sup> Para uma ampla e detalhada revisão crítica dos conceitos e modelos aplicados e diversas escolas de planejamento estratégico empresarial Maricato (2000) sugere análise da obra de Mintzberg (1994).

histórico de formulação dos Planos Diretores de Araraquara e de Porto Alegre revelou uma lógica implacável: a parceria público-privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão. Referimo-nos à prática usual de inserção dos interesses de mercado no processo de planejamento e decisão, na constituição de diferentes tipos de agências públicas, no surgimento de novos tipos de associação empresarial com o aporte de capitais por parte do poder público para financiar empreendimentos, com o fito de transferir recursos financeiros, fundiários e políticos para grupos privados.

## **Considerações finais**

A trajetória profissional Anhaia Mello, desenvolvida nos setores público e privado na primeira metade do século XX e sua relação com a trajetória de Araraquara no desenvolvimento de seu planejamento urbano, constituiu-se em um objeto de pesquisa instigante, sobretudo se aliarmos à história profissional o desejo de se investigar como foi constituída a rede de infraestrutura territorial e urbana no interior paulista. A sua atuação como arquiteto-urbanista, catedrático e político – focado nas questões voltadas para a normatização do uso e ocupação do solo urbano com a elaboração de instrumentos de controle como Planos Diretores – forneceu os subsídios necessários para que parte desta pesquisa pudesse realizar-se. Empenhado nas questões de normatização do uso e ocupação do solo – preocupado, principalmente, com os sintomas deletérios que alguns grandes centros urbanos já apresentavam fruto, fundamentalmente, do crescimento desordenado da malha urbana -, destacou-se no meio acadêmico, na FAU-USP, como urbanista ao estabelecer efetiva ponte entre as concepções produzidas por centros de estudos das questões urbanas nos Estados Unidos da América do Norte e em alguns países da Europa, como a França e a Inglaterra, com esta nascente área de conhecimento no Brasil. Quando assumiu cargos públicos, nos quadros do governo Vargas, dedicou-se, igualmente, enquanto prefeito da cidade de São Paulo, à criação de arcabouço normativo para “disciplinar” o uso e a ocupação do solo em uma cidade que já despontava como a primeira metrópole brasileira.

A análise de sua atuação nessas esferas é que gerou lastro suficiente para identificarmos a formação de um ideário urbano brasileiro, com forte influência das concepções trazidas por Anhaia Mello e Prestes Maia dos Estados Unidos e da Europa. Além dessa reconstituição histórico-conceitual, também produzimos análises de um momento peculiar da história da cidade de São Paulo, que se estendeu da década de 1930 até meados da de 1950, quando, em franco processo de expansão de sua malha urbana impulsionada por empresas incorporadoras, as concepções urbanísticas, conflitantes, de Anhaia Mello e Prestes Maia, acabaram por contribuir na sedimentação de duas vertentes: o Esquema Anhaia, que preconizava um controle rígido da expansão da malha urbana por meio de códigos, leis, decretos e portarias e o Plano de Avenidas de Prestes Maia que apostava na crença de o poder público poder produzir as adaptações urbanas necessárias para acomodar as pressões econômicas do capital imobiliário

especulativo, sem, no entanto, limitar a expansão urbana. Uma disputa entre os dois respeitados teóricos e interventores urbanos que não gerou um vencedor. Se na cidade de São Paulo as mais variadas fontes de dados estatísticos apontam que o Plano de Avenidas de Prestes Maia venceu, dada a situação que se encontra a malha urbana da capital paulista na atualidade, não podemos dizer o mesmo do restante do Estado de São Paulo, pois Anhaia Mello, por sempre alternar, em sua carreira profissional, atuações no campo acadêmico, político-partidário e privado, contou com uma maior difusão de suas concepções urbanísticas dentre os profissionais urbanistas, políticos e empresários.

Destarte, no que diz respeito à difusão de suas concepções urbanísticas, essa versatilidade fez a diferença. A exemplo disso citamos, no ano de 1957, o fato de Anhaia Mello, então catedrático da FAU-USP, ter criado o CEPEU com a proposta de a partir de metodologia por ele desenvolvida, disseminar a elaboração de Planos Diretores em cidades do interior paulista. O CEPEU estabeleceu convênios para o planejamento das cidades de Águas da Prata, Santa Rita do Passa Quatro, Socorro, Campos do Jordão, São José dos Campos, Caraguatatuba, Ubatuba, São Sebastião, Ilhabela, Estância Balneário Itanhaém, Estância Hidromineral de Atibaia, Estância Hidromineral de Amparo, Cubatão, Bauru, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Taubaté. Portanto, se na cidade de São Paulo o cenário de disputa entre as concepções urbanísticas tenderam para as de Prestes Maia, em parte do interior paulista o esquema Anhaia Mello de normatização rígida do uso e ocupação do solo e limitação do crescimento urbano, se sobressaiu.

Todas as nossas análises elaboradas estão ancoradas em um conjunto amplo de fontes documentais sistematizadas, colacionadas em nosso procedimento de pesquisa e que constam em nossos anexos. Finalizamos a Parte I da tese, *Do plano de melhoramentos ao plano urbanístico: a contribuição das concepções que impactaram o pensamento urbano brasileiro*, apontando como se deu a transposição dos debates, então restritos à cidade de São Paulo, para o interior.

Neste painel, composto pelas informações biográficas e bibliográficas de Anhaia Mello, recolhemos dados significativos para a compreensão de como se operou a construção de uma *intelligentsia* sobre o urbanismo em São Paulo. Em certa medida, analisamos como se deu a migração das questões relativas

à problemática urbana para as universidades. Nesse sentido, a palavra melhoramentos, até então difundida em diversas cidades pelo interior do Brasil, começou a ser substituída por urbanismo e Plano Diretor, áreas de conhecimento destinadas à compreensão das “verdadeiras questões urbanas”.

A reversão do ciclo metropolitano em que se encontrava o adensamento urbano paulistano na década de 1950, proposto por Anhaia Mello no seu Plano Regional para São Paulo, passava pela proposta de contenção e retração do crescimento urbano. A contenção e a retração, por sua vez, passavam necessariamente pela “fixação” ou “congelamento” das grandes cidades, pois não existia mais espaço disponível nem esperança de abastecimento, de despejo, de energia, de habitações nos espaços que ocupavam.

O acelerado processo de urbanização pelo qual o Brasil estava passando, para Anhaia Mello, colocava como fundamental a reversão do ciclo metropolitano por meio da utilização da concepção teórica da cidade-jardim - assim como fora utilizado em Londres -, como forma de controlar a expansão metropolitana desenfreada. Anhaia Mello defendia que a formação de uma federação de pequenas cidades seria o contraponto às megalópoles e à concentração, concepções centrais apresentadas por E. Howard no livro *Garden Cities of Tomorrow*.

Anhaia Mello declarava-se favorável ao incentivo de estabelecimentos industriais em outros municípios, desde que devidamente preparados. No entanto, apresenta uma observação aos resultados que esse processo poderia provocar, pois, segundo ele, os males da capital, que constituem objeção à presença de indústrias, frequentemente se reproduziram no interior. A maioria das cidades do Estado também não tem energia, não tem água, não tem despejos.

A ideia preconizada por Anhaia Mello de que só é possível um Plano Diretor mediante a fixação da população é motivo de nítida divergência entre os urbanistas, pois sua proposta pressupunha um conjunto de normas estáticas que pudessem romper com o dinamismo econômico que conduzia para a, provável, ocupação ilícita do solo.

Não podemos deixar de destacar que, o “Esquema Anhaia Mello”, cristalizado no “O Plano Regional de São Paulo”, almejou, acima de tudo, a elaboração de um Código de Uso do Solo Lícito. Aqui reside a sua mais significativa contribuição ao urbanismo paulistano: um controle das formas de exploração, da contenção e da especulação do solo urbano. Anhaia Mello pensava ser possível

estancar o ciclo de reprodução permanente do capital imobiliário especulativo com a fixação de controles. A congestão e a descongestão são, para Anhaia Mello, fenômenos exclusivamente físicos, seus significados dentro do sistema econômico, social e político do país não são tratados.

Em São Paulo, na década de 1940, a questão urbana é posta em debate, inicialmente, por meio de uma reforma que acabou com a circulação dos bondes e trens interurbanos, para abrir longas avenidas, túneis, subterrâneos e elevados, a fim de dar conta do crescente trânsito motorizado da cidade. O auge dessa reforma ocorreu no período do prefeito Preste Maia, que governou a cidade entre 1938 e 1945. Freitag (2006) caracteriza esse processo como uma espécie de *hausmanização*, ou seja, um tipo de intervenção urbana marcada por demolições.

É este o nosso ponto de inflexão que nos credenciou à passagem para a Parte II da tese, Trajetórias do Planejamento Urbano em Araraquara: Instrumentos e Institucionalidades.

A atuação de Anhaia Mello junto ao CEPEU transformou-o em um peregrino do interior do Estado de São Paulo, defensor de uma proposta de urbanismo denominada Plano Diretor. Com o sucesso apresentado pela elaboração de Planos Diretores para os municípios de São Paulo foi o CEPEU procurado por diversas prefeituras para que elaborasse os Planos de seus municípios. A FAU-USP cobrava um valor reduzido para a realização dos trabalhos, pois cobria somente as despesas com material gasto e com pessoal envolvido no projeto. No entanto, essa característica é o que fez com que o CEPEU tivesse vida relativamente curta, pois passou a ser pressionado, principalmente, pelo Instituto de Engenharia e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, de São Paulo, uma vez que as diretorias afirmavam que a USP estava fazendo concorrência desleal aos escritórios de Engenharia e Arquitetura.

Mesmo contando com essas pressões, a pesquisa documental realizada apontou que houve profícua troca de conhecimentos entre a Prefeitura Municipal de Araraquara e o CEPEU<sup>79</sup>, pois a presença de Anhaia Mello em Araraquara passou a ser constante após a criação do referido centro de estudos. Como resultado dessa constante troca de conhecimentos, temos as primeiras

---

<sup>79</sup> Como exemplo dessa troca de conhecimentos, identificamos modelo fornecido pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a Organização Comunitária para o Planejamento. O modelo fornece informações para a criação de lei constituindo comissões e escritório local de planejamento. Consulte documento na íntegra no Anexo – R – Fac-Símile – Modelo de projeto de lei CEPEU-FAU-USP, p.278-280.

iniciativas que desembocaram no Memorial Descritivo do Plano Diretor de Araraquara elaborado por Rocha Filho no ano de 1963, em que apresenta nitidamente as influências das concepções urbanísticas de Anhaia Mello. Classifica o solo urbano segundo usos e padrões de ocupação, o zoneamento, tão defendido por Anhaia Mello em seus artigos – com o objetivo de regular o seu uso e a forma de crescimento urbano. Anhaia Mello tratava a cidade como objeto puramente técnico, onde a prioridade era apenas estabelecer padrões de qualidade para o seu funcionamento. Não reconhecia as dimensões dos conflitos espaciais, sociais, econômicos e as desigualdades de renda e seus reflexos na formação do tecido urbano e do tecido imobiliário.

Era estranho a esses planejadores que mudar a cidade deveria ser uma tarefa coletiva, democraticamente construída e com seus procedimentos institucionalizados com efetiva partilha de poder. Esta frase adquire maior contorno de verdade sob ângulos autonomistas, ou seja, daquele que afirma que não se tratará, então, de impor soluções de cima para baixo, mas de conduzi-las democraticamente. Este é o maior desafio enfrentado pelos planejadores do século XX e início do século XXI. O papel do indivíduo versado em técnicas e teorias de planejamento e gestão tem que ser reconfigurado para a condição, simultânea e, *a priori*, contraditória, de modesta e importante: modesto, porque o processo de mudança depende não de sua vontade, mas de uma práxis coletiva da qual ele pode, no máximo, ser parte ativa; e importante, pois seu conhecimento traz balizamentos extremamente úteis ao processo de tomada de decisão sobre os meios e, em parte, até mesmo sobre os fins. (SOUZA, 2003).

A dinâmica engendrada pelo município a partir da década de 1950 para a elaboração de seu Plano Diretor, com a centralização dos debates na Associação de Engenharia e no Rotary Club, longe de representar abertura política no processo decisório local, representou uma recentralização, pois é dessas associações que surgirão os novos quadros administrativos que ocuparão o Executivo municipal, sem que, no entanto, houvesse uma mudança substantiva no *modus operandi* da condução do processo decisório local.

Por outro lado, é certo que um instrumento como o Plano Diretor – ainda mais em um momento de aumento da complexidade das relações econômicas locais -, fez com que o município prescindisse de auxílio de personalidades formuladoras do pensamento urbanístico brasileiro para condução do processo.



Araraquara já contava com profissionais com condições técnicas para executar o Plano. No entanto, o núcleo duro da política local não seria penetrado por qualquer profissional, por mais gabaritado que fosse se pretendesse introduzir normas urbanísticas para disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano encontraria resistências. Houve a necessidade de “convocação” de um renomado político-urbanista de São Paulo para realizar diversas palestras para sensibilizar a elite local da necessidade de elaboração de um Plano Diretor. É certo também que, nesse período já existia uma orientação do governo do Estado de São Paulo para que cidades com mais de 20 mil habitantes produzissem suas normas urbanísticas. Mas, a despeito desta instrução normativa Estadual, se efetivou uma profícua troca de conhecimentos entre o poder público local e o CEPEU. No entanto, essa troca de conhecimentos não foi formalizada em termos de parceria, identificamos claras intenções do poder público local em estabelecer um contrato de assessoria com o CEPEU<sup>80</sup>. O Centro chegou a fornecer um modelo de lei constituindo comissões e escritório local de planejamento que foi utilizado na íntegra pela prefeitura de Araraquara para instituir a Comissão do Plano Diretor de 1962. Nesse modelo, a concepção urbanística, por anos construída por Anhaia Mello, se cristaliza na forma de um conjunto de normas rígidas que conferia à Comissão do Plano Diretor um certo poder deliberativo. A partir daquele momento, segundo a proposta

§ único – Desde a instalação da Comissão nenhum projeto de lei ou medida administrativa referentes a zoneamentos, arruamentos, loteamentos, construções, espaços verdes, obras e serviços de utilidades públicas poderá ser aprovada ou executada, sem o prévio parecer da Comissão do Plano Diretor do Município.

(MODELO DE LEI CONSTITUINDO COMISSÕES E ESCRITÓRIO LOCAL DE PLANEJAMENTO, Serviço de Documentação – FAU-USP- Publicação CEPEU-FAU-Nº 9 – Julho de 1960, p.3).

Destarte, ao mesmo tempo que identificamos concretamente resquícios metodológicos do passado na condução do novo Plano Diretor ao se comparar com o processo da década de 1960 - como a criação de uma Comissão e de Grupos Técnicos e Temáticos -, contraditoriamente, identificamos, do ponto de vista das condições institucionais impostas pelas leis que criaram as Comissões (da década de 1960, que cria a Comissão do Plano Diretor e o de 2002 que cria o

<sup>80</sup> O documento na íntegra de ofício assinado pelo diretor do CEPEU, Lauro Bastos Birkholz, datado de 15 de fevereiro de 1963, declinando convite para ser o presidente da comissão julgadora da concorrência para elaboração do Plano Diretor de Araraquara pode ser consultado no Anexo – Q – Fac – Símile – Ofício da USP nº 42/63, p.277.

CMPUA), uma significativa redução de poder deliberativo do processo que se iniciou com a criação do CMPUA. Em outros termos, em nenhuma de suas finalidades, competências e atribuições para o seu funcionamento há a determinação que deverá ser um instrumento com forte poder deliberativo, mesmo com a tarefa estanque de emitir pareceres. Essa característica ficou clara no tratamento dado ao Executivo a uma demanda de uma empresa produtora de suco de laranja concentrado, a Cutrale, que solicitava a entrega da Rua Emílio Carlos, no bairro Jardim Melhado, para ampliação de sua planta industrial. O CMPUA não foi consultado e nem elaborou qualquer parecer prévio sobre a transação. No entanto, para Edinho Silva (2012) essa transação ocorreu dentro da normalidade pois, segundo ele, não tinha impacto urbano nenhum e não tinha impacto ambiental. Edinho Silva (2012) aponta que a planta fabril da Cutrale era cortada por uma Rua que dividia a fábrica em duas partes. Segundo ele, essa característica não criava impacto urbano, pois a Rua não era margeada por residências. Do ponto de vista ambiental, Edinho Silva (2012) afirma que a remoção da Rua não provocou nada, pois “[...] não tinha nenhum riacho, você (sic.) não tinha nenhum bosque. Você (sic) não tinha nenhum impacto ambiental.” (EDINHO SILVA, 2012). O único impacto que existia para o entrevistado era de trânsito e “[...] pelo que nós medimos, baixíssimo impacto de trânsito.” (EDINHO SILVA, 2012). Por outro lado, o entrevistado reforça que tinha um ganho econômico muito grande, porque a venda daquela Rua propiciou que uma unidade da Cutrale, que ia ser implantada no Guarujá, fosse implantada na cidade de Araraquara. Salienta ainda que “[...] quando nós autorizamos a venda da rua, a Câmara autorizou a venda da rua, nós unificamos as duas plantas e, com isso, sobrou um espaço livre para que uma outra planta, a planta de suco hidratado, fosse implantado, o que gerou um aumento de arrecadação.” (EDINHO SILVA, 2012).

Portanto, conclui o entrevistado, teve um impacto positivo, gerou empregos e aumento da arrecadação, consequentemente, aumento de impostos, “[...] que eu nem fui beneficiado, enquanto gestor, por esse aumento de impostos, foi a atual administração. Portanto, um impacto positivo para a cidade.” (EDINHO SILVA, 2012).

O ex-prefeito decidiu, por meio de um cálculo financeiro, que a entrega da Rua não geraria impacto “negativo” na malha urbana. Nesse sentido vivemos um momento dicotômico no século XXI. Ao mesmo tempo em que colecionamos um conjunto de instrumentos de planejamento urbano modernos, com

tendências claras à promoção de um maior desenvolvimento socioespacial da cidade, carecemos de instituições fortes o suficiente para aplicá-los em prol da coletividade. Assim sendo, faz coro o domínio dos Lupo na política local durante a década de 1960 até meados da de 1970, e as suas divergências com o grupo de planejadores que arrastaram por longo período a aprovação do primeiro Plano Diretor de Araraquara, conforme discutimos na Parte II, Trajetórias do Planejamento Urbano em Araraquara: Instrumentos e Institucionalidades, seção 4, Boaventura Gravina: um interlocutor das correntes urbanistas paulistas na cidade de Araraquara.

Esses referenciais teóricos foram importantes para analisarmos como, ao se pensar a cidade de Araraquara, essas questões da autonomia coletiva na construção de um sistema participativo de formulação e implementação de políticas públicas urbanas se desdobraram concretamente. Nesse momento, nos ativemos às análises da Araraquara do século XXI que esboçou e concluiu uma nova proposta de planejamento urbano. Em virtude do momento histórico de reorganização mesmo das concepções democráticas, a questão participativa surge como o principal rótulo da metodologia a ser aplicada na elaboração do novo Plano Diretor. Buscou-se inspiração metodológica na cidade de Porto Alegre: importaram a proposta de criação de um sistema municipal de planejamento urbano e de um conselho de planejamento urbano. Ao contrário do que a proposta supunha, ou seja, grupos da sociedade qualificados e organizados planejando e gerindo seus espaços (destinos), às vezes conquistando parcerias autênticas e delegação de poder, nos deparamos com uma estrutura montada no principal órgão de elaboração do Plano Diretor de Araraquara, o CMPUA, a confirmação de uma tradição estadocêntrica em “teoria de planejamento”, tipicamente conservadora, sobretudo na construção de uma linguagem hermeticamente técnica e impenetrável. O caráter tecnocrático do passado estava em uma nova roupagem, a do Planejamento Estratégico, Democrático e Participativo. Parte das necessidades de homens e mulheres concretos foi decidida em gabinete.

O processo de elaboração do plano não rompeu com o modelo consultivo das demandas da população, conforme podemos constatar nas falas de Edinho Silva (2012), ao afirmar que quando a população reclama que mora em bairro sem infraestrutura, está expressando a sua concepção de desenvolvimento urbano. Quando reclama que comprou o terreno e de repente foi instalada uma indústria do lado da sua casa, ela está demonstrando o seu descontentamento, ou um depósito de revenda de botijões de gás do lado da sua casa, ela está mostrando ali o seu

descontentamento (sic.). Quanto à mobilidade urbana, Edinho Silva (2012) aponta que quando os deficientes físicos expressam a falta de um sistema de transporte adaptado, eles estão demonstrando a sua vontade de melhorias na prestação desse serviço (sic). Quando a população reclama que o loteamento na sua região invadiu uma área de manancial, ela está mostrando ali o seu descontentamento. A falta de instrumentos (sic) de lazer etc. Assim, para Edinho Silva (2012), nós temos que saber dialogar (sic.) com o Plano Diretor, que é um instrumento técnico de ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano. Para o entrevistado, a administração municipal deve dialogar com a sociedade na realidade da sociedade, chamando a população para debater a sua vida real e não as normas técnicas do Plano Diretor. Segundo Edinho Silva, essa foi uma preocupação que sempre esteve presente em seus diálogos com o secretariado municipal.

Assistimos em Araraquara a um deslocamento dos temas da questão urbana que antes se atinham ao crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo para a problemática da competitividade urbana. O Plano Diretor de Araraquara, instituído pela Lei nº 0623/004, de 1º de abril de 2004, possui uma seção inteira dedicada ao tema da competitividade urbana, seção II, Da estratégia de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico.

A competitividade urbana é resultado da liberalização do mercado que envolve o desenvolvimento da economia global e a privatização do espaço urbano. Nesse sentido, as cidades necessitam competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; competir na atração de novas indústrias e negócios; ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços; competir na atração da força de trabalho adequadamente qualificada.

O Artigo 31, do novo Plano Diretor de Araraquara, inciso V, é enfático em afirmar que a cidade de Araraquara deverá promover a modernização administrativa operacional e de infraestrutura de suporte a atração de investimentos produtivos, na perspectiva de implementação de Tecnopolos-empresendimentos de base tecnológica e Ecopolos-empresendimentos de base ambiental. (PLANO DIRETOR DE ARARAQUARA, Artigo 31, inciso V, p. 21).

A análise da seção II do Plano Diretor de Araraquara, ainda revelou que os porta-vozes do planejamento estratégico urbano, paradoxalmente, buscam, pelo menos, duas analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa. Existe um projeto de cidade que tende prepará-la para a apropriação por

interesses empresariais revestidos por termos politicamente corretos, tais como: desenvolvimento econômico sustentável, garantia de direitos sociais, combate à fome, promoção da cidadania, etc.

Pressupúnhamos que a equipe técnica responsável pela metodologia de desenvolvimento do Plano Diretor participativo de Araraquara tivesse obtido sucesso na conjugação dos conceitos e práticas democráticas participativas na formulação de políticas públicas urbanas com a participação de peritos, de atores e segmentos sociais com interesses específicos. Entretanto, a proposta de Plano Estratégico requer uma série de condições, entre as quais, destacamos as seguintes: vocação expansiva da cidade (em curso ou como projeto); existência de atores urbanos que aceitem a articulação; sensação generalizada de crise ou de perda de oportunidades que permite superar os enfrentamentos entre atores relacionados com os conflitos do dia a dia. A consciência ou sentimento de crise é condição necessária para uma trégua nos conflitos internos para a construção de um projeto coeso, unitário e legítimo. Na verdade, um dos elementos essenciais do planejamento estratégico é a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto da cidade.

É inegável que durante o período em que o CMPUA atuou efetivamente ocorreu um cambio no processo democrático local. Passamos de uma relação com o poder público pautada por uma democracia participava consultiva no nível local de elaboração/recomendação de medidas, como a executada pelo Orçamento Participativo, para um tipo de partilha de poder no âmbito do CMPUA denominada de cogestão. Nessa modalidade de cogestão ocorreu a institucionalização da representação na direção efetiva do arranjo institucional por meio de mecanismos de administração colegiada e compartilhada. Classificamos como cogestão pois no CMPUA, local de participação dos membros que compunham o conselho, esses participantes recebiam informações técnicas que, transformadas em propostas, eram votadas e, posteriormente, incorporadas ao Plano Diretor. Não existia, portanto, a prática coletiva de poder para decidir sobre temas distintos, o que denominamos de autogestão, mas sim a escolha de propostas diante de um quadro pré-estabelecido pelos técnicos do poder público.

Nesses termos, o CMPUA, como a instância maior do Plano Estratégico da cidade de Araraquara, desempenhou um papel importante na ampliação do cânone democrático local, pois se reunia para homologar resoluções e

encaminhamentos relacionados à legislação pertinente; estimular, receber e avaliar sugestões de matérias de interesse coletivos; deliberar sobre instalação de comissões técnicas e grupos técnicos; estimular e zelar pela implementação de programas; apreciar, debater, avaliar sobre matérias e projetos especiais; propor e aprovar processos. A despeito de não ter alcançado o patamar da autogestão no processo decisório local, em que os indivíduos pudessem livremente deliberar sobre seus problemas e demandas, foi um avanço ao sedimentar, naquele período, um espaço institucionalizado de debates sobre os destinos (do ponto de vista da política urbana) da cidade de Araraquara. Por outro lado, com uma preocupação estritamente operacional, decidiu-se que a tarefa administrativa de discutir e deliberar deveria ficar a cargo de coletivos mais homogêneos. Ao CMPUA coube a tarefa de, como órgão municipal e operacional de planejamento, se reduzir à categoria de instrumento funcional e organizativo de um Sistema Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental, o SMPUA.

O Sistema de Planejamento, controlado pela prefeitura municipal, mais especificamente pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, é que estruturou os grupos de trabalho, eles também compostos a seu arbítrio. Acadêmicos, funcionários governamentais e empresários trabalharam para estabelecer o diagnóstico que orientou o estabelecimento das linhas estratégicas do Plano Diretor.

Podemos utilizar como parâmetro analítico do que seria partilha de poder, o processo instituído no governo do município de Michoacán, México. Nesse município foram criados comitês instituídos organicamente no governo como organismos de participação cidadã na gestão de serviços locais. Os comitês possuíam personalidade jurídica e patrimônio próprio, com autonomia para decidir, atuar, gestar e celebrar qualquer ato jurídico para lograr seus fins. Os comitês eram órgãos complementares das atividades do governo municipal e dada a sua natureza descentralizada estavam comprometidos com os interesses coletivos locais. A participação cidadã organizada democraticamente nos comitês constituiu um elemento distintivo e inovador naquela realidade. Os órgãos administrativos que os formavam evidenciam um mapa organizativo simplificado e eleito pelos cidadãos. As atividades do comitê eram realizadas em uma assembleia deliberativa de cidadãos na ação administrativa em termos de sua função consultiva (preparação) e na função de decisão quanto às propostas de normatização e de intervenção na malha urbana (CAMPOS OLÍVIOS, 2011).

As entrevistas de Edinho Silva (2012) e Lima (2012), analisadas na subseção 5.5. *O Plano Diretor de Araraquara: os limites entre o economicamente moderno, ecologicamente correto e democraticamente conservador*, dão a entender que o processo acima exemplificado seria o caminho natural do CMPUA, ou seja, ele se constituiria em um órgão público, com personalidade jurídica independente do poder público e complementar às suas ações. Se se configurasse esse cenário, caminharíamos para um processo concreto de partilha de poder no processo decisório local. No entanto, a análise das entrevistas realizadas apontam que o CMPUA não rompeu com o seu profundo vínculo com o poder público, seu criador, transformando-se em um espaço de debates técnicos com meros procedimentos consultivos à população dos bairros.

O processo de formulação participativa de um Plano pode ser mais importante que o Plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isso porque ele pode criar uma esfera ampliada de participações e ampliar, por conseguinte, o debate com a legitimação de atores, até então excluídos do processo, com pontos de vista conflitantes. Nada disso, entretanto, pode ser garantido pela formulação técnica ou legislativa, por mais concreta que seja. A simples efetivação legislativa de um mecanismo participativo na formulação e implementação de políticas públicas urbanas, pode esconder objetivos ou intenções que, em muitos casos, só ficariam expostos quando o processo já estivesse em curso ou concluso.

A entrevista com o ex-presidente da Câmara e vereador por 21 anos em Araraquara, José Wellington Pinto, claramente comprova que a simples formulação técnica ou legislativa não bastam. Pinto (2012) afirma que o vereador e então presidente da Câmara, Ronaldo Napeloso, é o rei (sic.) desses projetos de mudança de zoneamento urbano. O Falcoski [refere-se ao Arq. Antonio Luiz Nigro Falcoski, [ex-secretário de Planejamento Urbano e condutor, nos mandatos do prefeito Edinho Silva (2000-2008), do Plano de Desenvolvimento e Planejamento Urbano Ambiental], fez um Plano Diretor que no governo atual [refere-se ao governo do então prefeito Marcelo Fortes Barbieri (2009-2013)] já sofreu uma mudança radical com relação a permissão de construção de condomínios verticais na Vila Harmonia, que tradicionalmente, salienta Pinto (2012) é um bairro residencial e que agora, pode, de repente, ter uma construção de um condomínio de 18 andares ao lado de residências (Sic.). A Associação dos Moradores da Vila Harmonia, lembra Pinto (2012), entrou com uma ação judicial e o presidente do Tribunal de Justiça deu uma

eliminar suspendendo a lei que autorizava a construção de condomínios. Para o entrevistado, são os interesses políticos aliados aos interesses corporativos que promovem as pressões para as alterações no Plano Diretor, ou seja, o interesse individual, pessoal, prevalecendo sobre o coletivo.

As análises críticas elaboradas sobre o processo de formulação do Plano Diretor Participativo de Araraquara, com sólido embasamento em sistematização documental produzida, fornecem um rol de constrangimentos que precisam ser revisados quando da efetivação de um novo processo de Plano Urbanístico. Citamos alguns tendo como lastro as observações produzidas por Maricato (2001): falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; falta de precisão, em especial, da orientação dos investimentos; linguagem hermética e especializada e propostas setoriais desvinculando o físico do social; conteúdo restrito a diretrizes gerais vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal (leia-se cidade do mercado).

O planejamento burocrático e tecnocrático revestiu-se de um discurso moderno, democratizante e participativo na forma de construção de seus instrumentos, que, em análise criteriosa revelou forte dirigismo do poder público local na elaboração da proposta de normatização do uso e ocupação do solo urbano.

A participação cidadã no sistema de planejamento urbano na cidade de Araraquara, mais especificamente no órgão CMPUA, conduziu os indivíduos a um comportamento condicionado aos critérios normativos que formataram suas ações. Nesse contexto, as preferências individuais, como os interesses, se viram alijadas pelos ordenamentos institucionais, que, por sua vez, se sustentaram mediante processos de socialização e instrumentalização. O sistema de planejamento urbano determinava a agenda de ações e influenciava a composição da realidade em que os atores políticos produziam seus debates e consensos.



## Referências bibliográficas

- ABREU, Silvana de. **Planejamento governamental: a SUDECO no “Espaço Mato-Grossense”. Contexto, propósitos e contradições**. São Paulo: s.d., 2001 (Tese de Doutorado apresentada à FFLCH/USP).
- ABREU, Diores Santos. **Poder político local no populismo :Presidente Prudente - SP, 1928-1959**. Presidente Prudente : Impress, 1996
- ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Iplan-Rio, 1992.
- ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE / GTZ / IPPUR, 1997.
- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultures of politics, Politics of Cultures: revisioning Latin American social movements**. Boulder: Westview Press, 1998.
- AMARAL, Aracy A. **Arte e meio artístico. Entre a feijoada e o x-burguer**. São Paulo: Nobel, 1982.
- ANUÁRIO da Escola de Engenharia Mackenzie. **Comemorações do 25a Aniversário da Fundação do Curso de Arquitetura**. São Paulo, 1942.
- ANUÁRIO da Escola Politécnica de São Paulo. **Dr. Luiz de Anhaia Mello**. Anuário da Escola Politécnica. São Paulo, 1900, p. 379-380.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. **A Peste e o Plano. O urbanismo sanitaria do engenheiro Saturnino de Brito**. São Paulo: s.d., 1992. (Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP).
- \_\_\_\_\_. Um sanitaria militante na cultura urbanística moderna. In: **Caderno de resumos do seminário de pesquisa Por uma cidade sã e bela**. O urbanismo dos engenheiros sanitarias no Brasil Republicano. São Carlos: EESC/USP.
- \_\_\_\_\_. A cidade como um corpo sã e belo: o pensamento urbanístico do engenheiro Saturnino de Brito. In: FERNANDES, A.; GOMES, M. A. de F. (Orgs). **A cidade & História: modernização das cidades brasileiras nos Séculos XIX e XIX**. Salvador: UFBA, 1992.
- ANDRADE, Antonio Luiz Dias de. **Vale do Paraíba, sistemas construtivos**. São Paulo: FAU-USP, 1984.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 192p.
- ARTIGAS, João Batista Vilanova. Os caminhos da arquitetura moderna. In: **Caminhos da Arquitetura**. São Paulo: Ciências Humanas, 1982 [versão original de 1952].
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994a. 308p.
- \_\_\_\_\_. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996. 174p. (Debates, 272).
- BADRA JUNIOR, Miguel. **Notas a teoria da arquitetura**. São Paulo: Anhami, 1959.
- BANHAM, Reyner. **Teoria e projeto na primeira era da máquina**. Tradução A.

M. Goldberger Coelho. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1979.

BARCELLOS, Vicente Quintella. **Unidades de vizinhança: notas sobre a sua origem, desenvolvimento e introdução no Brasil**. O presente trabalho é uma reelaboração de textos anteriormente produzidos no âmbito acadêmico durante o mestrado e doutorado (nota do pesquisador), 2001. Disponível em < [http://www.http://vsites.unb.br/fau/pos\\_graduacao/paranoa/edicao2001/unidade/unidade.htm](http://www.http://vsites.unb.br/fau/pos_graduacao/paranoa/edicao2001/unidade/unidade.htm)>.

BASSET, Edward M.; WILLIAMS, Frank B.; BETTAMAN, Alfred e WHITTEN, Robert. **Harvard City Planning Studies**, v.VIII. Cambridge: Harvard University Press, 1935.

BENEVOLO, Loenardo. **“Origines de La Urbanistica Moderna”**. Buenos Aires: Tekne, 1967.

BENEVOLO, Leonardo. **Ultimo capítulo da arquitetura moderna**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BENHABIB, S. **Toward a deliberative model of democccratic legitimacy**. S. Benhabib (org.). *Democracy and difference*. Princeton University Press, 1996);

BENINCASA, Vladimir. **Velhas fazendas: arquitetura e cotidiano nos Campos de Araraquara, 1830-1930**. São Carlos: EdUFSCar: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

BEOZZO, J. O. O clero italiano no Brasil. In: BONI, L. A. (Org.). **A presença italiana no Brasil**. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia, Fondazione Giovanni Agnelli, v. I, 1987.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BIRKHOLZ, Lauro Bastos. **O Ensino do planejamento territorial no Brasil**. Tese para provimento da cátedra Planejamento II (1ª e 2ª partes). São Paulo, 1967.

\_\_\_\_\_. **Planos diretores municipais no Estado de São Paulo e sua implantação**. Tese de concurso de Livre-Docente (docência, junto à Cátedra Planejamento II (1ª edição e 2ª partes). Separata da Revista DAE, São Paulo, 1968.

\_\_\_\_\_. **O Centro de Pesquisa e Estudos Urbanos, CEPEU, da Universidade de São Paulo**. Seminário Plano Diretor Municipal – FAU – USP, pp.23-27, 1989.

BIZELLI, José Luís. **O planejamento municipal e o poder local em Araraquara**. [Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Campus de Araraquara no ano de 1990].

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de política (vol. 1)**. Editora UnB: São Paulo, 2000.

BOESIGER, Willy. **Le Corbusier**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BONI, L. A. (Org.). **A presença italiana no Brasil**. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia, Fondazione Giovane Agnelli, v. I, 1987.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BÓRON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOSSETTI, Adriano Augusto. **A avenida Nove de Julho como síntese das intervenções urbanísticas na cidade de São Paulo na primeira metade do século 20.** (IN) SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. *A promoção privada de habitação econômica, 1930 – 1964.* São Carlos: RiMa, 2002.

BRANCO, Catullo. **Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil.** São Paulo: Alfa Omega, 1975.

BRASIL, Flávia de Paula D. Participação Cidadã e Reconfigurações as Políticas Urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** v.6, n. 2, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras.** Trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

\_\_\_\_\_. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge A. **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil.** Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

\_\_\_\_\_. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. **Revista Observatório do Milênio**, PBH/FJP, 2009 (no prelo).

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Pesquisa Planos Diretores Participativos.** Brasília: MCIDADES/CREA/CONFEA, 2007.

BRITO, Saturnino Rodrigues. **Tracé sanitaire des Villes.** Paris: Imprimerie Chaix, 1916.

BROWN, Nina; PARK, Robert; BURGESS, Ernest. **Urban Ecology Studies**, 1925. Copyright © 2001-2009 by Regents of University of California, Santa Barbara.

BURGESS, Ernest; BOGUE, Donald J.(Eds). **Contributions to Urban Sociology.** Chicago: University of Chicago Press, 1964.

\_\_\_\_\_. **Urban Sociology.** Chicago: University of Chicago Press, 1967.

CAMPOS, Cristina de. **São Paulo pela lente da hygiene: as propostas de Geraldo de Paula Souza para a cidade (1925-1945).** São Carlos, SP: RiMa Editora, 2002.

CAMPOS NETO, Cândido Malta. **Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo.** São Paulo: s.d., 1999. (Tese de doutorado apresentada à FAUUSP).

CAMPOS OLIVOS, José René. La democracia participativa em el gobierno municipal. (IN) REVUELTA VAQUERO, Benjamín e PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando (coords.) **Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones.** México: Universidad de Guanajuato, IFE, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010.

CANO, Wilson. Subsidios para a reformulação das políticas de descentralização industrial e de urbanização no Estado de São Paulo. IN: **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo.** São Paulo, SEADE, p.p. 107-31, 1988. (Coleção Economia Paulista, v. 1, 1).

CAPRI, Roberto. **Álbum comemorativo, Companhia Vidraria Santa Marina;** Monte Domecq' et Cie., p. 661; A. d'Atri, **L'État de São Paulo et Le renouvellement économique de l'Europe**, p.44;

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In: **Cadernos do IPPUR**. Rio de Janeiro: IPPUR, ano XI, n. 1 e 2, 1997. p. 79-112.

\_\_\_\_\_. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da Lei 10.257/01. In: FNRU / Programa de Gestão Urbana **Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Instrumentos de democratização e gestão urbana**. Quito, 2002, 80p.

CARDOSO, Fernando Henrique. A cidade e a política. **Cadernos Cebrap**, São Paulo, n. 7, Cebrap, 1972.

CARO, Robert. **The power broker**. New York: Vintage Books, 1982.

CARTILHA CIDADE PARA TODOS. I **Fórum da Cidade – A cidade que queremos: construindo a cidadania. Estatuto da Cidade, Agenda 21 Brasileira e novos desafios e cenário para o processo de elaboração do Plano Diretor**. CD-ROM produzido pela Prefeitura do Município de Araraquara, SP: 2002.

CARVALHO, A. M. Fotografias e comentários de viagens – Berlim. In: **Arquitetura e Urbanismo**, jul/ago 1936 e set/out 1936.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAVAROZZI, Marelllo. **Beyond Transitions do Democracy in Latin America. Journal of Latin American Studies**, 24(3). Cambridge e outros lugares, p. 665-684, 1992.

CASTELLS, Manuel. **Problemas em sociologia urbana**. Lisboa: Presença; [São Paulo]: Martins Fontes, 1975.

CASTELLS, Manuel. **La ciudad y las masas: sociologia de los movimientos sociales urbanos**. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1986.

CASTORIADIS, C. **L’Institution imaginaire de la société**. Paris: Seuil (edição brasileira: Rio de Janeiro, editora Paz e Terra, 1982), 1975.

\_\_\_\_\_. **As encruzilhadas do labirinto**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

CASTORIADIS, Cornelius *et. al.* **A criação histórica**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1992.

CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS. **Boletim** n. 8, 2.ed. São Paulo: FAU, 1960.

CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS. **Boletim** n. 1, 2. ed. São Paulo: FAU, 1963.

CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS. **Boletim** n.7, ed. São Paulo: FAU, 1963.

CEPEU-FAU n. 9 de julho de 1960 que tratava da “**Organização Comunitária para o Planejamento**”.

CESAR, R. de Cerqueira. Consequências econômicas das novas restrições sobre as construções. In: **Digesto Econômico** 137, ano XIII, set/out 1954.

CHAUÍ, Marilena. **O discurso competente**. (IN) Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas. São Paulo: Editora Moderna, 1982.

CHOAY, F. **“L’Urbanisme – Utopies et Realités”**. Paris: Seuil, 1965.

CÓDIGO SANITÁRIO DE 1894 (Theodoro Sampaio). Artigos 1º e 2º. IN: MORETTI, Ricardo De Souza , 1993, p.5.

CÓDIGO DE Obras Arthur Saboya de 1929, Lei nº 3.427. Revisado e consolidado pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1993. p p. 3-4,

COHEN, J. **Procedure and substance in deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

CORDEIRO, 2007. **Vantagens do recadastramento imobiliário**. disponível em: < <http://www.adpmnet.com.br>>. Consulta realizada em 12 de abril de 2011

COSTA, Lúcio. **Le Cordusier no Brasil**. (IN) Revista Arquitetura. IAB. RJ. p.: 7-8 – COSTA, Lúcio (20 de fevereiro de 1948). Carta depoimento. [Em Línea]. Página Web – Disponível em: url < <http://www.vitrivius.com.br/documento/documento.asp>>. [Consulta em 12 de fevereiro de 2011].

\_\_\_\_\_. **Registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.

\_\_\_\_\_. **Razones de la Nueva Arquitectura – 1934. Y otros ensayos**. Lima: Embajada del Brasil, 1986.

COSTA, Luiz Augusto Maia. Planejamento antes do planejamento. Cidade e território em São Paulo, 1886-1903. In: GITAHY, M. L. C. **Desenhando a cidade do século XX. Estudos de história e fundamentos sociais da arquitetura e do urbanismo em São Paulo, 1870-1970**. São Carlos: RiMa/FAPESP, 2005.

\_\_\_\_\_. **O ideário urbano paulista na virada do século. O engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais e urbanas modernas (1886-1903)**. São Carlos: Rima/Fapesp, 2003.

COSTA, Luiz Flávio Carvalho. Fotografia e história regional. **Revista estudos: Sociedade e Agricultura**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, n. 10, abril de 1998, p.208-215.

\_\_\_\_\_. Paisagens urbanas: um estudo regional sobre fotografias (75-94). In: SANTOS, Raimundo; CARVALHO, Luiz Flávio de; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Mundo rural e política – ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro, 1998.

\_\_\_\_\_. **Dois estudos. O caminho de São Bento de Araraquara; Paisagens urbanas: um estudo regional sobre fotografias**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2001.

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. Caxambu, 1996. 22p.

CULLINGWORTH, J. Barry. **The political culture of planning. American Land Use Planning in Comparative Perspective**. Nova Iorque e Londres: Routledge, 1993.

CYMBALISTA, Renato. Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção. In: **III curso de gestão urbana e de cidades**, Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. CD-ROM.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula & SOMEKH, Nádia. “Solo Criado: Balanço e Perspectivas”. In: **Seminário Solo Criado: Balanço e Perspectivas**. São Paulo:

Instituto Pólis, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie, 2005. CD-ROM.

D'ABRANCHES, Dunshee. **Governos e congressos da República dos Estados Unidos do Brasil, 1889 a 1917**, I, p. 180-181; II, p. 166-167; Monte Domecq' et Cie, p. 645;

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-303.

\_\_\_\_\_. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

DECKKER, Zilah Quezado. **Brasil Built. The Architecture of the Modern Movement in Brasil**. London: Spon Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **On democracy**. New Harven: Yale University Press, 1998.

DAMASCENO, Eduardo Camilev. **Engenheiros dos novos tempos**. [Depoimento de Jorge Wahl] – São Paulo, 1996.

DAMASCENO, Angela Nunes. **Rio de Janeiro: a cidade que os médicos pensaram e os engenheiros produziram**. (IN) SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 4., 1996, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: UFRJ/Prourb.

DEÁK, Csaba. **Apresentação: Reorganização capitalista e reordenação espacial na crise**. Espaço & Debates, 1988, 25:7-8.

\_\_\_\_\_. **O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista**. Espaço & Debates, 28:18-31.

DEÁK, C & SCHIFFER, S (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/ Fupam, 1999.

DEAN, Warren. **A industrialização de São Paulo. (1880-1945)**. Tradução de Octávio Mendes Cajado. São Paulo: Difusão Europeia do Livro/EDUSP, 1971.

DEVESCOVI, Regina de Campos Balieiro. **O processo de produção do espaço urbano e da segregação espacial**. Dissertação de Mestrado. Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano. Professor Orientador: Luís Carlos Bresser Pereira. Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, 1985.

DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE, 1999. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=205](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=205)>. Consulta feita em 12 de abril de 2011.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. 228p.

DOYAL, Len & GOUGH, Ian (1994). **Teoría de las necesidades humanas**. Barcelona e Madri, ICARIA e FUHEM.

DROR, Yehezkel. **A capacidade para governar: informe ao Club de Roma**. São Paulo: Fundap, 1999.

ESCOLA POLITÉCNICA DA USP. **História da Escola Politécnica**. Disponível em <http://www.poli.usp.br/Organizacao/Historia/default.asp>, acessado em 22/09/2008, depoimentos de Badra Jr., 1985, p.18; Cesar, 1985, p.25; Mila, 1985, p.15-16; Pimentel, 1985, p.20.

FARAH, Marta F. S. Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos da Previdência. In: **Espaço & Debates** 16, ano V, 1985, p. 73-82.

\_\_\_\_\_. **Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997. v. 4. 45p. (Cadernos de Gestão Pública e Cidade).

FAUUSP. 1982; LEVY, Evelyn. "Olhando para Trás: 40 Anos de Planejamento Urbano em São Paulo". **Revista Espaço e Debates**, n. 15, São Paulo, 1985.

FELDMAN, Sarah. "**Planejamento e Zoneamento. São Paulo 1947-1972**". Tese de doutorado. FAUUSP. 1996.

FERNANDES, A.; SAMPAIO, H.; GOMES, M. A. A constituição do urbanismo moderno na Bahia (1900-1950). In: **Encontro Anpur**, 6, 1995. Brasília. Anais... ANPUR, 1995.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, ano XVII, n. 41, 2001, p.26-45.

FERNANDES, A.S.A. **Empresarialismo urbano e qualidade de vida: mudanças estruturais na gestão de Salvador**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 89-102, mai./jun. 1997

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão Agrária, perquisa e MST**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 630p.

FERNANDES, Florestan. **O modelo autocrático burguês de transformação**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERRARI, Celson. **Planejamento municipal integrado**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

FICHER, Sylvia. **Os arquitetos da Poli. Ensino e profissão em São Paulo**. São Paulo: FAPESP/EDUSC, 2005.

FRANZESE, Cibele. IPTU Progressivo no Tempo. **Revista Dicas: ideias para a ação municipal**, n. 222, Instituto Polis, 2005.

FREITAG, Bárbara. **Teorias da cidade**. Campinas, SP: Papirus, 2006.

FREY, Jean-Pierre. **Henri Prost (1874-1959), um planeador de rotas distintas**. Em Revista Urbanismo, n. 336, de maio a junho de 2004.

FUJITA, Camila. **Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil**. Tese de Doutorado – Área de Concentração: Paisagem e Ambiente. – FAU-USP. Orientadora: Maria Ângela Faggin Pereira Leite. – São Paulo, 2008.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Unidade de Políticas Públicas –

UPP. **Pensando a gestão partilhada: a Agenda 21 Local**. São Paulo, 2001.

GAMA, R. **Preservação e memória ferroviária, reciclagem e restauração**. (Participação em Mesa Redonda). São Paulo: Instituto Ferroviário de Estudos Avançados, 1988.

GÉRAUD, Roger. **O homem e a obra**. Folha de São Paulo – Edição Especial – Caderno 9 - Set./Out. – 1967.

GOMES, Ângela M. de C. O redescobrimdo o Brasil. In: GOMES et al. **Estado Novo: ideologia e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GRAMSCI, A. Cardernos do Cárcere: temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRONSTEIN, Marta D. **Expansão urbana e habitação da classe trabalhadora: da vila operária ao lote popular**. São Paulo, mimeo, 1987.

\_\_\_\_\_. **O papel da Irregularidade na Estruturação do Espaço Urbano no Município de São Paulo. 1900-1987**. São Paulo: Edusp, 1987.

\_\_\_\_\_. **A cidade clandestina, os ritos e os mitos; o papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo 1900 – 1987**. Tese de Doutorado apresentada à FAUU-USP. São Paulo: mimeo, 1989.

GUIMARÃES, Gonçalo. **Uma cidade para todos. O Plano Diretor do município de Angra dos Reis**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GUIMARÃES, Marcelo Duncan Alencar. **Os colonos de Rio Claro: estudo de uma colonização no norte do Mato Grosso**. Itaguaí: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Theorie des kommunikativen Handelns**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981, 2v.

\_\_\_\_\_. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon Press, 1985.

\_\_\_\_\_. Discourse Ethics: Notes on Philosophical Justification. In: **Moral Consciousness and Communicative Action**. Cambridge: MIT Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania**. In: Novos estudos do CEBRAP. São Paulo, n. 43, nov. 1995.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do urbanismo**. Campinas, SP: Papirus, 1990.

HAUSSMANN, George Eugène [baron]. **Memoires**. Édition intégrale précédéc d'une introduction générale par Françoise Choay et d'un' introduction technique par Bernard Landau et Vincent Sainte Marie Gauthier – Paris: Editions de Seul, 2000.

HELLER, Agnes. **Além da justice**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998 [1987].

HILPERT, Thilo. **La ciudade functional**. Madrid: Instituto de Administração Local, 1983.

HOBSBAWM, Eric. **A Era do Capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991)**. Companhia das Letras: São Paulo, 1994.



\_\_\_\_\_. **Da Revolução Industrial inglesa ao Imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1979.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Impérios**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo; revisão técnica de Maria Célia Paoli. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOWARD, Ebenezer, Sir. **Cidades-jardins de amanhã**. Tradução de Marco Aurelio Lagonegro. São Paulo : Hucitec, 1996.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 1999**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001. 121p.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Brasil, 2002.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2003. 245p.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005. 245p.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. 245p.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

JORNOD Naïma; JORNOD Jean-Pierre Jornod; Le Corbusier (Charles Edouard Jeanneret), **Catalogue raisonné de l'oeuvre peint**. Skira, 2005.

KEIM, Jean. **Historie de la photographie**. Paris: Presses Universitaires de France, 1970. Coleção Que sais-je?

KELSEN, H. **Essência e valor da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1929.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. Cultura Acadêmica, 2000.

KOWARIC, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro e São Paulo: Paz e Terra, 1983 [1979].

\_\_\_\_\_. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. São Paulo: Papirus, 1993.

LAMAS, José M. Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenvolvimento da cidade**. 3. ed. Porto: Fundação Calouste Gulbenkian; Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2004.

LAMPARELLI, Celso. **O Pe. Lebre: continuidades, rupturas e sobreposições**. Conferência proferida no 3º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. São Paulo, 1994, mimeo.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

LEÃO, Mário Lopes. **O metropolitano em São Paulo**. Monografia apresentada ao Instituto de Engenharia de São Paulo, 1945.

LE CORBUSIER. **Le plan Voisin**. (IN) Oeuvres complètes – 1910-1929. Zurich: Vol. I – Ed. D'Architecture, 1925.

LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 3. ed., (1984[1946]).

\_\_\_\_\_. **La charte D'Athènes**. Paris: Editions Mœnuit, 1957.

\_\_\_\_\_. **Os três estabelecimentos do homem**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979.

\_\_\_\_\_. **Os três estabelecimentos humanos**. São Paulo: Perspectiva, 1980.

\_\_\_\_\_. **A Carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec, 1990.

LECHNER, N. **Los patios interiores de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Ed anthropos, 1974.

LEFORT, C. **Pensando o político**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

LEITE, M.F.P. **Destrução ou Desconstrução?** Questões da paisagem e tendências de regionalização. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

LEITE, Miriam Moreira (org.). **Retratos de Família**. São Paulo: Edusp, Fapesp, 1993.

LEME, M. C. da S. A concepção de cidade e de papel do Estado para os urbanistas paulistanos no início do século. In: GOMES, M. A. F. (Orgs). **Velhas e novas legitimidades na reestruturação do território**. Encontro nacional da Anpur, 4. Salvador. Anais... Salvador: ANPUR/FAU/MAU/UFBA, 1993.

\_\_\_\_\_. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895 – 1965. In: LEME, M.C.S. (Coord.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 1998.

\_\_\_\_\_. A formação do Pensamento Urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: \_\_\_\_\_ **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAU-USP, FUPAM, 1999. p. 20-38.

\_\_\_\_\_. **Um estudo sobre planejamento urbano em São Paulo 1930**. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, 1990.

\_\_\_\_\_. O Plano de Avenidas e a formação do pensamento urbanístico em São Paulo nas três primeiras décadas do Séc. XX. In: FERNANDES, Ana; GOMES, Marco A. F. (Org.). **Cidade e História**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992.

LEMO, Alberto. **História de Araraquara**. Edição do Museu Histórico e Pedagógico Voluntários da Pátria e Prefeitura Municipal de Araraquara: Tipografia Fonseca Ltda, s/d.

LÉVY, Jacques. **L'espace legitime. sur la dimension géographique de la fonction politique**. Paris: Presse de La Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.

LIJPHART, A. **Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIMA, Robson Luiz Rosa. **Contribuição de melhoria**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 775, 17 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7138>>. Acesso em: 27 jun. 2011.

LINS, Antonio José Pedral Sampaio. **A ferrovia e três utopias urbanas, ou como os pioneiros viam o trem: uma análise comparativa entre “Cidades Jardins”, “Cidades Linear” e “Cidade Industrial”**. (IN) SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 5., 1998, São Paulo. Anais... São Paulo: PUC-Campinas, 1998. CD-ROM.

LIPMAN, Walter. **The New York word's fair 1939/1940**. (IN) Dawn of a New Day. London: The Queens Museun Ed., 1940.

LODI, Carlos. **O Plano Diretor**. Revista de Engenharia Municipal, nº 8, Vol. 1955/58, 1958.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

MACHADO, Lia Osório. **Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica**. (IN) EGLER, Claudio *et al.*: Cadernos LAGET, nº 5, 1995.

MACPHERSON, C. B.; CANADIAN Broadcasting Corporation. **The real world of Democracy**. Nova Iorque; Oxford: Oxford Universit Press, 1966.

MAIA, Prestes. **Um estudo de Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo**. São Paulo: Cia. Melhoramentos, 1930.

\_\_\_\_\_. **O zoneamento Urbano**. São Paulo: Edições Sociedade “Amigos da Cidade”, n. 1, 1934.

\_\_\_\_\_. “Os Grandes Problemas Urbanísticos de São Paulo (V) - Zoneamento”. **Revista Digesto Econômico**, n. 100, São Paulo, março de 1953.

\_\_\_\_\_. “Os Grandes Problemas Urbanísticos de São Paulo (VI) - Planejamento, Parques e Jardins”. **Revista Digesto Econômico**, n. 102, São Paulo, maio de 1953.

\_\_\_\_\_. “O relatório sobre o Esquema Anhaia”. In: **COGEP. “O Planejamento Urbano na Cidade de São Paulo: contribuições para recuperação de sua memória – 1900/1971”**. São Paulo: COGEP, 1981.

MANDIETA Y NUÑES, Lucio. **Urbanismo y Sociología**. Asociación Mexicana de Sociología. Correspondiente de la Asociación Internacional de La Unesco. México, D.F., 1951

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge Universty Press, 1997.

MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. **Gestão estratégica, políticas públicas e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo**. Araraquara – SP: s.n. 2001

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília *et al.*: **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, Ala Luiza. **Império do Café. A grande lavoura no Brasil – 1850-1890.** São Paulo: Atual Editora, 1991.

MARTINS, Carlos. **Arquitetura e Estado no Brasil.** Dissertação de mestrado apresentada à FFLCH-USP. São Paulo: mimeo, 1979.

MASCARENHAS, R. S. **Contribuição para o estudo da administração sanitária estadual em São Paulo.** [tese de livre-docência]. São Paulo: Faculdade de Higiene e Saúde Pública da USP; 1949.

MELLO, Diogo Lordello de. A experiência internacional em gestão metropolitana. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouzrt e ZVEIBIL, Victor Zular (Orgs.): **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas,** Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

MELLO, João Manoel Cardoso de. **O capitalismo tardio: contribuições à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1986. (originalmente apresentado como tese de doutorado na Unicamp).

MELLO, Luiz I. de Anhaia. **Introdução ao estudo da estética.** USP, 1926.

\_\_\_\_\_. **Estudo de estética sociológica (Crítica e produção da obra de arte).** USP, 1926.

\_\_\_\_\_. **Problemas de urbanismo: mais uma contribuição para o calçamento.** USP, 1927.

\_\_\_\_\_. **A cidade.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia de São Paulo, s/d, 1928.

\_\_\_\_\_. **O governo das cidades.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia de São Paulo, s/d, 1928.

\_\_\_\_\_. **O Problema psicológico: as Associações Americanas de Urbanismo.** Publicado com o título *Urbanismo*. Conferência realizada no Instituto de Engenharia em 08 de novembro de 1928.

\_\_\_\_\_. **O problema psicológico: bases de uma campanha prática e eficiente em prol de São Paulo maior e melhor.** Conferência proferida no Rotary Club de São Paulo, s/d, 1928.

\_\_\_\_\_. **Um grande urbanista francês: Donat-Alfred Agache.** USP, 1928.

\_\_\_\_\_. Problemas de Urbanismo - Bases para a resolução do problema tecnico (sic.). **Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo.** São Paulo, 1929.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo: o problema financeiro.** Conferência proferida no Instituto de Engenharia de São Paulo, s/d, 1929.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo: regulamentação e expropriação.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, s/d, 1929.

\_\_\_\_\_. **A verdadeira finalidade do urbanismo.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, s/d, 1930.

\_\_\_\_\_. **Natureza, classificação, características econômicas dos serviços de utilidade pública.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, 1930.

\_\_\_\_\_. **Regulamentação dos serviços de utilidade pública.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, s/d, 1930.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo: o recheio ativo e organizado das cidades modernas.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, s/d, 1930.

\_\_\_\_\_. **Economia da Terra Urbana.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, 1932, 1933.

\_\_\_\_\_. **Organização de Planos.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, 1933.

\_\_\_\_\_. **Novos Subsídios para a Regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia, 1934.

\_\_\_\_\_. **Sociedade Amigos da Cidade.** Conferência realizada no Instituto de Engenharia.

\_\_\_\_\_. **Um Programa de Habitação para os Estados Unidos,** Conferência Realizada no Instituto de Engenharia, 1936.

\_\_\_\_\_. **A National Planning Board e o Plano Nacional dos Estados Unidos,** Conferência Realizada no Instituto de Engenharia, 1937.

\_\_\_\_\_. **Pierre Charles L'Enfant e o Plano da Cidade Federal,** 1937.

\_\_\_\_\_. **O Plano Regional de São Paulo - Uma Contribuição da Universidade para o estudo de Um Código de Ocupação Lícita do Solo.** São Paulo : FAUUSP, 1956, mimeo.

\_\_\_\_\_. **Elementos para o planejamento territorial dos municípios.** São Paulo: Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, FAUUSP, 1957.

MESSIAS, Rosane Carvalho. **O cultivo do café nas bocas do sertão paulista: mercado interno e mão-de-obra no período de transição – 1830-1888.** São Paulo: Unesp, 2003.

MEYER, Regina M.P. **“Metrópole e Urbanismo. São Paulo Anos 50”.** Tese de doutorado. FAUUSP. 1991.

MILLS, C. W. A sociedade de massas. In: FORACCHI, Marialice Mencarini; MARTINS, José de Souza. **Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia.** São Paulo: LTC, 1977, p.307-325.

MINDLIN, Henrique E. **Arquitetura Moderna Brasileira.** RJ: Aeroplano, 2000.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning. Reconceiving roles for planning, plans, planners.** Nova York/Toronto: The Free Press/Maxwell Maxmillan Canada, 1994.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e Fazendeiros do Estado de São Paulo.** São Paulo: Hucitec, 1984.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Leo Ribeiro de. **Observações à margem dos 'Elementos básicos para o planejamento regional de São Paulo', de autoria do professor Anhaia Mello, e**

**do parecer do conselheiro Prestes Maia a seu respeito".** São Paulo, 21 maio. São Paulo, Arquivo Ribeiro de Moraes, 1954.

MOREIRA, Antonio Cláudio M L. **O Plano Diretor e a função social da propriedade urbana.** Texto preparado para a Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. São Paulo: 2.000. (capturado do sítio: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto>).

MORETTI, Ricardo de Souza. **Reverendo modelos habitacionais induzidos pelas exigências Legais.** São Paulo: departamento de Engenharia de construção civil. BT/PCC116.

MOSES, Robert. **Programa de melhoramentos públicos para São Paulo.** New York/São Paulo: International Basic Economy Corporation, 1950.

MUMFORD, Lewis. **The city in history.** London: Penguin Books, 1961.

NERY JR., José M. **"Discursos de Anhaia Mello e de Prestes Maia sobre o**

**NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** -2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991

NUN, J. **Democracia gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?** Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2000.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OHTAKE, Maria Flora Gonçalves. **O processo de urbanização em São Paulo: dois momentos, duas faces.** [Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. São Paulo, 1982.

OZELLO, Marco. **"Planejamento Urbano em São Paulo: 1889-1961".** Dissertação de mestrado, EAESP/FGV. 1983.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição – pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PAPADAKI, Stamo. **Oscar Niemeyer: works in the progress.** Nova York: Reinold Publish Corporation, 1956.

PARK, Robert; BURGESS, Ernest. **Introduction to the Science of Sociology.** Chicago: University of Chicago Press, 1921.

PARK, Robert; BURGESS, Ernest W.; MCKENZIE, Roderick D. **The City.** Chicago: University of Chicago Press, 1925.

\_\_\_\_\_. **Human Communities: The City and Human Ecology.** Glencoe, Ill: Free Press, 1952.

PDDUA PREPARA PORTO ALEGRE PARA ENFRENTAR O NOVO MILÊNIO. **Propostas do PDDUA – Etapas do Processo.** Disponível em: <<http://http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/proposta.htm>>. Consulta feita em 12 de abril de 2011.

PECHMAN, Robert Moses. **Olhares sobre a cidade.** Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 1994

PEDRÃO, F. Tendências históricas e vontade política na formação espacial do Brasil. In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C.A.; GALVÃO, A.C. (org.). **Regiões e cidades,**

**cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003, p. 166-167.

PEREIRA, P. C. X. . **São Paulo, a construção da cidade, 1872-1914.** São Carlos: Rima Editora, 2004. 174 p.

PEREIRA, P. C. X. (Org.); GITAHY, M. L. C. (Org.). **O complexo industrial da construção e a habitação econômica moderna.** . 1. ed. São Carlos (SP): RiMa, 2002.

PEREIRA, Pedro Enrique Fontenele. **O processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara e a participação social.** [Relatório final da disciplina Estágio Supervisionado do curso de Administração Pública, sob orientação do Professor Dr. José Luiz Riani Costa, Unesp, FCLAr, 2002].

PERRY. Clarence Arthur. **Neighborhood and community planning.** in *Regional Plan of New York and its Environs.* *Regional Survey*, volume VII, New York, 1929.

PETRONE, M. T. S. **O imigrante italiano na fazenda de café de São Paulo.** In:

\_\_\_\_\_. A influência da imigração italiana nas origens da industrialização brasileira. In: BONI, L. A. (Org.) **A presença italiana no Brasil.** Porto Alegre: Escola Superior de Teologia, Fondazione Giovanni Agnelli, 1987. v. I.

PIERROT, Fabrício (Colaboração de Ramiro Manso). **O crime de Araraquara.** 2.ed. 1898 (data da Introdução escrita por Ramiro Manso).

PIERSON, Donald. **Cruz das almas. A brazilian village.** New Yourk/Washington: Smithsonian Institute, 1951.

PLANO DIRETOR de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara. **Prefeitura do Município de Araraquara,** 1 de abril de 2004. Disponível em< [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br)>.

POLIS. **Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.e. Glasgow: Fontana, 1981.

RAMIREZ, Maria Clemencia. A política do reconhecimento e da cidadania no Putumayo e na Baixa Bota Caucana: o caso do movimento cocalero de 1996. (IN) **Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa.** (org.) Boaventura de Sousa Santos. Porto : Edições Afrontamento, 2003. p. 145-181.

REIS, Heraldo da Costa. Fundos especiais: nova forma de gestão dos recursos públicos. **Revista de administração municipal**, v. 38, n. 201, 2000, p. 51-59.

REIS, N. G. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720).** 2 ed. São Paulo: Pini, 2000.

RELPH, Edward. **Place and Placelessness.** Londres, 1976

REVISTA POLITÉCNICA. **O Prof. Luiz de Anhaia Mello na Direção da Faculdade de Filosofia.** Revista Politécnica, São Paulo, n. 137, p. 249, jan. /fev. 1941, p.249.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. Formação do capital imobiliário e a produção do espaço construído – 1870 – 1930. **Espaço e Debate**, n. 16. São Paulo: Cortez, 1985.

\_\_\_\_\_. A (in) governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, Lícia *et al* (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 261-291.

\_\_\_\_\_. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 11-27.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. **Sociedade e Território**, n.12, ano IV, Lisboa, Maio, 1990.

\_\_\_\_\_. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 53-80.

\_\_\_\_\_. Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q. & PECHMAN, R. C. **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor e Gestão democrática de cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática: provesses e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). **Cidade povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Introdução de Pietro Saffa. Apresentação de Paul Singer. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultural, 1992. (Os Economistas).

ROCHA FILHO, Gustavo Neves. **Relatório final do Plano Diretor de Araraquara**. Araraquara, São Paulo: 22 de dezembro de 1963.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1989.

\_\_\_\_\_. Zonas de interesse social. **Boletim Dicas: ideias para a ação municipal**. Instituto Polis, n. 117, 1998.

\_\_\_\_\_. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Estúdio Nóbél: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.



SADEK, Maria Tereza. **Sistema Partidário Brasileiro: a debilidade institucional**. Instituto de estudos economicos, sociais e políticos. [Working Paper n° 72, Barcelona, 1993].

SAGMACS. **Estrutura urbana da aglomeração paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais**. São Paulo – Prefeitura Municipal de São Paulo: Sociedade para Análise Mecanográfica e Gráfica dos Complexos Sociais, 1957.

\_\_\_\_\_. Quo Vadis, Brasil? In: SACHS, Ignacy, WILHEIN, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs). **Brasil – um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

\_\_\_\_\_. "Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality", In: SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (Ed.), **Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SAMPAIO, M. R. A. de. **O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulista**. Espaço & Debate, ano 14, n° 37, 1994.

SANTORO, Paula (Org.). **Gestão Social da Valorização da Terra**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004 .80 p. (Cadernos Pólis, 9).

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Cristina Camilo dos. IPTU Progressivo no Tempo – uma nova perspectiva para o combate aos vazios nas cidades brasileiras. **COBRAC 2002**. Disponível em <[http://geodesia.ufsc.br/geodesia-online/arquivo/cobrac\\_2002/045/045.htm](http://geodesia.ufsc.br/geodesia-online/arquivo/cobrac_2002/045/045.htm)>. Acesso em 9.nov.07.

SANTOS, Milton & BERTHA, K. Becker (Orgs.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

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

SARTORIS, Alberto. **Enciclopedie de la architecture nouvelle**. Milano: Ulrico Hoepli, Vol. III, (s/d).

SATURNINO, Brito. **Urbanismo traçado sanitário das cidades**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

SCHMACHTENBERG, Ricardo. **Código de Posturas e Regulamentos: Vigiar, Controlar e Punir**. [Trabalho apresentado no IX Encontro Estadual de História – Associação Nacional de História – Seção Rio Grande do Sul – ANPUH – 2008].

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalism, socialism, and democracy**. Nova York; London, 1995.

SCHWARCS, Lilia Moritz. **As Barbas do Imperador**. São Paulo, Companhia das Letras, 1998

SCHWARTZ, Peter. **A arte da previsão. Planejando o futuro em um mundo de incertezas**. São Paulo: Página Aberta, 1995.

SZMENCSÁNY, Maria Irene Queiroz Ferreira. **Produção, apropriação e organização do espaço na economia cafeeira: contrastes entre o Vale do Paraíba e o Oeste paulista (1880-1930)**. Sinopses. São Paulo, n. 5, p. 20, 1993.

SEGAWA, Hugo. **Prelúdio da metrópole. Arquitetura e Urbanismo em São Paulo na passagem do século XIX ao XX**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

\_\_\_\_\_. **Arquiteturas no Brasil 1900-1999**. São Paulo: Edusp, 1977.

SELINGARD-SAMPAIO, Silvia. **Indústria e território em São Paulo: a estruturação do Multiconplexo Territorial Industrial Paulista: 1950-2005**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. Nova Iorque: Russel Sagem Fundation, Oxford: Clarendon Press, 1997.

SEVCENKO, Nicolau. **Orfeu extático na metrópole. São Paulo: Sociedade e cultura nos frementes anos 20**. 1ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

\_\_\_\_\_. **Revolta da Vacina. Mentes insanas em corpos rebeldes**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

SHETH, D. L. The great language debate: politics of metropolitan versus vernacular Índia. In: BAXI, Upendra; PAREKH, Bhikhu (Orgs.). **Crisis and change in contempopary India**. Londres, 1995.

SICA, Paolo. **La imagem de la cidade**. Barcelona: Editora Gustavo Gilli, 1977.

SILVA, Ana Amélia da; SAULE JÚNIOR, Nelson. **A cidade faz a sua constituição. Pólis**, São Paulo, n. 10, 1993, 72p.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, Eduardo. **Barões e Escravidão**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/INL, 1984.

SILVA, L. A. Machado da (Org.). **Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SILVA, Sérgio S. & SZMRECSÁNYI, Tamás. **História econômica da Primeira República**. São Paulo: Hucitec/ Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica/ Editora da Universidade de São Paulo/ Imprensa Oficial do Estado, 2002.

SILVEIRA, Antenor. A habitação econômica na higiene pessoal. In: **Revista do Arquivo Municipal** 82, 1941.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. O Setor de obras públicas e as arigens do urbanismo na cidade de São Paulo. In: **Espaço e debates. Revista de Estudos Regionais e urbano**, n. 34, 1999.

\_\_\_\_\_. **O declínio dos engenheiros e os planos realizados para as capitais brasileiras ao longo da Primeira república**. 2004

SITTE, Camillo. **A construção das cidades segundo seus princípios artísticos**. São Paulo: Ática, 1992.

SOMEKH, Nádia. **A (des)verticalização de São Paulo**. Dissertação de Mestrado apresentada à FAU-USP. São Paulo: mimeo, 1987.

\_\_\_\_\_. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Nobel, 1997.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque de. **A contribuição de Henri Lefebvre para a reflexão do espaço urbano da Amazônia**. Monografia de especialização FIPAM/NAEM, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Urbanização e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Ática, 1996.

\_\_\_\_\_. **O desafio metropolitano – um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPINK, Peter. Parcerias e avanços com organizações não estatais. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis / Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 141-175.

SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis / Fundação Getúlio Vargas, 2002.

STANGERUP, Henrik. **Lagoa Santa, Vidas e Ossadas**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1983.

STUCKENBRUCK, Denise Cabral. **O Rio de Janeiro em questão: O plano agache e o ideário dos anos 20**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SZMRECSANYI, Maria Irene de Queiroz Ferreira. Produção, apropriação e organização do espaço na economia cafeeira: contrastes entre o Vale do Paraíba e o Oeste paulista (1880 – 1930) In: **Sinopses**. São Paulo: FAUUSP, n. 05, 1984.

\_\_\_\_\_. Rio e São Paulo. **Revista USP**. n. 17, São Paulo: USP, 1993.

SZTOMPKA, Piotr. **The sociology of social change**. Printed and bound in great Britain by Marston Lindsay Ross International, Oxfordshire, 1993.

TAFURI, Manfredo. **Viena Rossa. La politica residenziale nella Vienna socialista, 1919-1933**. Milano: Electra, 1980.

\_\_\_\_\_. **Projecto e utopia: arquitetura e desenvolvimento do capitalismo**. Lisboa: Presença, 1985.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000. 415p.

TELAROLLI JÚNIOR, Rodolpho. **Poder local na Primeira República**. São Paulo: Nacional, 1977.

\_\_\_\_\_. **Poder e saúde: a república, a febre amarela e a formação dos serviços sanitários no Estado de São Paulo**. Campinas: Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, 1993.

\_\_\_\_\_. Rodolpho. **Para uma história de Araraquara: 1800-2000**. Araraquara: Unesp/FLC, Laboratório Editorial, 2003.

\_\_\_\_\_, Rodolpho. A fragilidade da representatividade democrática. **Jornal O Imparcial**. Caderno Especial: Política ontem e hoje, Araraquara 1833 – 2000. Araraquara, SP: domingo 21 de março de 1999, p. 24.

TOLEDO, Benedito Lima de. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo**. São Paulo : Empresa das Artes, 1996.

TOLEDO, Rodrigo Alberto. **Eleições municipais em Araraquara – o ineditismo da vitória do Partido dos Trabalhadores em 2002**. Monografia do curso de especialização em Gestão Pública e Gerência de Cidades – FCL – Unesp, Araraquara, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ruralidade e urbanidade: um enfoque sustentável**. Araraquara, SP: Programa de Pós-graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2004 (Primeiro trabalho apresentado à disciplina Ruralidade e Urbanidade);

\_\_\_\_\_. Rodrigo Alberto. **Dos problemas sócio-ambientais para uma democracia para além do mercado**. Araraquara, SP: Programa de Pós-graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2004 (Segundo trabalho apresentado à disciplina Tópicos Especiais: movimentos sociais e segurança urbana);

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento sustentável na formulação de políticas públicas e sua proposta de gestão cidadã em Araraquara no período 2001-2004**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara. Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias do Planejamento Urbano no Município de Araraquara: do centralismo decisório ao desenvolvimento sustentável**. Texto produzido para participação no I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia, de 11 a 13 de agosto de 2010 na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Brasil. GT 2: Atores sociais, instituições participativas e democracia.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas e gestão cidadã**. São Carlos: RiMa Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. **Processo histórico de construção do ideário urbano brasileiro**. Série Desafios Urbanos – Vol. I – São Carlos: RiMa Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os desafios urbanos do século XXI: planejamento, democracia e participação**. Série Desafios Urbanos – Vol. II – São Carlos: RiMa Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre a história do planejamento urbano na cidade de Araraquara: política local e planejamento urbano**. Série Desafios Urbanos – Vol. III – São Carlos: RiMa Editora, 2012.

TOURINHO, Arx. Contribuição de melhoria. (IN) MARTINS, et al.: **Tributos Municipais (ISS, IPTU e contribuição de melhoria)**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

VALLE, Maria Isabel. **A participação social na elaboração de planos diretores em Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Zoneamento: coerências e contradições entre postulados**

teóricos e políticas no urbanismo paulistano. Trabalho apresentado no **V Seminário História da Cidade e do Urbanismo**. Campinas, São Paulo, 1998.

VAZ, José Carlos. Legislação de uso e ocupação do solo. **Boletim Dicas: ideias para a ação municipal**. Instituto Polis, n. 77, 1996.

VEIGA, Eduardo Luiz Veiga Lopes. **Araraquara: 182 anos brilhando como o sol**. Araraquara, 1999. (no prelo).

VILLAÇA, Flávio. **A estruturação de metrópole sul-brasileira**. Tese de Doutorado apresentada à FFLCH-USP. São Paulo: mimeo, 1978.

VIOLA, Assunta. A formação da paisagem na periferia da cidade de São Paulo. **Revista virtual "Arquitextos"**, 0088.04, ano 4, setembro de 2007.

VIOLA, E. O. O movimento ecológico no Brasil – 1974-1986: do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, J.A. (Org.). **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ, 1987, p. 63-110.

\_\_\_\_\_. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: \_\_\_\_\_; LEIS, H.; SCHERER-WARREN, I. *et al.* **Meio, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001, p. 134-160.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. (IN) ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos B.; MARICARO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VIOLA, E.; LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bisetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 1992, p. 73-102.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. (IN) CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WILLIAMS, R. Culture. Glasgow: Fontana, 1981.

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

### **FONTES DE DADOS JORNAL O IMPARCIAL**

I CONFERÊNCIA DA CIDADE – A cidade que queremos – Construindo a cidadania. Folheto de divulgação do evento que se realizou em Maio de 2003, no Espaço Cultural Paratodos.

GRAVINA, Boaventura. Urbanismo e Plano Diretor. **Jornal O Imparcial**, 9 de abril de 1961.

JORNAL O IMPARCIAL de Araraquara. Entrega do Plano Diretor de Araraquara. **O Imparcial**, 27 de dezembro de 1963, p. 7.

\_\_\_\_\_, Boaventura. O Plano Diretor do Município de Araraquara. **O Imparcial**. Sábado, 3 de dezembro de 1977.

\_\_\_\_\_, Boaventura. Plano Diretor do Município de Araraquara. **Jornal O Imparcial**, 20 de novembro de 1987, n. 14.317, p.6-8

JORNAL O IMPARCIAL de Araraquara. **Estamos às vésperas do planejamento do futuro do nosso município**. Imparcial de 22 de janeiro de 1963;

JORNAL O IMPARCIAL de Araraquara. **Caderno especial: De Santi o Prefeito do século**. Domingo 22 de agosto de 1999.

SISTEMA MUNICIPAL de Planejamento Urbano e Ambiental – SMPUA. Processo de planejamento estratégico na concepção e formulação do PDPUA. Prefeitura Municipal de Araraquara, 2002.

### **DOCUMENTOS ARQUIVO HISTÓRICO (Intermediário) DE ARARAQUARA**

ARARAQUARA. **Câmara Municipal de Araraquara**. Requerimento do Sr. Joaquim Vieira dos Santos, apresentado à Câmara Municipal em 1930, 1930.

ARARAQUARA. **Ata do conselho consultivo municipal em reunião realizada em 1932**, 1932.

ARARAQUARA. **Câmara Municipal de Araraquara**. Requerimento do Sr. Joaquim Vieira dos Santos, apresentado à Câmara Municipal em 27 de julho de 1931, 1931.

ARARAQUARA. Câmara Municipal de Araraquara. **Secretaria. Processo número 124 de 4 de maio de 1937**. Interessado: Joaquim Vieira dos Santos. Título: pedido de isenção. Assunto: requerimento 37/38 do interessado de isenção de taxa de água para a Granja da Villa Vieira de sua propriedade, situada neste município, 1937.

ARARAQUARA. **Livro de registro de portarias da prefeitura municipal de araraquara**. Período de 13/02/1936 à 31/12/1938, 1938.

ARARAQUARA. **Câmara Municipal de Araraquara**. Ofício número 209/51, envio de autógrafo de lei aprovada dispondo sobre a criação do Plano Urbanístico da cidade, 1951.

ARARAQUARA. **Diretoria de expediente da prefeitura Municipal de Araraquara**. Parecer datado de 1 de junho de 1951 instruindo veto à lei que aprovava a criação do Plano Urbanístico da cidade de Araraquara, 1951.

ARARAQUARA. **Prefeitura municipal de Araraquara**. Diretoria de Expediente e Pessoal. Processo número 118/51 de 25 de setembro de 1951. Lei do Plano Urbanístico remetida ao Executivo municipal pelo ofício número 209/51 (observação: esta lei foi vetada no todo pelo Executivo), 1951.

ARARAQUARA. **Diretoria de obras e serviços públicos de araraquara**. Solicitação de produção de levantamento aerofotogramétrico do Cadastro Geral de Araraquara, 17 de outubro de 1952, 1952.

ARARAQUARA. **Prefeitura municipal de Araraquara**. Diretoria de Obras e Serviços Públicos. Processo número 21/52 de 17 de outubro de 1952. Cadastro: levantamento aerofotogramétrico do cadastro geral realizado pelo Aero Club de Araraquara, 1952.

ARARAQUARA. **Ofício número 647/56, de 18 de agosto, da prefeitura municipal de Araraquara**, solicitando informações quanto à idoneidade da empresa Aeromapa Brasil Ltda, 1956.

ARARAQUARA. **Prefeitura municipal de Araraquara**. Diretoria do Expediente e Pessoal. Processo número 1137/56 de 20 de agosto de 1956. Edital número 173 de concorrência pública para produção de levantamento aerofotogramétrico, 1956.

ARARAQUARA. **PROCESSO nº 482-58, de 21 de fevereiro de 1958**. Espólio de Boaventura Gravina. Arquivo Histórico (Intermediário) de Araraquara, 1958.

ARARAQUARA. **OFÍCIO do Grupo de Trabalho do Plano Diretor de Araraquara, 1967**, p. 7. Relatório a respeito dos estudos e levantamentos elaborados até o ano de 1967.

ARARAQUARA . **Contrato de locação de serviços profissionais número 272**, 06 de agosto de 1969, 1969.

ARARAQUARA . **Contrato de locação de serviços profissionais número 273**, de 06 de agosto de 1969, 1969.

ARARAQUARA . **Contrato de locação de serviços profissionais número 277**, de 19 de agosto de 1969, 1969.

ARARAQUARA . **Contrato de locação de serviços profissionais número 278**, de 20 de agosto de 1969, 1969.

ARARAQUARA. **LEI 1.697 de 2 de junho de 1969**. Dispõe sobre a criação do Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara (DAAE), 1969.

ARARAQUARA. **OFÍCIO do Grupo de Trabalho do Plano Diretor de Araraquara, 1972, p.7**. Relatório apresentado ao prefeito Rubens Cruz em que se apresentam as conclusões a respeito dos levantamentos produzidos até a data, 1972.

ARARAQUARA . **Prefeitura municipal de Araraquara**, Ofício nº 0079/2005, de 24 de janeiro de 2005, p.3.

#### **LEIS, PORTARIAS E ATOS – Arquivo Histórico (Intermediário) de Araraquara**

ARARAQUARA. **ATO Nº 4/69, de 7 de fevereiro de 1969**. Indica o vereador Jobal Amaral Velosa para integrar a comissão do Plano Direto de Araraquara, 1969.

ARARAQUARA. **ATO Nº 54/61 de 17 de abril de 1962**. Indica o vereador José Wellington Pinto para integrar a comissão do Plano Diretor de Araraquara, 1962.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 205/61 de 5 de dezembro de 1961**. Câmara Municipal de Araraquara constitui comissão do Plano Diretor.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 39/68**. Projeto de Lei 48/68, de 22 de abril de 1968. Suspende a vigência do artigo 64 e seus parágrafos, da Lei nº 1632, de 22 de abril de 1968, Araraquara, 1968.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 40/68. Projeto de Lei nº 49/68, de 8 de outubro de 1968**. Dispõe sobre recuo do alinhamento de edifícios de Araraquara, 1968.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 41/68. Projeto de Lei 50/68, de 8 de outubro de 1968**. Dispõe sobre a construção de conjuntos residenciais de Araraquara, 1968.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 42/68**. Projeto de Lei nº 51/68, s/d. Dispõe sobre recuo para edificações residenciais e comerciais de Araraquara, 1968.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 44/67, de 6 de novembro de 1967**. Aprova normas urbanísticas para o município de Araraquara, 1967.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 58/67. Projeto de lei nº 79/67.** Aprova em Sessão extraordinária de 11 de dezembro de 1967 a suspensão da vigência da Lei nº 1607, de 17 de novembro de 1967, que dispunha sobre as normas urbanísticas de Araraquara, 1967.

ARARAQUARA. **AUTÓGRAFO Nº 6/68. Projeto de Lei nº 10/68, de 26 de março de 1968.** Revoga a Lei nº 1607, de 17 de novembro de 1967 e aprova as normas urbanísticas para Araraquara, 1968.

ARARAQUARA. **Lei Nº 1077 de 9 de dezembro de 1961.** Constitui Comissão do Plano Diretor de Araraquara, 1961.

ARARAQUARA. **LEI Nº 1607, de 17 de novembro de 1967.** Aprova normas urbanísticas para o município de Araraquara, 1967.

ARARAQUARA. **LEI Nº 1620, de 27 de dezembro de 1967.** Suspende a vigência da Lei nº 1607, de 17 de novembro de 1967, que dispunha sobre as normas urbanísticas, 1967.

ARARAQUARA. **LEI Nº 1632, de 22 de abril de 1968.** Revoga a Lei nº 1607 de 17 de novembro de 1967 e aprova as normas urbanísticas para Araraquara, 1967.

ARARAQUARA. **LEI Nº 1661, de 15 de outubro de 1968.** Dispõe sobre o recuo do alinhamento de edifícios residenciais na zona comercial de Araraquara, 1968.

ARARAQUARA. **LEI Nº 1662, de 15 de outubro de 1968.** Dispõe sobre a construção de conjuntos residenciais de Araraquara, 1968.

ARARAQUARA. **LEI Nº 168 de 14 de janeiro de 1969.** Dispõe sobre o cadastramento de terrenos de Araraquara, 1969.

ARARAQUARA. **LEI Nº 5831, de 5 de junho de 2002.** Institui o CMPUA de Araraquara, 2002.

ARARAQUARA. **Portaria Nº 1382 De 9 De Dezembro De 1962.** Nomeia comissão do Plano Diretor de Araraquara, 1962.

ARARAQUARA. **PORTARIA Nº 1456, de 19 de outubro de 1962.** Nomeia José Sérgio Andrade para integrar a comissão do Plano Diretor de Araraquara, 1962.

ARARAQUARA. **PORTARIA Nº 1650, de 30 de abril de 1964.** Nomeia o Eng. José dos Santos para integrar a comissão do Plano Diretor de Araraquara, 1964.

ARARAQUARA. **PORTARIA Nº 1789, de 8 de março de 1969.** Nomeia a comissão do Plano Diretor, 1969.

ARARAQUARA. **PORTARIA Nº 1832, de 3 de junho de 1969.** Concede demissão dos senhores Antonio Lupinacci Ramalho e Jobal Amaral Velosa da comissão do Plano Diretor de Araraquara, 1969.

ARARAQUARA. **Portaria Nº 870 de 28 de fevereiro de 1955.** Nomeia comissão do Plano Diretor, 1955.

ARARAQUARA. **Portaria Nº 873 de 04 de março de 1955.** Nomeia o prof. Francisco Amendola da Silva, Diretor da Escola de Belas Artes, como membro da comissão do Plano Diretor, 1955.

ARARAQUARA. **PROJETO DE LEI Nº 31/65, s/d.** Desincorpora bem de uso comum do povo e dispõe sobre a construção por incorporação de edifício em condomínio de Araraquara, 1965.



ARARAQUARA. **REQUERIMENTO Nº 220/65 de 26 de abril de 1965.** Solicita aprovação do projeto de construção de edifício onde se localizava o Teatro Municipal. Requerimento assinado pelo vereador Leonardo Crocci Filho de Araraquara, 1965.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964: Institui a Correção Monetária nos Contratos Imobiliários de Interesse Social, o Sistema Financeiro Para a Aquisição da Casa Própria, Cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras Providências.** Brasília: Presidência da República, 1964.

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

PORTO ALEGRE. **LEI COMPLEMENTAR Nº 434, de 01 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: <  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/default.htm>>, 1999. Consultado em 12 de abril de 2011.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004: Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.** São Paulo: PMSP, 2004.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei 7.805 de 1º de novembro de 1972: dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município e dá outras providências.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1972

SÃO PAULO (Cidade). **Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo.** DOMSP, 16 de Março, 36 (50): suplemento, 1991.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei 13.430 de 13 de setembro de 2002: Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2002.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei 7.688, de 30 dezembro de 1971: Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, e dá outras providências.** São Paulo: PMSP, 1971.

## **ENTREVISTAS**

AZZONI, Alcyr. **Alcyr Azzoni:** entrevista [12 de outubro de 2011]. Entrevistador: Rodrigo A. Toledo. Araraquara - SP: 2011. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente do CMPUA concedida à pesquisa de doutorado "Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?".

GRAVINA, Vanda. **Vanda Gravina:** entrevista [out.2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. São Paulo: residência da entrevistada, 2011. 1 arquivo digital VOICE003.MP3. Entrevista à viúva de Boaventura Gravina concedida à pesquisa de

doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

LIMA, Alessandra de. **Alessandra de Lima**: entrevista [26 de março de 2012]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2012. 1 cassete sonoro. Entrevista a atual Secretária de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Araraquara à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

NEVES DA ROCHA F<sup>O</sup>, Gustavo. **Gustavo Neves da Rocha Filho**: entrevista [9 de agosto de 2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. São Paulo – SP: 2011. 1 arquivo digital VOICE002.MP3. Entrevista concedida ao professor aposentado da FAU-USP e elaborador do primeiro Plano Diretor da cidade de Araraquara à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

PINTO, José Wellington. **José Wellington Pinto**: entrevista [23 de novembro de 2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2011. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente da Câmara de Vereadores no ano de 1962 concedida à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

SILVA, Edinho. **Edinho Silva**: entrevista [4 de abril de 2012]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2012. 1 arquivo digital. Entrevista ao ex-prefeito de Araraquara nos períodos de 2000-2004 e 2004-2008 concedida à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

### **ENTREVISTAS ANALISADAS (REALIZADAS EM 2006)**

AMARAL, Linconl Ferri do. **Linconl Ferri do Amaral**: entrevista [26 de janeiro de 2006]. Entrevistador: Rodrigo A. Toledo. Araraquara – SP: 2006. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Secretário de Desenvolvimento Urbano de Araraquara concedida à pesquisa de mestrado;

AZZONI, Alcyr. **Alcyr Azzoni**: entrevista [26 de Janeiro de 2006]. Entrevistador: Rodrigo A. Toledo. Araraquara - SP: 2006. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente do CMPUA concedida à pesquisa de mestrado;

CARVALHO, Marcelo. **Marcelo Carvalho**: entrevista [20 de janeiro de 2006]. Entrevistador: Rodrigo A. Toledo. Araraquara – SP: 2006. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Diretor da Agência de Desenvolvimento de Araraquara concedida à pesquisa de mestrado;

GARIBALDI, José Roberto. **José Roberto Garibaldi**: entrevista [30 de janeiro de 2006]. Entrevistador: Rodrigo A. Toledo. Araraquara – SP: 2006. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Coordenador de Planejamento Urbano do Plano Diretor de Araraquara concedida à pesquisa de mestrado.

## **APÊNDICE A – ENTREVISTAS REALIZADAS NA PESQUISA DE DOUTORADO (2011 – 2012)**

AZZONI, Alcyr. **Alcyr Azzoni**: entrevista [12 de outubro de 2011]. Entrevistador: Rodrigo A. Toledo. Araraquara - SP: 2011. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente do CMPUA concedida à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

### **1. A partir de qual momento, na trajetória de elaboração do Primeiro Plano Diretor de Araraquara, o Senhor efetivamente participou enquanto membro da Comissão? Descreva, por favor, como foi essa participação.**

Trabalhei na primeira revisão do PD, por volta de 1967. O Rotary fez uma divisão de vários grupos de trabalho. A composição do Rotary tinha, por exemplo, Nelson Barbieri, Engenheiro, Paulo Barbieri, arquiteto. Então a composição do Rotary, a diversidade dos componentes revelava que era o único local que reunia um grupo com perfil profissional capaz de pegar aquele material e revisar alguma coisa. Por que rapidamente, entre a experiência de fazer o PD e a revisão, por volta de 6 ou 7 anos, em menos de 10 anos os mapas e as coisas propostas ficaram extremamente acanhadas. A cidade teve um boom e aquelas propostas ficaram acanhadíssimas. Lembro-me dos 4 mapas, o distrito industrial iniciava um pouco além da Alameda Paulista. E a cidade, com a explosão da cultura da cana. As projeções da cidade do futuro melou rapidinho. Então não tinha como aplicar aquelas propostas, pois elas ficaram acanhadas e fora de condição de implementação. O esquema do PD foi, partir de uma cidade existente e saia daquele centro histórico, mais os bairros antigos de moradias, Carmo, são José, são Geraldo, mais a Vila Xavier, e saia desse centro um conjunto de estradas, caminhos, que iam para as fazendas. Quem vai hoje para Bueno de Andrada, para Ribeirão Preto. Enfim, saindo daquele quadrado urbanizado, saiam as vias que ligavam a esses antigos caminhos. As projeções foram, não destruindo esses caminhos, pois a cidade era mais rural do que urbana, somente em 1970 é que se inverte. Esses caminhos foram fundamentais para que as pessoas se locomovessem. O que se fez não foi propor algo que destruísse esses caminhos, e sim se ajustou o desenvolvimento urbano possível do futuro a esses caminhos que

foram os orientadores dos loteamentos. Pegaram o quadrado existente e estabeleceram quais ruas ganharia um tratamento de via de circulação mais rápida e com o interior dessas áreas eles chamavam de Unidades de Vizinhança, então o conceito seria assim, cada parte dessas seriam autossuficiente. Cada uma teria uma autonomia com relação a educação, comércio, segurança etc. A cidade foi pensada de uma forma simples, Unidades de Vizinhança e um conjunto de eixos viários que já existiam e conectados com esses caminhos que levavam para outras regiões. Só que a cidade bem rapidamente, por causa dos loteamentos, rompeu com esses limites.

## **2. O Senhor conhece o papel do Boaventura Gravina nesse processo?**

Em Araraquara, ele era extremamente discreto. Ele tinha milhões de coisas em Bragança Paulista, Norte do Paraná, São José do Rio Preto. Aqui em Araraquara, ele teve certamente uma presença muito forte em cima de outros investidores acredito assim, dentro desse sistema do Rotary faziam assim, ahh! O Gravina comprou, então é bom. Ele tinha o tino para investimentos. Não vejo que ele tenha se privilegiado de informações para esses investimentos, posso estar equivocado. Mas ele já tinha um conhecimento muito grande disso tudo, ele já participava de diversos locais em que se discutia isso. Em 1966, quando mudei-me para Araraquara, Gravina já era reconhecido como um investidor, um empresário metido em mil coisas. Ele e o Dinucci, eram meio como se fossem os orientadores dos investimentos imobiliários, ou seja, o seu investimento em determinadas áreas acabava incentivando com que outros também investissem. Então esses vínculos entre Boaventura Gravina, Rotaryano e investidor imobiliário, o irmão que era diretor da FAU, a criação do CEPEU pelo Anhaia Mello representa uma primeira rede estabelecida que contribuiu para o início dos trabalhos de elaboração do PD. Mas existia outra rede, Araraquara tinha nesse período a SOENGR, quem fazia parte dessa associação tais como Arnaldo Palamone Lepre, o Nelson Barbieri, o Boaventura Gravina. O Palamone, que cursou arquitetura no Rio recebeu diretamente as influências de Anhaia Mello. Eu fui presidente do Rotary entre 1979-1980, tinha mais de 50 membros dessa cobraçada toda. O Gravina participava de todos os fóruns de debates e Associações de Araraquara, uma pessoa culta, um investidor, uma pessoa rica. Ele planava sobre todas as Associações. Diziam que ele morava aqui e era dono do mundo.

## **3. Qual foi a contribuição de Anhaia Mello, ou da FAU-USP/CEPEU, no processo de elaboração do primeiro Plano Diretor de Araraquara? Como se deram as**

**participações das Associações e, especialmente, do Rotary Club nesse processo?**

Araraquara deu sorte na coincidência de ter um investidor interessado na elaboração de um Plano Diretor, que era Engenheiro, Agente Consular da Itália e Rotariano. Foi a primeira cidade do Brasil a ter um Plano Diretor. O prefeito Rubens Cruz, também criou uma comissão de revisão do PD, o Gravina era presidente, o Barbieri era Vice, eu fui Secretário.

**4. Como foi a relação da Comissão do Plano Diretor com o poder público Municipal? A gestão do prefeito Rômulo Lupo entrou em conflito com a Comissão? Qual foi o fato desencadeador desse conflito?**

Eu acho que era uma coisa muito aberta. A Comissão tocava as coisas, não havia muita interferência, limitação ou conflito, não me lembro de nenhum fato. Rômulo Lupo respeitava muito o Boaventura Gravina, mais a colônia italiana inteira. Eram empresários poderosos que faziam parte do Rotary e das Comissões, Aldo Lupo, Wilton Lupo, Elvio Lupo, estavam no Rotary. Era quase uma maçonaria, todos eles também deviam ser maçons. Tinham o lado oculto, como maçons, e o de serviços, no Rotary Club Araraquara composto por profissionais. Só entra no Rotary quem representa uma profissão. A praxe do Rotary é, primeiramente convidar a pessoa para dar uma palestra, depois para fazer parte do Clube.

**5. O Arquiteto Neves da Rocha Filho se utilizou de alguma metodologia que preconizava a participação de atores sociais no processo de construção do Plano Diretor? Se sim, como essa participação foi organizada?**

Desconhece.

**6. O Senhor participou das atualizações, posteriores a aprovação do Plano em 1963? Como foram organizados os trabalhos nesses processos de atualização do Plano Diretor?**

O entrevistado se manteve distante das outras atualizações.

**7. O Senhor também participou da elaboração do Novo Plano Diretor de Araraquara na gestão do Prefeito Edinho Silva. Comparativamente ao processo anterior, o iniciado sob a gestão do Prefeito Edinho Silva, do ponto de vista metodológico, o Senhor poderia apontar as aproximações e distanciamentos?**

Coincidiu do Eng Boaventura Gravina ser o presidente do Rotary Club Araraquara, 1955, era o único da cidade, tinha quase uns 60 membros. A nata dos empresários e profissionais de Araraquara, do comércio, dos serviços. Engenheiro Boaventura

Gravina, cultura extrema, empresário, fazendeiro, presidente do Rotary, o irmão, Pedro Gravina, toma posse como diretor da FAU. No mesmo momento, surge o interesse de criar um laboratório para estudos urbanísticos. O Boaventura fala pro irmão, e ele estabelece o contato com Anhaia Mello que tenta utilizar Araraquara como o primeiro teste do laboratório. O CEPEU tentou desenvolver o PD. O Rotary fez a primeira revisão do PD. Eu era o único professor de geografia urbana da FCL e fui indicado para trabalhar nessa revisão como membro da faculdade.

GRAVINA, Vanda. **Vanda Gravina:** entrevista [out.2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. São Paulo: residência da entrevistada, 2011. 1 arquivo digital VOICE003.MP3. Entrevista à viúva de Boaventura Gravina concedida à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

### **1. Quem era Boaventura Gravina?**

Uma pessoa inteligente, com muita instrução e com muita vontade de tudo. Ele queria tudo, queria trabalhar em fazendas, construindo casas e prédios. Quando eu me casei ele trabalhava com o Manoel Rodrigues, eles construíam estradas de rodagem. Ele era o Engenheiro de Manoel Rodrigues. Depois de 4 anos com Manoel Rodrigues, nos casamos. Ele havia acabado de chegar da Itália. Então ele começou a trabalhar por conta própria e ele fazia parte do Rotary. Foi presidente do clube, foi governador. Representou por diversas vezes o presidente do Rotary Nacional em países da Europa: Itália, Portugal, Suíça, França e na Espanha. Ele esteve na Itália por três vezes representando o presidente do Rotary. Ele também foi representante do consulado da Itália em Araraquara.

### **2. Quais eram os interesses dele em Araraquara?**

Começou sua atuação profissional em Araraquara e depois iniciou construções aqui em São Paulo. Formou uma fazenda no Paraná e duas no Mato Grosso. Ele tinha negócios em diversas regiões e ao mesmo tempo era Rotariano, era engenheiro. Ele tinha várias atividades ao mesmo tempo. Em Araraquara ele tinha terrenos, construções. Ele trabalhava muito “espalhado”, em diversas atividades. Ele ia para o Mato Grosso, para o Paraná, ele tinha uma vida muito ativa, porém fora de Araraquara também. Ele era uma pessoa que tinha uma visão. Ele achava que o Plano Diretor ia ser algo bom para a cidade. Agora os motivos de ele não ter conseguido criar o Plano eu não sei. Percebi que existiam conflitos, choques de

opiniões a respeito de como deveria ser o Plano. Isso talvez tenha o inviabilizado. Ele tinha uma opinião formada de como deveria ser o Plano e não abriu mão disso.

**3. Quem foi Pedro Gravina? A Senhora tem conhecimento de alguma ajuda dele no contato de Boaventura Gravina com professores da FAU ou da Politécnica?**

Pedro Gravina atuou por longo período como professor da Faculdade de Engenharia de Milão, por cerca de quatro anos, e depois pela Universidade de Roma onde, provavelmente, aposentou-se. Pedro Gravina retorna ao Brasil na condição de aposentado e desempenhará diversas atividades junto a urbanistas paulistanos, inclusive Anhaia Mello que, provavelmente já havia entrado em contato com ele na Itália, na universidade de Roma.

**4. Boaventura era Rotariano? Como era a participação dele no Rotary?**

É uma associação que se dedica em promover o bem ao próximo. Nunca ele teve negócios ligados ao Rotary. Ele foi por diversas vezes para a Europa representar o presidente do Rotary e eu ia junto. O Rotary que ele fez parte foi o mais antigo. Em todo Rotary, as esposas dos Rotarianos criam uma casa da amizade com o objetivo de promover a caridade. O Boaventura Gravina participava do mais antigo, do principal. Ele fundou o Rotary de Brasília. Ele foi pra lá, conversou com diversas pessoas interessadas e ele fundou o Rotary de Brasília. No ano que ele foi Governador do Rotary ele fundou 11 clubes. Ele era muito dinâmico, ele fazia as coisas acontecerem. Por exemplo, ele foi para o Paraná, não me lembro porque, e comprou uma fazenda lá, depois uma em Mato Grosso, porque nós fomos representar presidentes de Rotary duas vezes no Mato Grosso. Depois dessa visita, ele acabou abrindo duas fazendas lá.

**5. Ele comentava com a Senhora a respeito do Plano Diretor de Araraquara?**

Comentava muito por cima. Os detalhes ele não comentava. Ele sempre foi muito reservado, algumas coisas ele comentava.

**6. A Senhora guardou algum registro da atuação profissional de Gravina?**

Relatou que não guardou e que os documentos de seu escritório de arquitetura foram descartados com o seu falecimento. Boaventura Gravina nasceu em Araraquara e foi estudar engenharia na Regia Escola di Engenharia de Napole, formou-se em 1932 em Dottore in Ingegneria Civile. Filho de Vincenzo Micheli Gravina, que veio para o Brasil no início do século XX, estabeleceu-se na cidade de Araraquara e abriu uma loja de secos&molhados na esquina da Rua 9 de julho com a Duque de Caxias. Após alcançar estabilidade financeira, retorna para a Itália para buscar esposa e o filho

Biaggio Gravina, que, posteriormente, formou-se em medicina, especialidade Otorrinolaringologia e fora muito conhecido dentre a comunidade italiana de São Paulo. Vincenzo teve mais três filhos, todos formaram-se em Engenharia na Itália. Pedro Gravina, Osvaldo Gravina e Boaventura Gravina.

Pedro Gravina atuou por longo período como professor da Faculdade de Engenharia de Milão, por cerca de quatro anos, e depois pela Universidade de Roma onde, provavelmente, aposentou-se. Pedro Gravina retorna ao Brasil na condição de aposentado e desempenhará diversas atividades junto a urbanistas paulistanos, inclusive Anhaia Mello que, provavelmente já havia entrado em contato com ele na Itália, na universidade de Romão meu marido estava querendo fazer o Plano Diretor. Então ele deve ter procurado o Anhaia Mello, mas não sei porque a proposta não foi executada. Pedro Gravina, meu cunhado está com 98 anos e também atuava nessa área. Pedro Gravina atuou por longo período como professor da Faculdade de Engenharia de Milão, por cerca de quatro anos, e depois pela Universidade de Roma onde, provavelmente, aposentou-se. Pedro Gravina retorna ao Brasil na condição de aposentado e desempenhará diversas atividades junto a urbanistas paulistanos, inclusive Anhaia Mello que, provavelmente já havia entrado em contato com ele na Itália, na universidade de Roma.

LIMA, Alessandra de. **Alessandra de Lima:** entrevista [26 de março de 2012]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2012. 1 cassete sonoro. Entrevista a atual Secretária de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Araraquara à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

**1. Você poderia descrever a sua trajetória profissional e acadêmica até chegar a ocupar o cargo de Secretária?**

Eu me formei em dez/95-jan/96(formatura), na UNESP-BAURU-SP, e vim pra Araraquara, o meu TFG já foi sobre a cidade de Araraquara – Uma proposta de remodelação urbana para cidade de Araraquara (estudo dos vazios urbanos). Trabalhei como arquiteta “treinee” no escritório do Arquiteto Ricardo de Castro e em 1998 iniciei parceria e sociedade na Tríade arquitetura, engenharia e planejamento urbano até 2006, neste período fui fazer mestrado na UFSCar –São Carlos –SP, na engenharia urbana, com ênfase em projetos urbanos e planejamento urbano (dissertação relacionada aos vazios urbanos e o objeto de estudo foi Araraquara). Em



2001, meu orientador (Luiz Antonio Nigro Falcoski) e eu viemos apresentar meu trabalho para o prefeito na época, e surgiu a consultoria para o novo Plano Diretor de Araraquara. Em 2006 surgiu a oportunidade junto com o arquiteto Ricardo de Castro de prestarmos consultoria ao Plano Diretor de Gavião Peixoto - SP. Tenho vários projetos arquitetônicos (residenciais, de serviços, comerciais e de arquitetura de interiores). Desde 2003, eu ministro aulas no SENAC - em cursos de Decoração, vitrinismo e Técnico em design de interiores. Em 2008 ministrei aulas na Faculdade LOGATTI –Araraquara –SP, na engenharia ambiental, na disciplina de planejamento urbano ambiental. Desde 2009, eu ministro aulas, na UNIARA – Universidade de Araraquara, na Arquitetura, nas disciplinas de projetos urbanos e habitação social, e planejamento urbano. E em 2008/2009 fui convidada pelo prefeito Marcelo Barbieri para assumir a secretaria de desenvolvimento urbano.

**2. O CMPUA foi concebido para ser o espaço destinado à participação democrática dos cidadãos e representantes de associações no processo de elaboração do Plano Diretor. A revisão do PD está seguindo os mesmos pressupostos democráticos - participativos?**

Sim.

**3. A não institucionalização de um processo de revisão do PD – baseada na formação de um conselho com representação paritária entre os diversos setores da sociedade e público no formato que foi o CMPUA – compromete o seu caráter democrático e participativo?**

Desculpe não entendi.

O CMPUA tem representantes da sociedade, é paritário.

Os conselheiros têm participado de todo o processo de revisão do Plano Diretor e de outros assuntos pertinentes ao desenvolvimento urbano ambiental da cidade, de maneira assídua e com compromisso com a cidade.

**4. Os instrumentos de ordenação do uso e da ocupação do solo da cidade, preconizados no PD, se mostraram eficientes durante esses anos de vigência? Se sim ou não, como se mostraram eficientes?**

Não e sim. A flexibilidade no uso do solo (sem ser restrito ou estritamente de um tipo) penso ser um grande avanço na gestão, tanto pelo dinamismo da cidade como pela direção de permitir menores deslocamentos um dos pressupostos da cidade compacta, considerada por alguns urbanistas como uma forma de cidade sustentável. A complexidade se encontra nas soluções para evitar conflitos entre os usos

(exemplo: uso residencial com alguma atividade comercial que emita barulho que por algum motivo extrapole o aceitável). Assim mesmo com uso misto se faz necessário uma reclassificação de atividades, definindo os tipos. Os outros instrumentos, acredito que são respostas para conciliar a gestão e o planejamento urbano, e temos, com a revisão do Plano Diretor, procurado regulamentá-los, como as próprias ZEIS-AEIS, operação urbana consorciada,

NEVES DA ROCHA F<sup>O</sup>, Gustavo. **Gustavo Neves da Rocha Filho**: entrevista [9 de agosto de 2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. São Paulo – SP: 2011. 1 arquivo digital VOICE002.MP3. Entrevista concedida ao professor aposentado da FAU-USP e elaborador do primeiro Plano Diretor da cidade de Araraquara à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

### **Questões**

O entrevistado preferiu realizar um depoimento sem, no entanto, seguir rigidamente o roteiro de questões elaboradas.

1. O senhor teve um contato muito próximo com o professor Anhaia Mello, fez inclusive uma Especialização em Planejamento Territorial na década de 1960 ministrada por ele. Quais foram as principais influências sofridas por Anhaia Mello na formação de seu pensamento urbanístico? No que ele, enquanto pensador urbanista acreditava?
2. A ampla produção acadêmica de Anhaia Mello é reveladora desse pensamento urbanístico, mas também revela que esse pensamento foi elaborado, estimulado, por embates com Prestes Maia. O produto desse embate foi a formulação de duas concepções (propostas) urbanísticas na década de 1940?
3. Com relação às correntes urbanísticas citadas na questão anterior, é correto afirmarmos que o prof. Anhaia Mello, por conta da atuação do CEPEU, teve a sua proposta mais efetivamente divulgada no Estado de São Paulo?
4. Quanto ao Plano Diretor de Araraquara, concluído em 1962/1963. Como era o ambiente político do município naquele momento? Esse ambiente era propício ao desenvolvimento da proposta do Plano Diretor?
5. A metodologia utilizada na elaboração do Plano Diretor foi àquela preconizada por Anhaia Mello que se realizaria em três fases, a saber: a fase da eclosão, a fase do projeto e, por fim, a fase de execução? Se sim, como ocorreu a fase de eclosão?

Nessa fase houve participação política institucionalizada/formalizada de setores da sociedade?

**6.** Podemos afirmar que o primeiro Plano Diretor de Araraquara incorporou os pressupostos urbanísticos defendidos por Anhaia Mello? Se sim, como e quais o Senhor poderia citar?

O professor Rocha Neves preferiu dar um depoimento ao invés de seguir o roteiro proposto pelo entrevistador. Ele solicitou que fossem lidas todas as questões e as que faziam referência ao Prof. Anhaia Mello notamos uma certa resistência em respondê-las. Segundo o professor Rocha Neves, os professores universitários possuem um certo estrelismo e com Anhaia Mello não era diferente. Anhaia não queria que ninguém ofusasse sua atuação, por esse motivo, nas palavras do professor Rocha Neve, “cercou-se de profissionais medíocres (sic.) na condução do CEPEU”. Fato que, segundo o entrevistado, foi importante para o desmantelamento do órgão após o afastamento de Anhaia Mello, em virtude da sua aposentadoria. O entrevistado afirmou que não houve assessoramento do CEPEU, nem muito menos de Anhaia Mello, no processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara. No entanto, a pesquisa das fontes documentais revelou que tanto o CEPEU quanto o próprio Anhaia Mello participaram efetivamente do processo de elaboração do plano. O próprio entrevistado informa em seu currículo que trabalhou na elaboração do Plano Diretor de Araraquara e que na ocasião contou com a assessoria do Anhaia Mello.

Portanto, o procedimento de entrevista revelou dados conflitantes com os levantados pelas fontes documentais no que diz respeito às influências de Anhaia Mello no processo elaborativo do plano. Identificamos documentos produzidos pela FAU-USP, como o modelo de Projeto de Lei para Formação de Comissão do Plano Diretor que foi, integralmente, utilizado pela prefeitura municipal de Araraquara. O entrevistado afirmou que Anhaia já estabelecia contato com Araraquara, por intermédio do irmão do Boaventura Gravina, Pedro Gravina, que era um dos diretores da FAU. Anhaia Mello foi apresentado por Pedro Gravina às lideranças políticas de Araraquara. Em Araraquara, Anhaia conheceu o professor Eli Lopes Meireles, jurista, que a convite dele auxiliou-o na elaboração da lei de loteamento para a cidade de São Paulo. A lei de loteamento para São Paulo é uma das bases do pensamento de Anhaia Mello. Paralelamente a isso, Anhaia elaborou um questionário que foi enviado para às prefeituras de mais de 200 municípios paulistas solicitando informações sobre os quadros técnicos administrativos locais. O objetivo era o de mapear os recursos

humanos dispersos pelo estado de São Paulo disponíveis para, posteriormente, Anhaia organizar um Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos - já previsto no regulamento que criava a FAU -, anexo à cadeira de urbanismo como um laboratório que serviria de órgão de assessoramento dos municípios e de oportunidades de aprofundamento teórico pelos alunos do curso de arquitetura. Segundo o entrevistado, as concepções urbanísticas de Anhaia Mello eram divulgadas na prefeitura de Araraquara por Arnaldo Palamone Lepre, funcionário e arquiteto formado pela Universidade Nacional do Rio de Janeiro, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro, que recebia fortemente as influências de Anhaia. Para o entrevistado, em Araraquara essa influência veio por meio da SOENGR, Sociedade de Engenheiros Residentes em Araraquara, especificamente difundidos pelos irmãos Barbieri e Arnaldo Palamone Lepre. O Entrevistado demonstrou possuir mais influência pelo pensamento urbanista desenvolvimentista, o mesmo que crê na capacidade do poder público de prover a cidade das adaptações necessárias para acomodar os impactos da rápida expansão urbana..

### **O Plano Diretor de Araraquara**

O entrevistado afirmou que, informalmente, foi firmado um acordo de cavalheiros que distribuiu o assessoramento na elaboração dos Planos Diretores no estado de São Paulo entre CEPEU e escritórios de arquitetura. O CEPEU ficou com o desenvolvimento dos planos nos municípios que eram estâncias hidrominerais. Já os profissionais dos escritórios de arquitetura se dedicariam aos demais municípios vendendo seus serviços técnicos especializados. Na década de 1960, Lauro Birkholz, então diretor do CEPEU, convidou representantes das prefeituras que, no passado, já haviam estabelecido contato com o órgão para se inteirar do andamento dos trabalhos para elaboração dos seus Planos Diretores. Nessa ocasião, o entrevistado estabeleceu contato com Arnaldo Palamone Lepre que o informou que a etapa de diagnóstico já havia sido elaborada. Só faltava, portanto, a formulação do Plano Diretor. Em 1962, o prefeito Benedito de Oliveira reuniu-se com o entrevistado e solicitou que viesse falar com as lideranças políticas locais sobre os trabalhos de finalização do processo. O entrevistado elaborou proposta e, após análise, foi aprovada pela prefeitura, iniciando, assim, os trabalhos de elaboração do plano. Segundo o entrevistado não ocorreu a participação de associações nessa etapa, em suas palavras "...a elaboração do plano foi um trabalho solitário". Quanto a participação de Boaventura Gravina, o entrevistado disse que ele pouco participou

das reuniões do Plano, mesmo pertencendo a Comissão. Os trabalhos do entrevistado se resumiram no fornecimento de material para todo o município com a criação de mapas temáticos que orientariam as intervenções na malha urbana. Ele elaborou um planejamento para o município e não apenas para a cidade de Araraquara, para um período futuro de 25 anos. O plano apresenta diretrizes gerais que deveriam servir de orientação no procedimento de intervenção urbana a partir daquele momento.

### **Sobre Rômulo Lupo.**

Após a entrega do Plano Diretor no ano de 1963, o entrevistado foi convidado pelo prefeito Rômulo Lupo a comparecer na prefeitura municipal. Ao chegar na prefeitura, Rômulo Lupo disse: o Plano Diretor que o senhor elaborou está aqui em minha gaveta. Não encaminhei para a Câmara, pois acredito que Araraquara necessita de desenvolvimento, e esse plano o limita. Eu quero construir um Hotel em Araraquara para receber empresários da capital. Também pretendo construir um prédio de escritórios para abrigar as representações de empresas da capital e um ginásio de esportes para atrair os jogos estaduais. Todas essas ações trarão o desenvolvimento para Araraquara e entram em conflito com o que é proposto no Plano Diretor elaborado. O entrevistado afirmou que apoiou todas as iniciativas de Rômulo Lupo por acreditar que, realmente, a cidade precisava se desenvolver. Apoiou o plano desenvolvimentista de Lupo que entrou em conflito com a Comissão do Plano Diretor, impregnada dos pressupostos limitadores do crescimento urbano elaborados por Anhaia Mello. No ano de 1969, o prefeito Rubens Cruz solicitou novamente a presença do entrevistado no município, pois pretendia elaborar um PDDI para Araraquara. O entrevistado afirmou ao prefeito que, primeiramente, necessitava da contratação de sociólogos para elaboração de levantamento de dados sobre o perfil social da população local, o que foi prontamente atendido por Rubens Cruz.

O entrevistado informou que o seu último contato com o município foi para indicar o técnico da FAU Flávio Seabra Ferraz para elaboração de uma Plano Diretor de Trânsito.

PINTO, José Wellington. **José Wellington Pinto:** entrevista [23 de novembro de 2011]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2011. 1 cassete sonoro. Entrevista ao Ex-Presidente da Câmara de Vereadores no ano de 1962

concedida à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

Ex-Vereador e Presidente da Câmara de Vereadores de Araraquara.

Nasceu em 20 de agosto de 1934. Filho de ferroviário, bancário, no Banco Moreira Salles, trabalhou no escritório de Waldemar Zanela, funcionário concursado do DER, cursou Direto na Faculdade Toledo de Ensino e deixou o cargo de funcionário público para se dedicar à advocacia. A entrada para a política foi um acontecimento inesperado. Era muito amigo de Rui Brasil, oficial do Primeiro Tabelião de Araraquara que me convidou para ingressar no Partido Liberal, um partido do Senador Raul Pilla do Rio Grande do Sul cujo objetivo era implantar o Parlamentarismo no Brasil no ano de 1959. Formamos um bom grupo, candidato a prefeito e a vereadores. Eu fui o vereador mais votado, com 352 votos, e isso se deveu em parte pelo apoio que recebi do DER, quando eu era Secretário Geral da Associação dos Servidores do DER e também da minha ligação com os ferroviários. Fui vereador durante 21 anos e um mês, foram 5 mandatos, e depois passei a me dedicar exclusivamente a advocacia.

- PERGUNTAR AO DR. WELLINGTON QUAIS DOS INTEGRANTES ERAM ROTARIANOS.

Wellington é do Lions.

**1. Como podemos verificar na tabela acima, o senhor fez parte da Comissão do Plano Diretor de Araraquara em 1962. Naquele momento, urbanistas da USP, principalmente Anhaia Mello, participaram do processo. Consta no documento Termo de Compromisso datado de 21 de maio de 1962 a assinatura do senhor e do Anhaia Mello. O senhor saberia dizer quem estabeleceu o contato com Anhaia Mello e qual foi a efetiva participação dele no processo?**

Foi o Arnaldo Palamone Lepre. Talvez pelo fato de ele ser um arquiteto, por sinal um excelente arquiteto, ele tenha encontrado os caminhos das pedras. Talvez, essa comissão, podemos destacar outra pessoa de Araraquara, de renome e que exercia influência sobre outros profissionais, seja o Nelson Barbieri. Ele era um engenheiro de projeção Estadual, até nacional. Eu batia muito papo com o Nelson. O Nelson era Rotaryano, ele comparecia religiosamente em todas as reuniões. Ele viajava muito para o exterior, nos contava coisas do exterior. O Nelson foi de grande valia. Eu tenho a impressão que se não foi o Arnaldo, foi o Nelson, ou os dois juntos. O Boaventura era engenheiro, talvez tenha tido aí um conjunto de forças que fizeram com que Anhaia Mello viesse para Araraquara. São os três que poderiam ser autores dessa

façanha. Os demais eram pessoas ligadas mais com as coisas da cidade, ao contrário dos três que circulavam em diversas esferas. O Nelson Barbieri, se não me falha a memória, se formou no Rio de Janeiro. Eu estive em uma reunião da Comissão do Plano Diretor da qual participou o Anhaia Mello, era um homem de trabalho, mas ele veio outras vezes para Araraquara.

**2. Existiu algum conflito entre o Legislativo e o Executivo após a conclusão do Plano, ou seja, o Plano encontrou resistência para a sua implementação durante a administração de Rômulo Lupo? Por que o Plano ficou tanto tempo engavetado?**

Por que pelo seguinte. É uma questão de natureza política. Eu não tenho na cabeça a data de aprovação do Plano Diretor. [informo a ele a data de aprovação, 1963, em 1968 ele é aprovado – informo que o PD ficou engavetado por 5 anos]. O Rômulo Lupo trouxe o espírito empresarial para a prefeitura. Ele laçou na administração municipal, no primeiro mandato quando ele criou a CTA. O Dr. Francisco Lofredo Jr., que era juiz de direito criou uma comissão de advogados e vereadores e pediu uma audiência a Rômulo Lupo. Ele queria comemorar condignamente o mandato de Romulo Lupo que implantou as concepções de probidade administrativa e seriedade no manuseio dos recursos públicos. Durante muitos anos nenhum prefeito saiu do mandato com uma prefeitura com falta de dinheiro. Waldemar De Santi, que era o maior crítico do Rômulo, foi um prefeito cuja administração mais se aproximou da de Rômulo Lupo, probidade e seriedade na aplicação dos recursos públicos e autoritarismo. O Rômulo era muito autoritário. Uma vez eu fiz uma crítica na Câmara sobre a construção do Hotel Morada do Sol. Eu achava que a construção caberia à iniciativa particular e não pública, mas o Rômulo tinha razão, hoje eu reconheço. Quanto ao Plano Diretor aconteceu o seguinte. O Rômulo realmente não quis se apegar à regras técnicas. A Câmara também não queria se apegar às essas regras, porque os vereadores recebiam, como ainda recebem, muitos pedidos para que se altere o zoneamento da cidade, não atender a esses pedidos é negar um pedido de um eleitor. Imagine, chega um cidadão no gabinete do vereador e diz que queria construir uma oficina em tal bairro e que recebeu a informação da prefeitura que não pode, por causa do Plano Diretor, do zoneamento. O cidadão pergunta para o vereador: “Você não quebra um galho para mim?”. O vereador apresentava um projeto na Câmara e mudava o zoneamento, de zona residencial para zona mista e o cidadão podia fazer a oficina, o boteco etc. Isso aconteceu recentemente. Tenho um

amigo advogado que construiu uma belíssima casa, uma quadra abaixo do Clube Araraquarense, depois logo que ele mudou na casa alguém inventou de montar um restaurante ao lado da casa dele. Não podia, segundo a lei do zoneamento, mas aí o dono do restaurante conversou com o vereador que promoveu a mudança para área mista. O que que aconteceu? A casa do meu amigo se desvalorizou e acabou o sossego da família dele. Então é isso, com o Plano Diretor em vigência, todos têm que obedecer o Plano Diretor. E vai o vereador, para quebrar o galho do eleitor, conversa com os outros vereadores, os outros vereadores sabendo que amanhã também poderão precisar do mesmo favor, ou seja, algum eleitor pode pedir a mesma coisa no futuro, todo mundo silencia, o prefeito comodamente promulga e pronto. Atualmente, o Napeloso que me perdoe, gosto muito do Napeloso, é o rei desses projetos. O Falcoski, fez um Plano Diretor que no governo atual já sofreu uma mudança radical com relação a permissão de construção de condomínios verticais e a Vila Harmonia, que tradicionalmente é um bairro residencial, pode de repente ter uma construção de um condomínio de 18 andares de seu lado. A Associação dos Moradores da Vila Harmonia entrou com uma ação judicial. O presidente do tribunal de justiça, deu uma liminar e essa lei foi suspensa. São os interesses políticos aliados aos interesses corporativos que promovem as pressões para as alterações no Plano Diretor, ou seja, o interesse individual, pessoal, prevalecendo sobre o coletivo. Agora, imagine se a partir da aprovação dessa lei comecem a construir prédios de 45 andares no centro da cidade. Imagine o impacto para o trânsito, que já está estrangulado. O centro não tem mais como melhorar o trânsito.

SILVA, Edinho. **Edinho Silva**. entrevista [4 de abril de 2012]. Entrevistador: Rodrigo Alberto Toledo. Araraquara – SP: 2012. 1 arquivo digital. Entrevista ao ex-prefeito de Araraquara nos períodos de 2000-2004 e 2004-2008 concedida à pesquisa de doutorado “Trajetórias do planejamento urbano no município de Araraquara: centralismo decisório ou participação?”.

### **1. Quais eram as características da cidade de Araraquara no ano de 1999, que exigiam a elaboração de um novo Plano Diretor?**

Eu fui vereador por oito anos na cidade de Araraquara e os grandes embates que nós travávamos na Câmara eram referentes ao modelo de desenvolvimento urbano.

A cidade de Araraquara tinha, e ainda tem de certa forma, características marcantes provenientes da especulação urbana. Na década de 70, nós tivemos uma expansão



do espaço urbano totalmente desordenada e que provocou um crescimento na cidade, que propiciou uma baixa qualidade de vida, porque os bairros eram distantes, totalmente sem infraestrutura, áreas de mananciais foram desrespeitadas. Inclusive, nós tivemos, no meu entender, uma manipulação da legislação em relação às áreas de mananciais. Bem como nós tivemos um impacto grande nos nossos rios, por conta de manipulação também na lei referente à drenagem urbana. Então, quando eu cheguei na prefeitura, nós tínhamos bairros inteiros sem infraestrutura, sem equipamentos sociais, com as bacias hidrográficas do município degradadas. Nós tínhamos a ocupação econômica do município sem nenhum ordenamento. No meu entender, nós tínhamos uma concepção de desenvolvimento econômico e urbano da cidade totalmente autoritário, onde você não tinha nenhum instrumento de controle, de fiscalização e de participação da sociedade civil. Eu coloquei como uma das prioridades da minha gestão a formulação de um novo Plano Diretor, já que o Plano Diretor existente era, ainda, da década de 70, e de uma realidade urbana e econômica do município totalmente ultrapassada. Nós, naquele momento, implantávamos também os instrumentos de participação popular no município de Araraquara, como o Orçamento Participativo e os Conselhos. Então, o Plano Diretor, foi pensando dentro dessa concepção de gestão, uma concepção de gestão marcada pela participação e pelo controle social. Nós começamos a primeira fase do Plano Diretor indo para os bairros de Araraquara, começando a fazer campanhas publicitárias mostrando para a população o que significa o Plano Diretor; indo para os bairros fazendo o debate junto à sociedade, mesmo. Tentando fazer com que a população entendesse o que significava a formulação de um Plano Diretor. O Plano Diretor como instrumento democrático de participação popular, de ordenamento urbano, de planejamento urbano. De pensamento, de tudo aquilo que forma o pensamento urbano, desde o pensamento, do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento do transporte, da moradia, do planejamento da ocupação do solo urbano. Enfim, que a sociedade pudesse entender e, principalmente, os setores mais populares pudessem entender a importância do Plano Diretor.

**2. A primeira fase de elaboração do Plano Diretor, ao cargo do profissional Lincoln, alcançou os objetivos esperados pela sua administração? Isso foi decisivo para a reforma produzida na pasta para a entrada de Falcoski?**

A primeira fase, como eu já disse, foi a fase de levar o mínimo de informação à população, principalmente aos bairros, porque a população de classe média, que lia

jornal e que tinha o mínimo de noção do que significava o Plano Diretor, de alguma forma acompanhava. E nós chegamos a essa população, - os setores com mais acesso à informação -, por meio de campanhas publicitárias, por meio de informativos, de entrevistas na imprensa e de mobilização de entidades e instituições. O nosso grande desafio era levar, já que nós queríamos fazer do Plano Diretor um instrumento de democratização do poder na cidade. Nós tínhamos que levar para os bairros. Então, em cima da organização do Orçamento Participativo, que começava a tomar corpo, a ser incorporado pela população, nós começamos o debate nos bairros. Então, essa primeira fase foi importante. A mudança na pasta não se deu por conta do debate do Plano Diretor. Deu-se por questões administrativas, por questões profissionais do Lincoln. Pelo momento, inclusive, que ele vivia profissionalmente. Ele que tinha aberto mão de um dos escritórios de arquitetura mais estruturados existentes na cidade. E até hoje é um dos principais escritórios. Então, se deu muito mais por esses fatores administrativos que por conta do Plano Diretor. Nós trouxemos o Falcoski, que é um araraquarense, alguém que conhecia e conhece a cidade, e era um dos principais profissionais da UFSCar na área do desenvolvimento urbano. Então, nós entendíamos que, para as demandas da pasta naquele momento, um profissional com o perfil do Falcoski ajudaria muito, não só nas questões do Plano Diretor, como de tudo aquilo que era decorrente do Plano Diretor, que era criar um plano de habitação, um plano de transporte, saneamento urbano, meio ambiente, um novo código de obras, um novo código de arborização. Enfim, todos os instrumentos decorrentes do Plano Diretor, a vinda do Falcoski, um profissional com seu perfil, ajudaria muito.

### **3. Como seu deu a escolha do Falcoski, quais foram os critérios utilizados?**

O Falcoski é um intelectual, um professor doutor, de Araraquara. Nascido e crescido em Araraquara, que conhecia a cidade muito bem e não só sabia da importância do Plano Diretor, mas de todos os instrumentos decorrentes do Plano Diretor.

### **4. O CMPUA foi concebido para ser um espaço destinado à participação democrática dos cidadãos e representantes de associações no processo de elaboração do Plano Diretor. No seu ponto de vista, esse objetivo foi alcançado?**

O que nós temos que entender é que, no Brasil... E aí, nós teríamos que entrar um pouco nas características culturais e nos fatores históricos que formam um pouco a identidade do povo brasileiro, do processo que se deu o desenvolvimento do modelo

do estado brasileiro, nossa diversidade geográfica e cultural. Enfim, diferente até de outros países da América do Sul. Você, tinha e você tem uma cultura de embate político, mais presente na formação das características do povo, das características de diversas nações da América do Sul e da América Latina. Enfim... Mas esse é outro debate. Nós não temos uma história de participação política efetiva na nossa sociedade. Nós estamos construindo esse processo de participação popular. De implantação de instrumentos de participação popular, de fiscalização da sociedade civil... Então, nessas características vivenciadas pelo povo brasileiro, - e Araraquara não é diferente -, eu penso que os conselhos de uma forma geral, nos investimentos na implantação dos conselhos, nos investimentos no desenvolvimento do orçamento participativo. Mas claro que, como eu já disse, e estou tentando explicar, isso é um processo. É um processo que vai depender muito que o poder público, o incentivo, o fomento, o acompanhamento, o investimento político para que esse processo de fato se dê. Então, achar que porque você cria um conselho e que esse conselho vai funcionar apenas pelo fato de você ter criado e ter dado posse aos conselheiros, é um equívoco. O conselho vai funcionar dependendo do grau de investimento político que é feito. Do esforço político que é feito. De você jogar peso e acreditar naquele processo que você está construindo. Portanto, vai depender muito do papel da administração, do incentivo, para que esse processo se dê de forma mais rápida ou de forma mais lenta. Nós investimos muito na implantação dos conselhos; fomentávamos os conselhos; chamávamos os conselhos a participar de forma efetiva em caráter deliberativo desse processo. Alguns conselhos responderam de uma forma mais afirmativa, outros conselhos tiveram mais dificuldades. A mesma coisa em relação as regiões do Orçamento Participativo. Algumas participaram de forma mais efetiva e algumas participaram de forma mais conjuntural, quando você tinha uma demanda que mobilizava. No outro ano, muitas vezes, quando essa demanda era atendida, você tinha uma queda na participação. Mas, eu acredito que isso é um processo e esse processo tem que ser construído. O CMPUA cumpriu um papel importante, penso, não só no processo de organização e implantação do Plano Diretor, mas como nos momentos seguintes, a posterior. Mas é claro que é um processo a ser implantado, e isso oscila muito. Mas eu acredito que os instrumentos de participação popular, efetivamente, vão cumprir e têm cumprido um papel de democratização da relação entre a sociedade civil e o estado, no âmbito do município. E eu acredito muito que os conselhos também cumpram esse papel, e devem ser

incentivados a cumprir esse papel. Agora, depende muito como a administração concebe e da forma como a administração investe nesse processo

**5. No seu ponto de vista, o CMPUA pode ser chamado como um fórum em que as decisões foram compartilhadas com os setores da sociedade? Ou seja, o CMPUA possuía ou possui um caráter plenamente deliberativo?**

Sim, nós trabalhamos para que o CMPUA fosse um espaço deliberativo. É interessante esse processo. Porque, muitas vezes, num CMPUA você tinha embates sociais. E esses embates refletiam a formação social da cidade de Araraquara. Ou seja, na minha concepção, muitas vezes, a luta de classes se deu dentro do CMPUA. E nós tivemos grandes embates, do ponto de vista político, extremamente interessantes. No processo de formulação e implantação do Plano Diretor, o CMPUA e as regiões do Orçamento Participativo da cidade foram importantes para que pudéssemos democratizar o processo. Para que o processo pudesse ser o mais democrático possível. Mesmo que muitas vezes a população tendo dificuldade para entender o que significava e daquilo que ela estava participando. Mas nós investimos muito para que o Conselho e as regiões do Orçamento Participativo pudessem ter voz, pudessem opinar, que esses instrumentos de participação popular pudessem dar voz aos setores sociais que nunca tiveram voz em Araraquara. Que a gente pudesse dar vazão a sentimentos que nunca puderam se expressar. Porque, se nós olharmos a história de Araraquara, as regras, a legislação, e as normas de desenvolvimento urbano eram definidas, muitas vezes, pelo empresariado do setor, num diálogo direto com o poder público. E a população nunca pode opinar e nunca pode participar. Então, esse esforço que nós fizemos de construir os instrumentos de participação popular foi para que a gente pudesse inverter a lógica do poder instituído na cidade e que nós pudéssemos dar vazão ao pensamento e à vontade política dos setores que historicamente nunca tiveram voz e nunca puderam expressar a sua concepção, na sua linguagem mais objetiva, desde a reclamação da falta de áreas de lazer, de postos de saúde, de escola. Bairros que eram aprovados sem equipamentos urbanos, bairros que eram aprovados agredindo as áreas de meio ambiente, bairros que eram aprovados sem infraestrutura urbana. Então, a população, na sua forma de linguagem, na sua expressão mais cotidiana, pudesse mostrar o seu descontentamento com o modelo de desenvolvimento urbano implantado no município, com o modelo de desenvolvimento econômico, na sua relação com o transporte coletivo, na sua relação com os meios alternativos de transporte. Então, a

população, muitas vezes, sem formular a sua concepção de Plano Diretor, mas ela expressava aquilo que ela queria que acontecesse na cidade. E nós consideramos muito isso na formulação do Plano Diretor. Então, nos fizemos um esforço muito grande, tanto em relação ao Conselho ou aos Conselhos, como em relação às regiões organizativas, para que a população pudesse se expressar na organização, na formulação e na implantação do Plano Diretor.

**6. A elaboração de instrumentos técnicos e com riqueza de detalhes tão grande, quanto é o Plano Diretor, não pode ter limitado a participação da população? Se sim, qual seria a alternativa para que isso não acontecesse?**

Claro, se você for para um bairro ou para uma região do orçamento participativo debater normas técnicas do Plano Diretor você não vai conseguir democratizar esse debate. Agora, se você der vazão para que a população possa expressar na sua linguagem cotidiana, no seu sentimento cotidiano aquilo que ela pensa sobre o desenvolvimento urbano, econômico e a sua relação com esse desenvolvimento, eu não tenho nenhuma dúvida que nós temos condições de debater Plano Diretor.

Um exemplo: Quando a população fala do seu incômodo em morar em moradias populares distantes de Araraquara, sem infraestrutura, com prestações altíssimas, ela está expressando, ali, o seu sentimento sobre o desenvolvimento urbano. E ela está mostrando para a administração qual o modelo de desenvolvimento urbano do ponto de vista da moradia popular que ela quer. Ela quer moradia popular com valor barato, por isso que nós implantamos sistema de mutirão, antes, inclusive, de ter Minha Casa Minha Vida. Antes de você ter hoje o modelo de moradia que nós temos. Nós proibimos a implantação de moradias sem infraestrutura, longe de equipamentos urbanos. Quando a população reclama que ela mora em bairro sem infraestrutura, ela está expressando ali a sua concepção de desenvolvimento urbano. Quando ela reclama que comprou o terreno e de repente foi instalada uma indústria do lado da sua casa, ela está demonstrando ali o seu descontentamento, ou um depósito de revenda de botijões de gás do lado da sua casa, ela está mostrando ali o seu descontentamento. Quando os deficientes físicos expressam a falta de um sistema de transporte adaptado, ele está mostrando ali a sua vontade. Quando ela reclama que o loteamento na sua região invadiu uma área de manancial, ela está mostrando ali o seu descontentamento. A falta de instrumentos de lazer... Então, nós temos que saber dialogar sobre o Plano Diretor, que é uma questão técnica. Dialogar com a sociedade na realidade da sociedade, chamando a população para debater a sua vida real e não

as normas técnicas do Plano Diretor. Isso foi uma preocupação que nós tivemos. E eu penso que, nesse sentido, quando nós dividimos a cidade em regiões, respeitando a realidade das regiões do Orçamento Participativo, e trouxemos a população dessas regiões para participar do conselho, e do desenvolvimento urbano, nós procuramos, primeiro, inverter a lógica do poder, segundo, criar instrumentos para que essa população sofrida, que nunca teve voz, que nunca teve espaço para mostrar a sua opinião, pudesse mostrar a sua concepção de cidade e aquilo que ela queria da cidade no Conselho ou num Conselho, que tinha empresários, que tinha representantes de bairros da elite, que tinha representantes, inclusive, dos setores mais conservadores. Por isso que eu digo, que, muitas vezes, dentro do CMPUA, tinha embates que você poderia caracterizar como embate de classe social.

**7. Os instrumentos de ordenação do uso e da ocupação do solo da cidade preconizados no Plano Diretor se mostraram eficientes durante esses anos de vigência?**

Eu sempre disse e eu não mudo a minha concepção: o Plano Diretor não pode ser uma letra morta. O Plano Diretor é um instrumento de gestão, por isso que nos temos outros tantos planos decorrentes do Plano Diretor. Nós estamos na verdade criando instrumentos de gestão. Então, ele tem que dizer que cidade que nós queremos daqui a vinte anos, trinta anos, mas ele também tem que ir sendo adaptado no decorrer do desenvolvimento dessa cidade. Então, ele não pode ser uma letra pétrea onde a cidade vai se desenvolvendo e ele é algo intocável. Ele é um instrumento de gestão. Ele tem que, democraticamente, dizer para a população: esta é a cidade que queremos construir para daqui vinte, daqui trinta anos, mas, claro que, no decorrer da sua implantação, tem que ir também respondendo às novas demandas sociais e econômicas da cidade. Nesse sentido, eu penso que ele cumpriu um papel importante, que ele freou no meu governo a especulação imobiliária. Claro, hoje eu não posso responder pela atual administração. Mas, no meu governo, eu digo a todos que ele freou a especulação imobiliária, ele freou a lógica da degradação. Ele sinalizou para a construção de uma cidade sustentável, sustentável do ponto de vista ambiental e socialmente justa, democrática no seu pensamento e na sua formulação e na sua construção. Eu penso no meu entender que o balanço é positivo e ele cumpriu o seu papel, agora, repito, a mesma correlação de forças que no nosso governo... Porque o que nós temos que entender, uma eleição estabelecesse instrumentos para a construção de uma nova correlação de forças do ponto de vista

político num município. Eu não tenho nenhuma dúvida que, na nossa gestão, alterou a correlação de forças favoravelmente aos setores mais populares. A correlação de forças não é algo congelado, ela se dá na luta política.

Então, o que nós temos que, talvez, ter a capacidade de entender, é qual é a correlação de forças na cidade de Araraquara, hoje. Essa correlação de forças tem mudado as regras e as normas da cidade? Essas regras e essas normas têm garantido a construção de uma cidade sustentável ou tem desequilibrado a construção dessa cidade? São perguntas que devem ser feitas e que, evidentemente, não sou eu que tenho que responder. Quem tem que responder é o conjunto dos sujeitos políticos da cidade de Araraquara. Agora, o que eu garanto é que no meu governo o Plano Diretor cumpriu o seu papel. Ele deu decorrência aos instrumentos de gestão que deveriam ser criados, e que ali ele freou a especulação imobiliária. Ele limitou os interesses econômicos e sinalizou para a construção de uma cidade sustentável, democrática e mais justa socialmente e, inclusive, mais dinâmica economicamente, mas um dinamismo econômico ordenado e que respeite os interesses da maioria da sociedade.

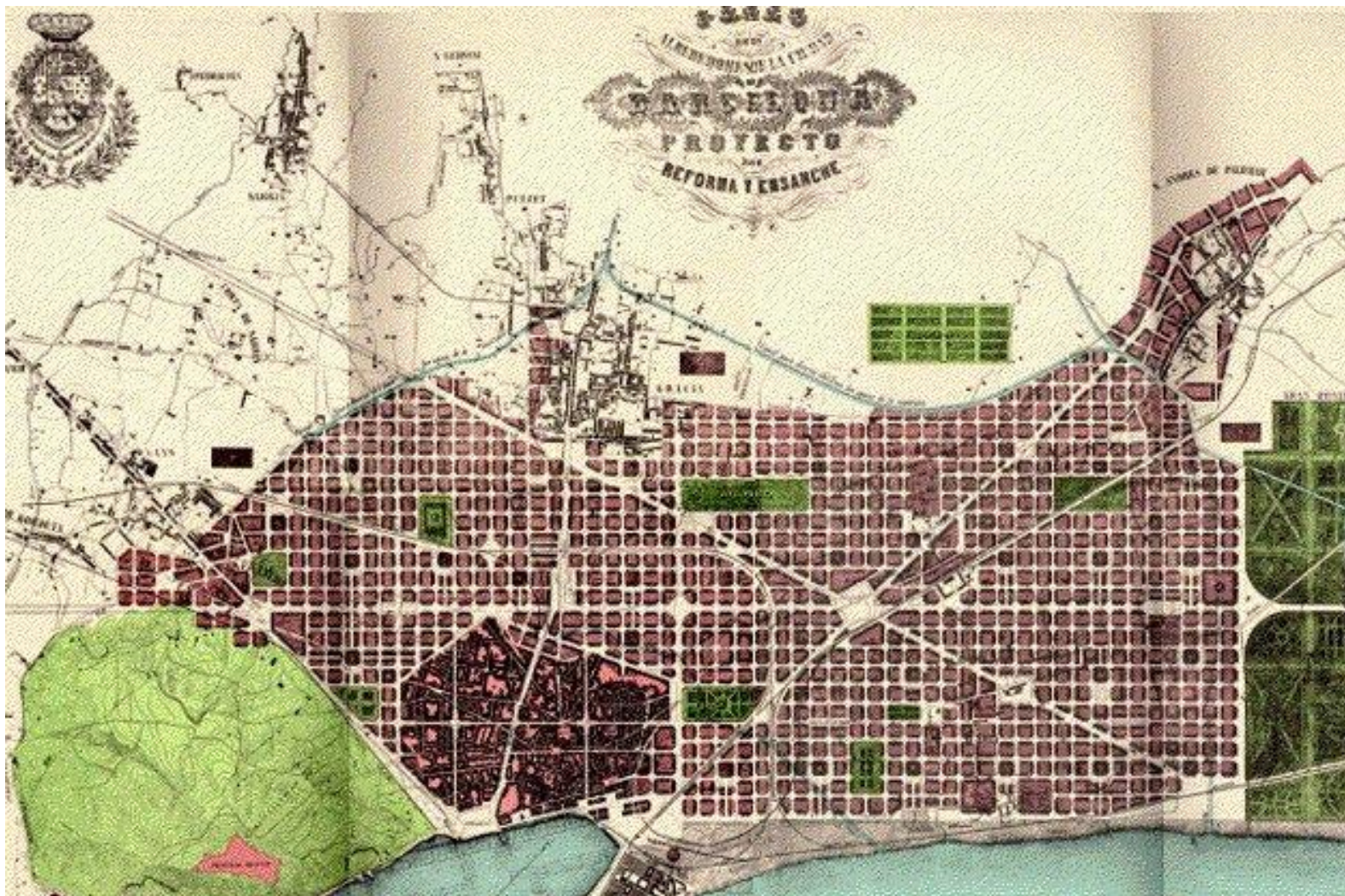
#### **8. Por que a negociação da rua com a empresa Cutrale não obteve parecer do CMPUA para a sua efetivação?**

Porque ela não tinha impacto urbano nenhum e não tinha impacto ambiental. Para a gente entender, a planta fabril da Cutrale era cortada por uma rua. Você tinha uma parte da fábrica de um lado, e a outra parte da fábrica do outro lado da rua. Então, qual o impacto urbano que você tinha ali? Nenhum. O impacto urbano já existia. Não existia moradia a ser removida, nós não estávamos removendo nenhum morador. Você não tinha nenhum riacho, você não tinha nenhum bosque. Você não tinha nenhum impacto ambiental. O único impacto que tinha ali era de trânsito, e pelo que nós medimos, baixíssimo impacto de trânsito. E você tinha um ganho econômico muito grande, porque a venda daquela rua propiciou que uma unidade da Cutrale que ia ser implantada no Guarujá fosse implantada na cidade de Araraquara. Porque quando nós autorizamos a venda da rua, a Câmara autorizou a venda da rua, nós unificamos as duas plantas e, com isso, sobrou um espaço livre para que uma outra planta, a planta de suco hidratado, fosse implantado, o que gerou um aumento de arrecadação. Portanto, teve um impacto positivo, gerou empregos e aumento da arrecadação, conseqüentemente, aumento de impostos, que eu nem fui beneficiado, enquanto gestor, por esse aumento de impostos, foi a atual administração. Portanto,

um impacto positivo para a cidade. Se tivesse tido impacto urbano, do ponto de vista de remoção de moradias, certamente passaria pelo CMPUA. Mas não tinha. Nós medimos, nós fomos lá, nós verificamos, não tinha nenhum tipo de impacto, portanto não tinha nenhuma necessidade de passar pelo CMPUA. O que nós temos que entender, é que nós não podemos fazer do CMPUA um instrumento que engesse o cotidiano da cidade. O CMPUA tem que se preocupar com as regras, com as normas. Ele tem que se preocupar com aquilo que tem impacto no desenvolvimento urbano, com os rumos do desenvolvimento urbano. Agora, você levar para o CMPUA questões simples, menores, você vai descaracterizar o CMPUA, vai fazer do CMPUA um tribunal de pequenas causas. E vai fazer do CMPUA um instrumento de engessamento administrativo do cotidiano da cidade. Seria um equívoco, por isso, que essa medida que era uma medida simples administrativa não passou pelo CMPUA.



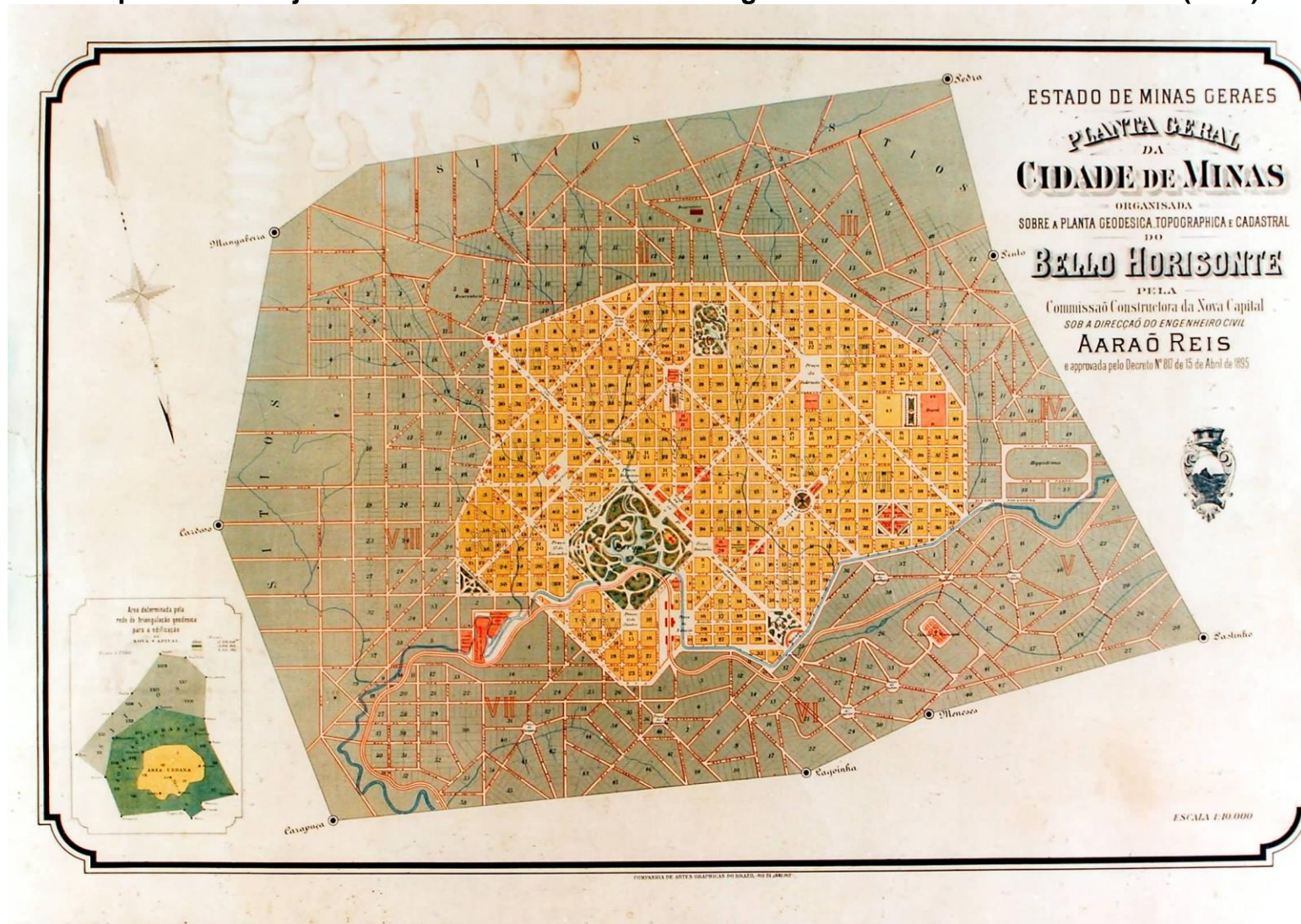
**Anexo – A - Exemplos de Planejamento Urbano no mundo: Plano de Barcelona, c. 1850.**



Fonte: [pt::www.lldelfons.cerdà](http://www.lldelfons.cerdà). Consulta feita em 09 de maio de 2011.



## Anexo – B - Exemplos de Planejamento Urbano no mundo: Planta geral da cidade de Belo Horizonte (1895)



Fonte: Comissão Construtora de Belo Horizonte.

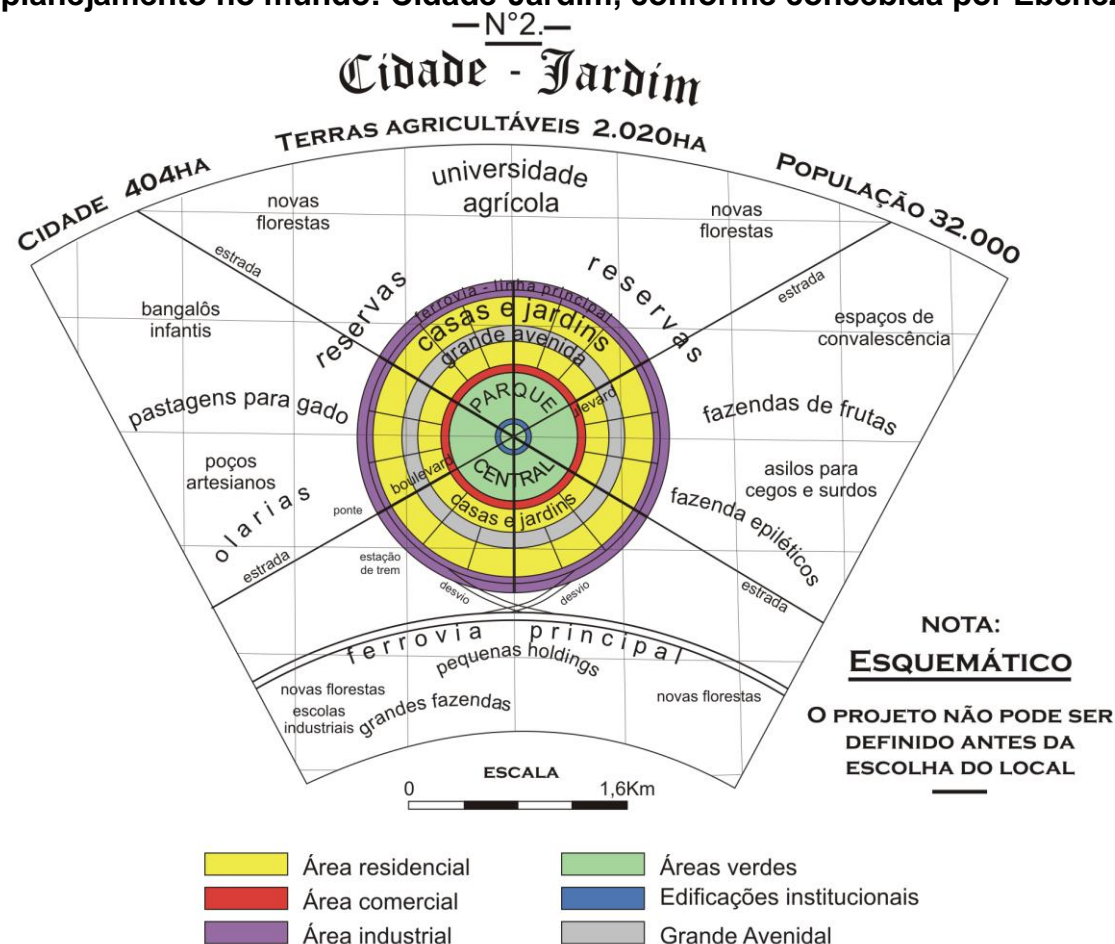
**Anexo – C - Exemplos de Planejamento Urbano no mundo: Plan of the City of Washington. March 1792.**



Fonte: Library of Congress record, <http://catalog.loc.gov/>. Consulta feita em 09 de maio de 2011.



## Anexo D – Exemplos de planejamento no mundo: Cidade-Jardim, conforme concebida por Ebenezer Howard

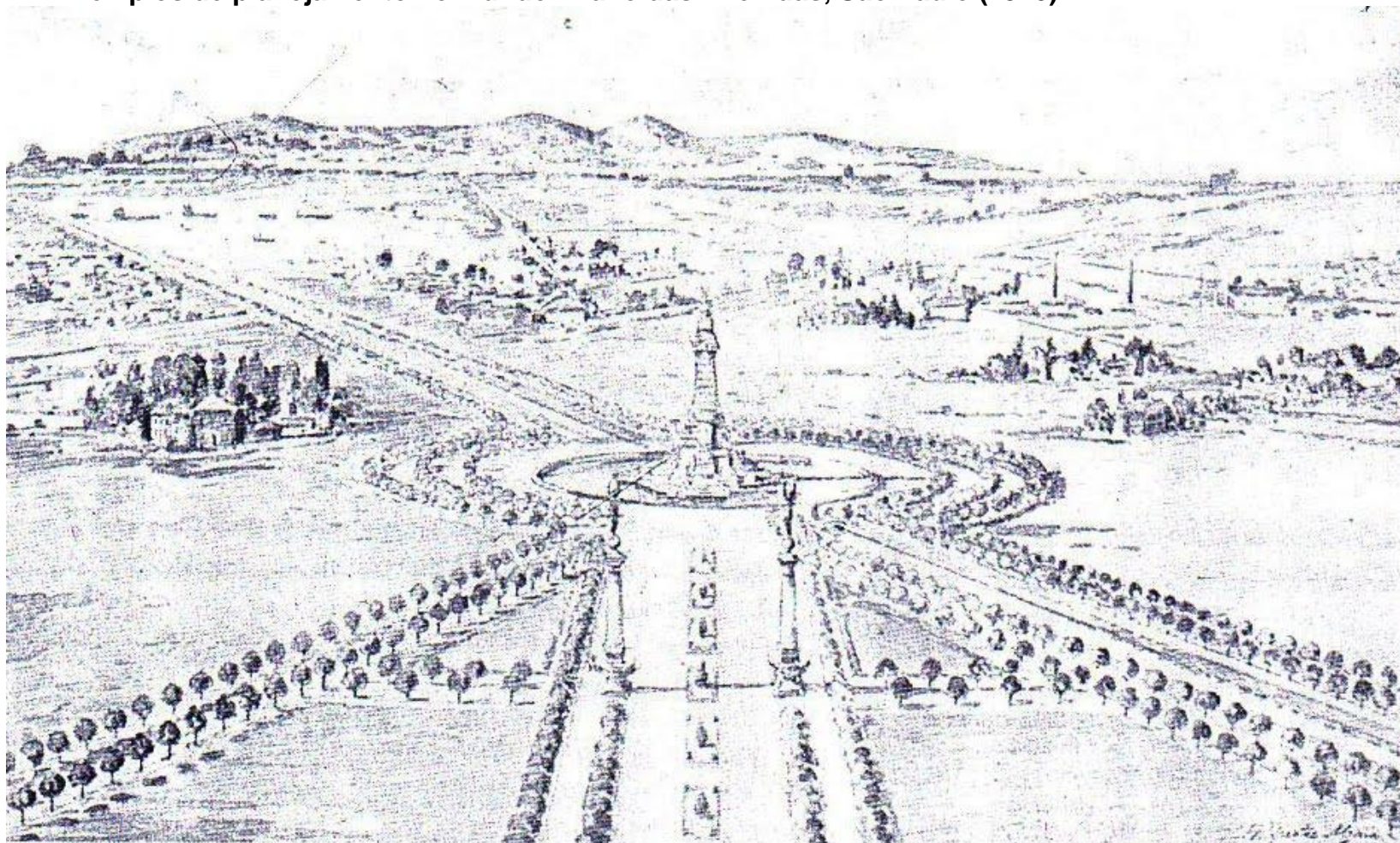


*Interpretado a partir do diagrama original e do texto contido em Howard (1996, p. 113).  
Autor: Renato Saboya (2008)*

O esquema mostra a distribuição geral da Cidade-Jardim, conforme concebida por Ebenezer Howard (1996 - 1ª edição 1898). A cidade deveria ter uma estrutura radial, com 6 grandes bulevares indo em direção ao centro. Mostra os primórdios da divisão de usos e da adoção de baixas densidades. Traduzida do Original por Renato Saboya (2008)

Fonte do original: HOWARD, Ebenezer. Cidades-Jardins de amanhã. São Paulo: Hucitec, 1996.

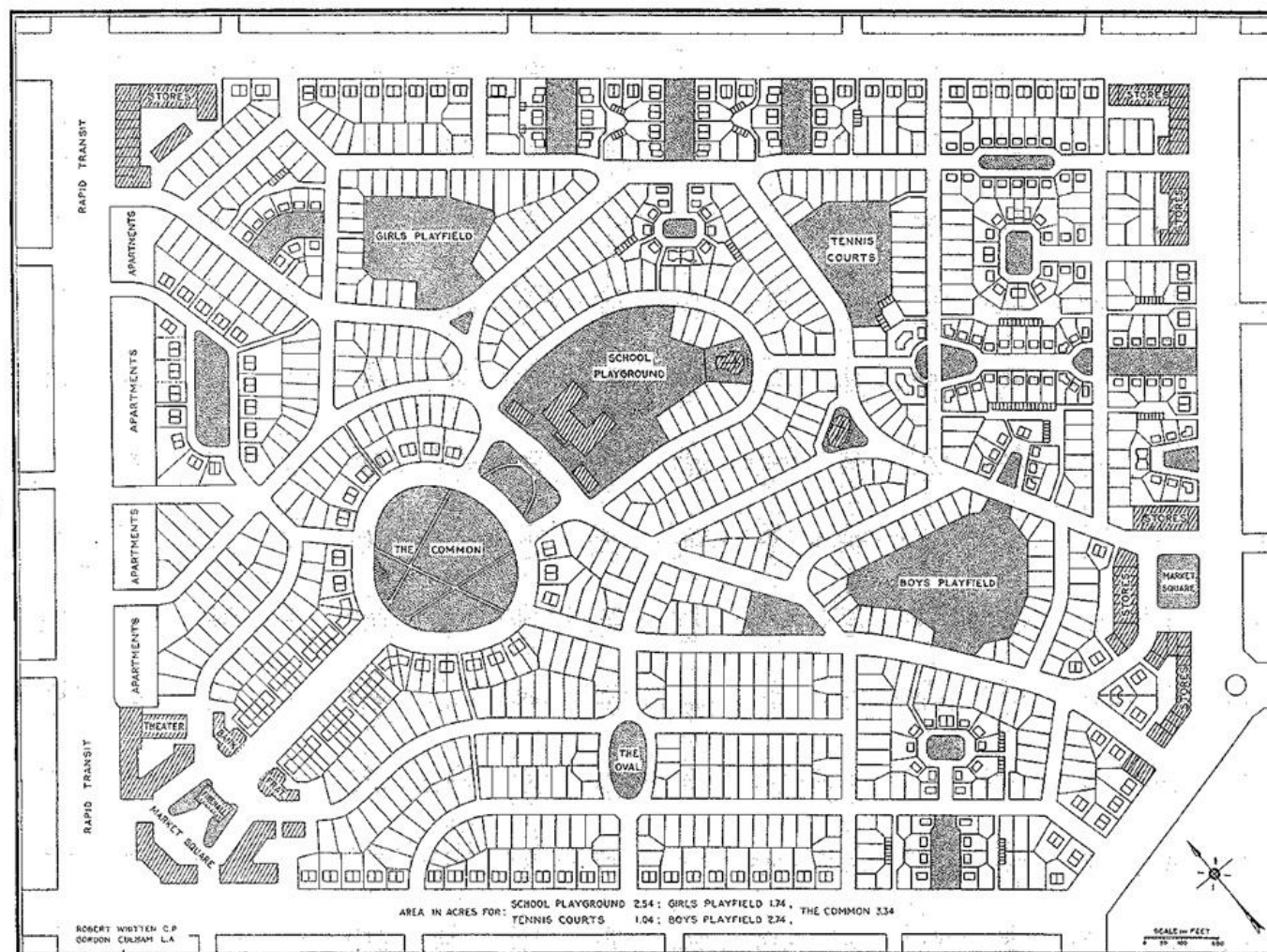
### Anexo E – Exemplos de planejamento no mundo: Plano das Avenidas, São Paulo (1920)



Projeto Urbano: Plano das Avenidas, São Paulo (1920) – Arq. Francisco Prestes Maia, Fonte: Hugo Segawa (1998:26).  
Prestes Maia - propõe um modelo radio-concêntrico para a cidade no seu Plano de Avenidas, limitando o zoneamento a poucas áreas da cidade, e promovendo a expansão periférica.



# Anexo – F - Plano de uma Unidade de Vizinhança esboçado por Perry



Plano de uma UV esboçado por Perry. Fonte: PERRY. Clarence Arthur. Neighborhood and community planning. in *Regional Plan of New York and its Environs, Regional Survey*, volume VII, New York, 1929, p. 36. Segundo Lamparelli (2001).

Anexo - G - Quatro superquadras de Brasília formando uma UV

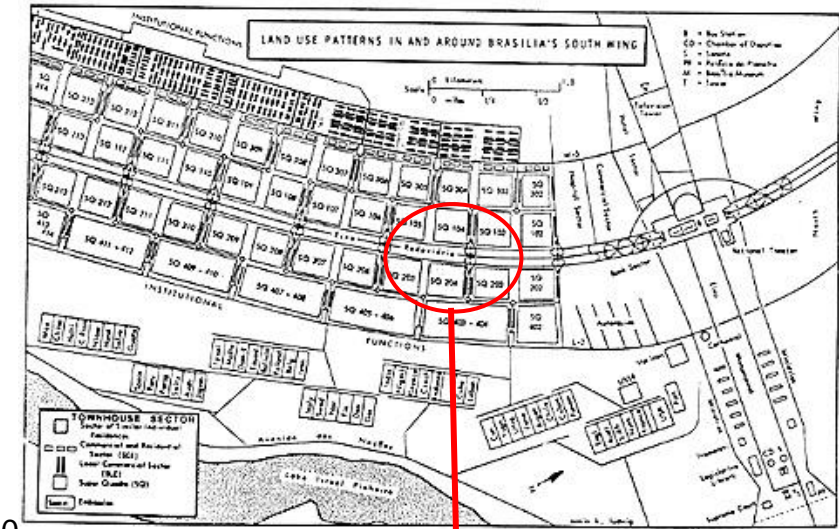
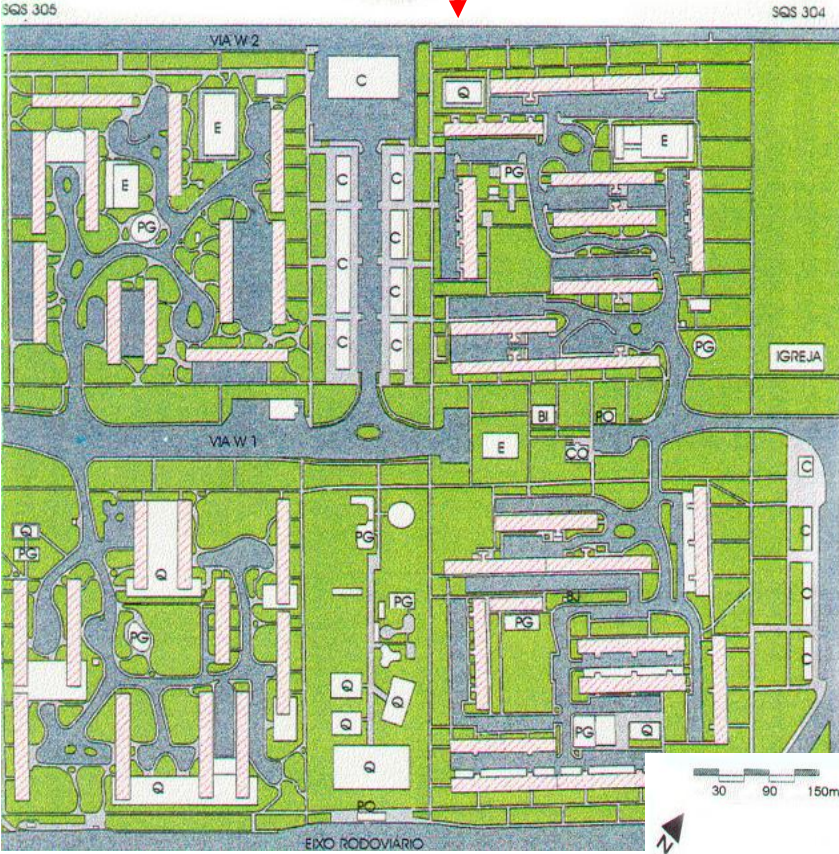


Figura: Superquadras.  
Fonte: Barcellos (1999, p. 88).



Legenda:

Superfícies ajardinadas	C	Comércio
Caminhos de pedestre	E	Escola
Sistema viário	BI	Biblioteca
Q	CO	Correio
Quadra poliesportiva	PO	Polícia
PQ		

Fonte: Barcellos (1999, p. 88).





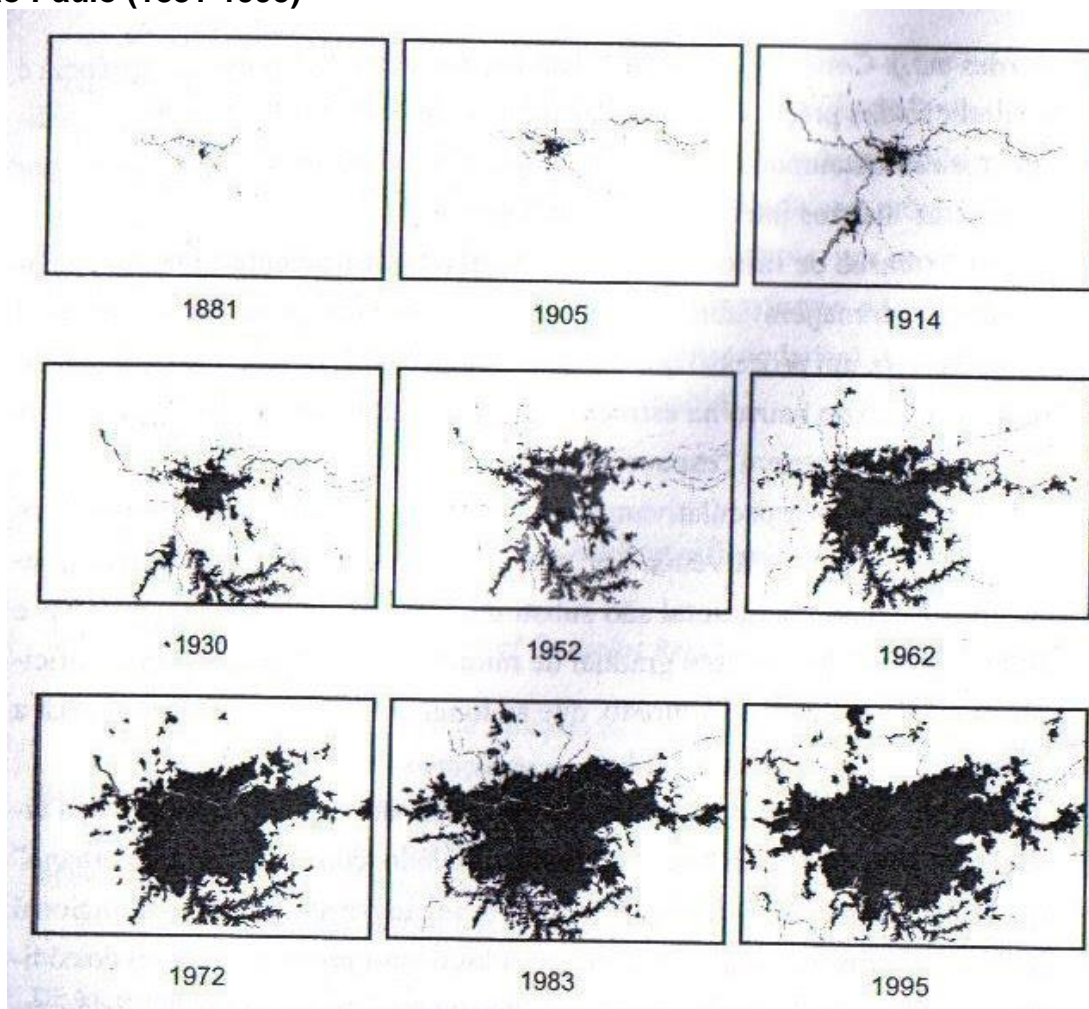


Anexo – J - Zoning segundo Anhaia Mello



Fonte: Feldman, 1997

**Anexo – K - -Espaço-tempo, o desenvolvimento da malha urbana da cidade de São Paulo (1881-1995)**



No espaço-tempo o desenvolvimento da malha urbana da cidade de São Paulo (1881-1995). Atualmente (1995) ocupa 180 mil hectares e tem uma população de 18 milhões. Fonte: DEÁK, C & SCHIFFER, S (Orgs.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp/ Fupam, 1999, p. 254.





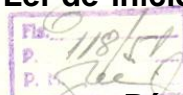
**Anexo – M - Foto aérea da cidade de Chicago**



Foto aérea da cidade de Chicago. Fonte: Chicago\_Downtown\_Aerial\_View.jpg, 2005. Consulta feita em 09 de maio de 2011.



**Anexo - N - Fác-Simile - Justificativa do veto ao Projeto de Lei de início dos trabalhos para elaboração do Plano Diretor, 1951.**



Página 1.

OF.GP.246/51

Em 1º de junho de 1951 .-

Senhor Presidente :-

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelencia que, no uso da faculdade conferida pelo artigo 52, III, da Lei Orgânica, resolvo vetar, no todo, o projeto de lei, aprovado pela Câmara Municipal de Araraquara, dispoñdo sôbre o plano urbanístico da cidade e encaminhado, a êste Executivo, pelo ofício numero 209/51, de 26 de maio ultimo, - dessa ilustre Presidência .-

Assim procede êste Executivo por contrariar, o aludido projeto de lei, dispositivos expressos da lei orgânica que determinam que cabe ao Prefeito a iniciativa da lei orçamentaria e que toda lei que crie ou aumente despesa, constará a indicação de recursos hábeis para prover aos novos encargos.-

Prescrevendo o artigo 2º do projeto de lei, óra vetado, a inclusão de verba para o projeto de lei orçamentaria de 1952, tal inclusão fere o artigo 33 da Lei Orgânica, em virtude de uma antecipação, que determina ser da atribuição do Executivo a iniciativa do projeto da lei de meios, que, posteriormente, poderá sofrer modificações pelo Legislativo, quando entregue a seu estudo e a sua apreciação .-

Não podendo ser considerado legal o recurso apontado, inexistem recursos hábeis portanto para prover os novos encargos na forma do art. 81 da Lei Orgânica, que são aqueles relacionados no parágrafo 3º do art. 11, da codificação das normas financeiras, mandada aplicar aos Municípios pelo Art. 84 da já citada Lei Orgânica.-

Continuação...

7/18/55  
P. 1  
P. 2

São estas as razões do veto total, embora não desconheça este Executivo os altos objetivos que levaram a ilustre Câmara Municipal a aprovar o projeto de lei, em apreço, e remetê-lo para sanção .-

Prevaleço-me do ensejo - Senhor Presidente - para reiterar a Vossa Excelencia e aos nobres vereadores a homenagem de meu alto apreço e de minha profunda admiração .-

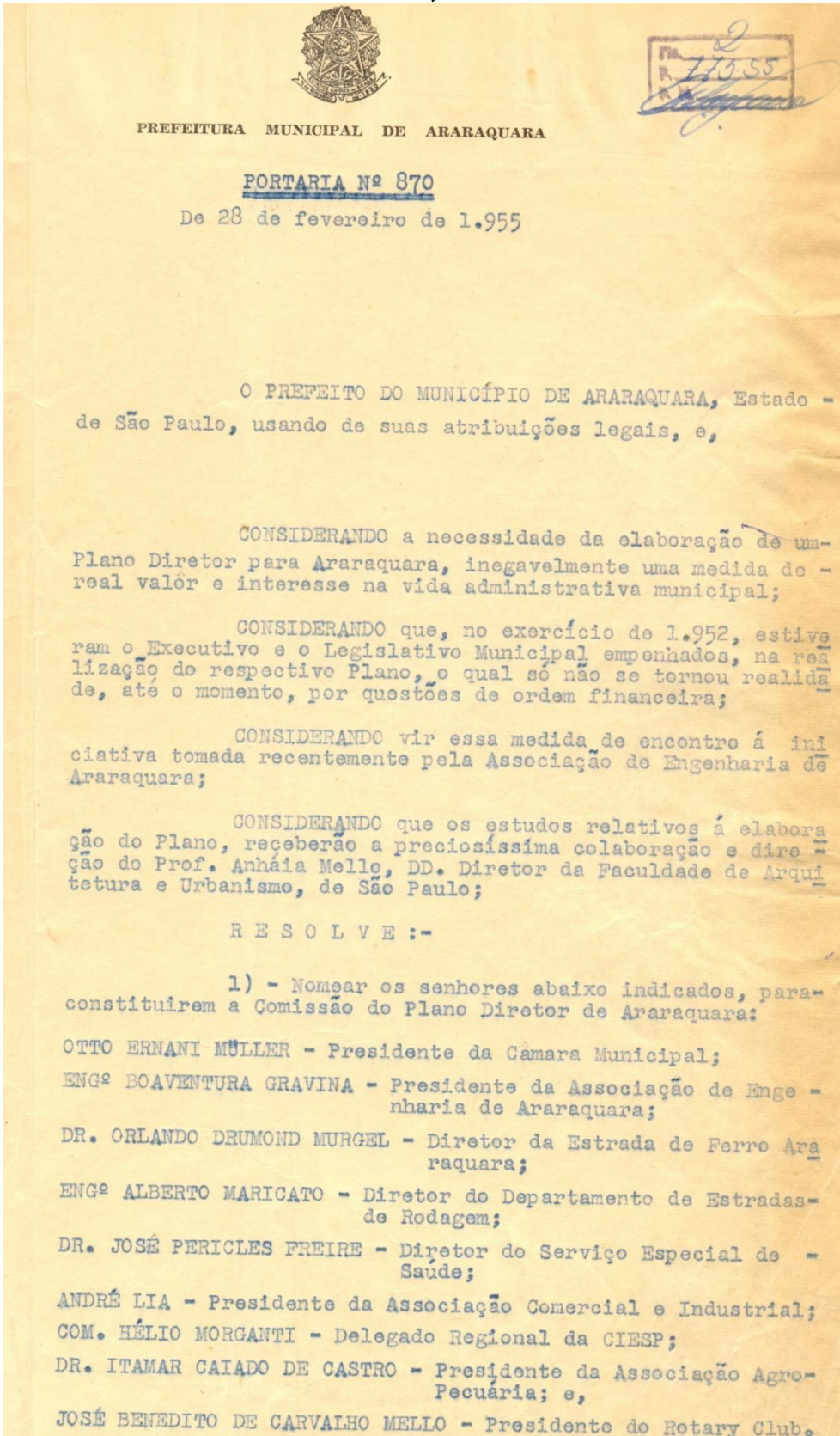
Saudações respeitosas


ENGº JOSÉ DOS SANTOS  
- Prefeito Municipal -

Ao  
Excelentíssimo Sr. PROF. JORGE BORGES CORRÊA  
DD. Presidente da Câmara Municipal de  
ARARAQUARA  
CB/OD.-

Conclusão.

**Anexo – O – Fac-Símile - Portaria nº 870, de 28 de fevereiro de 1955.**



  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

PORTARIA Nº 870  
 De 28 de fevereiro de 1.955

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, Estado - de São Paulo, usando de suas atribuições legais, e,

CONSIDERANDO a necessidade da elaboração de um Plano Diretor para Araraquara, inegavelmente uma medida de - real valor e interesse na vida administrativa municipal;

CONSIDERANDO que, no exercício de 1.952, esteve ram o Executivo e o Legislativo Municipal empenhados, na rea lização do respectivo Plano, o qual só não se tornou realida de, até o momento, por questões de ordem financeira;

CONSIDERANDO vir essa medida de encontro á ini ciativa tomada recentemente pela Associação de Engenharia de Araraquara;

CONSIDERANDO que os estudos relativos á elabora ção do Plano, receberão a preciosíssima colaboração e dire ção do Prof. Anália Mello, DD. Diretor da Faculdade de Arqui tetura e Urbanismo, de São Paulo;

R E S O L V E :-

1) - Nomear os senhores abaixo indicados, para- constituirem a Comissão do Plano Diretor de Araraquara:

OTTO ERNANI MÜLLER - Presidente da Câmara Municipal;

ENGº BOAVENTURA GRAVINA - Presidente da Associação de Enge - nharia de Araraquara;

DR. ORLANDO DRUMOND MURGEL - Diretor da Estrada de Ferro Ara raquara;

ENGº ALBERTO MARICATO - Diretor do Departamento de Estradas- de Rodagem;

DR. JOSÉ PERICLES FREIRE - Diretor do Serviço Especial de - Saude;

ANDRÉ LIA - Presidente da Associação Comercial e Industrial;

COM. HÉLIO MORGANTI - Delegado Regional da CIESP;


DR. ITAMAR CAIADO DE CASTRO - Presidente da Associação Agro- Pecuária; e,

JOSÉ BENEDITO DE CARVALHO MELLO - Presidente do Rotary Club.

Portaria que determina o reinício dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor de Araraquara. Na mesma Portaria foram nomeados os membros da Comissão do Plano Diretor. Fonte: Arquivo Histórico (intermediário) Municipal de Araraquara, processo nº 775/55.



Anexo – P - Fac-Símile - Portaria nº 1382, de 19 de abril de 1962.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

PORTARIA Nº 1382  
De 19 de abril de 1.962

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, Estado de São Paulo,

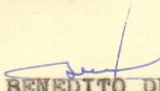
USANDO de suas atribuições legais e de acôrdo com o artigo 2º, da Lei nº 1077, de 9 de Dezembro de 1.961,

R e s o l v e:

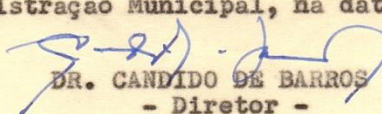
NOMEAR os Senhores abaixo indicados, para constituirem a Comissão do Plano Diretor do Município de Araraquara:

DR. JOSÉ WELLINGTON PINTO ✓	- Câmara Municipal de Araraquara
DR. ARNALDO G. PALAMONE LEPRE ✓	- Prefeitura Municipal
CÔNEGO ALDOMIRO STORNILO ✓	- Vigário da Matriz de São Bento
DR. ALCEU DI NARDO ✓	- Ordem dos Advogados (Sec. Araraquara)
DR. ORLANDO MANTESE ✓	- Estrada de Ferro Araraquara
DR. ALFREDO CARVALHO ✓	- Departamento de Estradas de Rodagem
DR. JAIR BERNARDES DA SILVA ✓	- Serviço Especial de Saúde
DR. JOSÉ HENRIQUE ALBIERO ✓	- Associação de Engenharia
DR. YOHANNA SABBAG ✓	- Associação Médica (Sec. Rg. Araraquara)
SR. ROBERTO JOSÉ FABIANO ✓	- Associação Comercial Industrial
DR. PAULO GUIMARÃES FONSECA ✓	- Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras
DR. JOÃO SANTOS CAMPOS ✓	- Casa da Lavoura
DR. BOAVENTURA GRAVINA ✓	- Rotary Clube
DR. JOSÉ DOS SANTOS ✓	- Lions Clube

Prefeitura do Município de Araraquara, aos 19 (dezenove) de abril de 1962 (mil, novecentos e sessenta e dois).-

  
BENEDITO DE OLIVEIRA  
-Prefeito Municipal-

Publicada na Diretoria da Administração Municipal, na data supra.-

  
DR. CANDIDO DE BARROS  
- Diretor -

Registrada à fls. 243, do livro competente, nº 9.-

(Publicada no jornal local "O Imparcial" de 24 de abril de 1.962.-

Rud

Portaria que determina o reinício dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor de Araraquara no ano de 1962. Na mesma Portaria foram nomeados os membros da Comissão do Plano Diretor. Fonte: Arquivo Histórico (intermediário) Municipal de Araraquara, processo nº 775/55.



**Anexo – Q - Fac-Símile - Ofício da USP nº 42/63.**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
Instalada no prédio "VILA PENTEADO"  
DOADO PELOS IRMÃOS  
SILVIO ALVARES PENTEADO E ARMANDO ALVARES PENTEADO  
1948  
CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS

Of.42/63  
BCN/mj.

São Paulo, 15 de fevereiro de 1963

Ilmo. Snr.  
BENEDITO DE OLIVEIRA  
DD. Prefeito Municipal de Araraquara.

*Amor*  
*[assinatura]*  
21/2/63

Prezado Senhor,

Em resposta ao seu ofício 182/63, venho comunicar a V.S. que não posso aceitar a incumbência de presidente da Comissão Julgadora da concorrência para elaboração do Plano Diretor dêsse Município. Embora honrado com essa designação, só poderei participar do julgamento como simples membro da Comissão Julgadora, em virtude de impedimentos de natureza ética, como seja o fato de os concorrentes serem profissionais que em suas atividades no campo do planejamento sempre estiveram ligados ao Centro por mim dirigido.

Tomo a liberdade de sugerir a V.S. que a organização do julgamento seja incumbência da Prefeitura de Araraquara, inclusive a convocação dos demais membros da Comissão; que seja designado um elemento de Araraquara para a presidência da Comissão Julgadora o qual poderia ser o vice-presidente da Comissão do Plano Diretor; e que o julgamento seja feito na própria cidade de Araraquara.

Estamos certos de que, atendendo aos interesses dessa Prefeitura no sentido de uma breve solução para o caso, estas sugestões contribuirão para dar ao julgamento o alto sentido que o fato merece.

Sem outro motivo, apresento a V.S. os meus protestos de elevada estima e consideração.

*[assinatura]*  
Prof. LAURO BASTOS BIRKHOLZ  
Diretor do C.P.E.U.

Ofício assinado pelo diretor do CEPEU datado de 15 de fevereiro de 1963, negando incumbência de ser o presidente da comissão julgadora da concorrência para elaboração do PD de Araraquara. Fonte: Processo 775/55 - Arquivo Histórico (intermediário) de Araraquara, 2011.

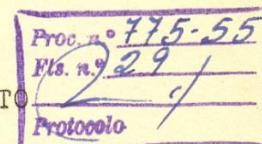
**Anexo - R - Fac-Símile - Modelo de projeto de lei CEPEU-FAU-USP.**

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

CENTRO      DE      PESQUISA      E      ESTUDOS      URBANÍSTICOS

- 1960-

ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA PARA O PLANEJAMENTO



Numerosos municípios do Estado de São Paulo vêm-se interessando ultimamente pelo planejamento de seu desenvolvimento. Quase que semanalmente chegam ao Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos solicitações para colaborar na preparação de planos diretores e outros estudos.

Torna-se evidente que um novo campo profissional, integrado nas administrações municipais, está surgindo. Dentro de poucos anos teremos condições excelentes para que as atividades de planejamento municipal se desenvolvam em alto nível, produzindo desta forma resultados de grande utilidade aos administradores do interior.

Há porém, no momento, uma grande deficiência de pessoal habilitado para desempenhar tarefas de planejamento. Embora já se possam contar com dezenas de técnicos dedicando-se ao problema, esse número é ainda altamente insuficiente para atender às necessidades de nosso interior.

Acreditamos porém que muito material pode ser preparado desde já, contando apenas com a colaboração de elementos locais, desde que devidamente orientados.

Por esse motivo, julgamos ser de interesse geral a divulgação de um anteprojeto de lei, preparado pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, visando criar em cada município uma estrutura local de planejamento.

Esse anteprojeto apresenta as últimas conclusões tiradas da experiência do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos e foi, inclusive, examinado pelo consultor jurídico do Centro.

Naturalmente, sua aplicação em cada caso está sujeita a pequenas adaptações em função de condições locais peculiares.

Continuação...



-2-

MODELO PARA LEI CONSTITUINDO  
COMISSÕES E ESCRITÓRIO LOCAL  
DE PLANEJAMENTO  
LEI Nº ....

Proc. nº	775-55
Fls. nº	30
Protocolo	

Constitui a Comissão do Plano Diretor do Município e dá outras providências.

Artigo 1º - Fica instituída a Comissão do Plano Diretor do Município de ....., presidida pelo prefeito, com a constituição e as atribuições definidas nesta lei.

Artigo 2º - A comissão presidida pelo prefeito será constituída de 11 a 15 membros, nomeados pelo prefeito e indicados pelas entidades de classe e associações cívicas ou culturais existentes no município, além de representantes da Câmara e da Prefeitura.

§ 1º - A comissão elegerá, em sua primeira reunião, dentre seus membros, um vice-presidente, um secretário e o relator do regimento interno, a ser aprovado dentro de 30 dias.

§ 2º - O mandato do membro da comissão terá caráter cívico, gratuito e de serviço relevante, e será exercido por seis anos, no mínimo, renovável bienalmente, pelo terço, sendo permitida a recondução.

§ 3º - O membro da comissão que deixar de comparecer a três reuniões consecutivas, ou deixar de emitir parecer em assunto sujeito à sua consideração por mais de 30 dias, sem justificativa aceita pela comissão, perderá automaticamente o mandato, devendo ser substituído dentro de 20 dias da última falta.

Artigo 3º - Compete à comissão:

I - emitir parecer sobre todo projeto de lei ou medida administrativa de caráter urbanístico, ou relacionados com os serviços de utilidade pública do município;

II - promover estudos e divulgação de conhecimentos urbanísticos e especialmente do Plano Diretor do Município;

III - elaborar o seu regimento interno e realizar os seus trabalhos, observados os seguintes princípios: a) realização de, pelo menos, uma reunião por mês; b) deliberação por maioria absoluta; c) registro, em ata e arquivos adequados, de todas as deliberações, pareceres, votos, plantas e demais trabalhos da comissão e de seus técnicos; d) publicidade de suas reuniões e de seus trabalhos.

Continuação...



-3-

Protocolo

Artigo 4º - A comissão deverá instalar-se e iniciar os seus trabalhos dentro de 30 dias da nomeação dos seus membros.

§ único - Desde a instalação da comissão nenhum projeto de lei ou medida administrativa referentes a zoneamentos, arruamentos, loteamentos, construções, espaços verdes, obras e serviços de utilidade pública poderá ser aprovado ou executado, sem prévio parecer da Comissão do Plano Diretor do Município.

Artigo 5º - Fica criado um Escritório Técnico junto ao gabinete do prefeito, incumbido da elaboração do plano diretor.

§ 1º - Os trabalhos do Escritório Técnico serão coordenados por um engenheiro ou arquiteto.

§ 2º - Os trabalhos do Escritório Técnico serão desenvolvidos com a colaboração de pessoal residente no município especializado em problemas relacionados com o planejamento municipal. Esses assessores técnicos deverão ser principalmente: agrônomos, sociólogos, advogados e economistas. Outros especialistas disponíveis poderão também ser incorporados a essa assessoria.

Artigo 6º - Compete ao Escritório Técnico:

a) estudar todos os assuntos relacionados com o planejamento territorial do município; b) encaminhar os pareceres técnicos emitidos sobre os assuntos estudados à Comissão do Plano para a conveniente solução; c) manter permanente contato com o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos por intermédio do arquiteto coordenador, para receber a orientação geral dos trabalhos.

Artigo 7º - A Prefeitura deverá fornecer ao Escritório Técnico funcionários, local, material e demais meios necessários à realização de seus trabalhos, dentro da verba que for destinada, em cada exercício, no orçamento do município, ao plano diretor.

Artigo 8º - Toda colaboração dos integrantes do Escritório Técnico será dada "pro honore", salvo a dos funcionários ou especialistas cedidos ou que venham a ser contratados pela Prefeitura, para determinados serviços.

Artigo 9º - A elaboração e execução do plano diretor deverão ser orientadas pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos mediante convênio.

Artigo 10º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

\*\*\*


Serviço Documentação - F.A.U.U.S.P.  
Publicação C.P.E.U.-FAU - Nº 9 - julho 1960

Conclusão.

Modelo do projeto de lei fornecido pelo CEPEU da FAU USP para implantação da comissão do Plano Diretor, p.1. Fonte: serviço de documentação da USP, 1960.



**Anexo – S – Fac-Símile - Termo de Compromisso da Comissão do Plano Diretor, 1962.**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

**TÉRMO DE COMPROMISSO**

Aos 21 (vinte e um) dias do mês de Maio de - 1962 (mil, novecentos e sessenta e dois), às 17 horas, no Gabinete do Sr. Prefeito Municipal, compareceram perante o Sr. Benedito de Oliveira, Prefeito em exercício, os Srs. CÔNEGO ALDOMIRO STORNILO ; DR. BOAVENTURA GRAVINA ; DR. JOSÉ WELLINGTON PINTO ; DR. ARNALDO G. PALAMONE LEPRE ; - DR. JOSÉ DOS SANTOS ; DR. ALCEU DI NARDO ; DR. ORLANDO MANTESE ; DR. ALFREDO CARVALHO ; DR. JAIR BERNARDES DA SILVA ; DR. JOSÉ HENRIQUE ALBIERO ; DR. YOHANNA SABBAG ; DR. PAULO GUIMARÃES FONSECA ; DR. JOÃO SANTOS CAMPOS e SR. JOSÉ ROBERTO FABIANO, a fim de tomarem posse nas funções de membros da Comissão do Plano Diretor do Município de Araraquara, para as quais foram nomeados pela Portaria nº 1382, de 19 de abril de 1962, de acôrdo com o artigo 2º, da Lei nº 1077, de 9 de Dezembro de 1961 .-


Perante as testemunhas presentes, os Srs. acima indicados prestaram o compromisso de bem e fielmente desempenharem as funções de Membros da referida Comissão.- - Para constar, ordenou o Sr. Prefeito fôsse lavrado o presente termo, o qual vai devidamente assinado.- EU, *Benedito de Oliveira* Secretário, o subscrevi .-.-.-.-.-

BENEDITO DE OLIVEIRA  
- Prefeito Municipal -

<i>Cônego Aldomiro Stornilo</i>	- Membro
<i>Dr. Boaventura Gravina</i>	- Membro
<i>Dr. José Wellington Pinto</i>	- Membro
<i>Dr. Arnaldo G. Palamone Lepre</i>	- Membro
<i>Dr. José dos Santos</i>	- Membro
<i>Dr. Alceu di Nardo</i>	- Membro
<i>Dr. Orlando Mante</i>	- Membro
<i>Dr. Alfredo Carvalho</i>	- Membro
<i>Dr. José Henrique Albiero</i>	- Membro
<i>Dr. Yohana Sabbag</i>	- Membro
<i>Dr. Paulo Guimarães Fonseca</i>	- Membro
<i>Dr. João Santos Campos</i>	- Membro
<i>Sr. José Roberto Fabiano</i>	- Membro

...

Continuação...

  
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Repres. do Sr. Paulo	<u>Do Barão Barboza</u>	- Membro Rui Barboza
José L. Campos	<u>[Signature]</u>	- Membro
Roberto Fabiano	<u>[Signature]</u>	- Membro
JAIR	<u>Jaimé Silva</u>	- Membro
Assinatura de Luiz Ignácio de Anhaia Mello	<u>Luiz de Anhaia Mello</u>	- Testemunha
Loffred.	<u>[Signature]</u>	- Testemunha
J. Barbieri Neto	<u>[Signature]</u>	- Testemunha
Sr. Almeida	<u>[Signature]</u>	- Testemunha
M. Francisco	<u>[Signature]</u>	- Testemunha
Sr. Gualberto A. Mendes	<u>[Signature]</u>	- Testemunha
Flavio	<u>[Signature]</u>	- Testemunha
Arnanay	<u>Arnanay A. de Castro Hartung</u>	
Guata	<u>Guatamaro Graceta</u>	
João Galli	<u>[Signature]</u>	
	<u>[Signature]</u>	
	<u>[Signature]</u>	
	<u>Wenios Kias Maricun</u>	

Conclusão.



**Anexo – T – Fac-Símile - Memorial descritivo do Plano Diretor de Araraquara.**

GUSTAVO NEVES DA ROCHA FILHO

MEMORIAL DESCRITIVO

ARQUITETO

## PLANO DIRETOR DE ARARAQUARA

A idéia fundamental no Plano Diretor de Araraquara é a setorização. Cada setor constitui uma unidade de vizinhança cuja população máxima será da ordem de dez mil habitantes. Estes setores, em número de 22, tem a mesma função das super-quadras de Brasília mas se constituem das quadras clássicas de 80 x 80 metros, existentes. Cada setor fica delimitado por vias principais de trânsito rápido, com largura de 25 metros, duas pistas e canteiro central. No interior do setor permanecem as ruas com doze metros, destinadas a tráfego apenas local, já que não são mais necessárias como vias de grande circulação dada a existência das vias principais. Não terão, assim, nenhuma necessidade de alargamento as ruas atuais; ou melhor, o seu passeio deverá ser alargado ou permanecer com os três metros atuais, para possibilitar a plantação de árvores copadas que forneçam sombra e transformem cada rua em uma área verde para o passeio a pé e até o brinquedo da garotada. O leito destas ruas não deverá ter largura superior a seis metros, porque ele só será necessário para o acesso de veículos das vias principais para as residências.

Mas para que a árvore possa crescer e transformar a rua num verdadeiro parque ou bosque, é preciso que ela tenha espaço em todos os lados; assim, plantada no passeio, estender-se-á sobre a rua mas também sobre os lotes. É esta uma das razões pelas quais em todas as ruas de Araraquara as construções deverão obedecer um recuo de seis metros do alinhamento. As residências abrir-se-ão planamente para esta faixa de recuo obrigatório e assim poderão usufruir da sobre-benefícia do arvoredo; sugere-se, mesmo, no novo Código de Obras, o aproveitamento desta faixa de recuo para ambientes de recreação tais como pérgolas, varandas, etc.; e ainda mais: o abrigo do automovel e mesmo

Continuação...



## ARQUITETO

algumas dependências de serviço poderão ser construídas nesta faixa.

Todos os setores terão como centro, como coração, uma escola primária, um grupo escolar. As crianças poderão alcançá-lo sem perigo de travessia de rua de movimento, e caminhando sempre pela sombra de uma árvore amiga; a delimitação dos setores foi feita de tal maneira que para uma localização conveniente do grupo escolar nenhuma criança precisará, na situação mais desfavorável, caminhar mais de 600 metros, isto é, mais de dez minutos.

Os setores que constituem a zona residencial R 1, "estritamente residencial", terão seus núcleos comerciais localizados em torno de uma praça pública e nas proximidades de uma via principal. Assim, poderão servir a mais de um setor e serem alcançados por automóvel. A própria carga e descarga de mercadorias não vai criar, com essa localização favorável, problemas de trânsito no interior do setor.

A permissão da construção de clubes abre à iniciativa particular a possibilidade de dotar cada um destes setores de áreas de recreação; entretanto, serão ~~preservados~~ preservados nos novos loteamentos que cada setor irá receber na sua zona de expansão, espaços públicos para recreação.

Nos setores que constituem a zona residencial R 2, "predominantemente residencial", embora existam núcleos comerciais perfeitamente localizados, poderá contudo surgir pequeno comércio local onde êle for necessário. Como nesta zona são permitidos os blocos de apartamentos é claro que nestes pontos a densidade de população é mais alta e o comércio torna-se necessário. Permite-se, pois, o funcionamento do comércio até mesmo em construções mistas, com o comércio restrito ao rés do chão.

Um setor de alta densidade, denominado AD, misto comercial-re

Continuação...



residencial, juntamente com o setor C, "central", serão os únicos onde poderão surgir arranha-céus. É a parte velha da cidade e que embora hoje possua algumas magníficas residências recém- construídas, irá em pouco tempo constituir uma zona de deterioração, isto é, uma zona em que os prédios residenciais vão mudar de uso, recebendo clínicas, escritórios, pensões e finalmente cortiços, até serem demolidos para dar lugar a prédios de escritórios ou de apartamentos. Estes dois setores, diferentes dos 22 já citados, receberão uma população de cerca oitenta mil habitantes e a sua área ficou bastante limitada para que o ciclo de deterioração exposto acima fique reduzido ao mínimo de tempo. O setor AD constitui a zona residencial R 3.

A zona residencial R 4 é constituída pela zona industrial existente, isto é, onde já existem pequenas indústrias em funcionamento. As áreas de expansão destes setores são chamadas de "áreas para indústrias" e estas poderão ser instaladas desde que sejam afastadas a possibilidade de incômodos, perigo, ou nocividade para a vizinhança. Instalada com estas precauções, qualquer indústria poderá ser, num setor residencial, uma ilha de tranquilidade nas horas noturnas e nos dias de descanso. A legislação proposta para a instalação de indústrias obriga as mesmas a procederem ao arranjo paisagístico em seus terrenos e a tomarem aquelas medidas de precaução para evitar incômodos, perigo e nocividade.

A zona comercial, constituída pelo setor central C, completa o plano de zoneamento. Neste setor, a fim de permitir não só um embelezamento mas também um melhor aproveitamento dos lotes e das quadras, e um melhor aproveitamento do ar e da luz natural, serão proibidas as áreas internas para iluminação e ventilação e, em contrapo-

Continuação...



## ARQUITETO

sigão, serão exigidos recuos laterais de três metros para as construções. A cidade ganha em beleza porque todos os prédios terão não só a fachada voltada para a via pública tratada arquitetonicamente como também as laterais; e a face da quadra não estará fechada totalmente como um muro a impedir a livre circulação da briza, tão necessária nesta cidade de clima quente e que por sorte possui esse "fabuloso aparelho de ar condicionado natural" que é o vento gostoso que sopra constantemente, durante o ano todo.

Finalmente, o sistema de vias principais tem as múltiplas funções de radiais e perimetrais, e interligam todos os setores e as zonas de residência, trabalho e recreação.

Cabe destacar, ainda, a fixação de um perímetro de expansão urbana, fora do qual ficam proibidos os loteamentos. A área delimitada permitirá o abrigo de 300.000 habitantes, número que adotamos para a população de Araraquara no ano de 1990; número que será atingido em pouco mais de um quarto de século. População que terá ao seu dispor cerca de 100.000 automóveis e que, por esta razão, o Código de Obras proposto vai exigir locais para estacionamento próprio em todos os prédios de residência, comércio, indústria e recreação (cinemas, teatros, etc.), tornando, por outro lado, desnecessário o alargamento das ruas, a não ser as que constituem o sistema de vias principais.

E a viabilidade da execução do Plano está justamente no fato da escolha do sistema de vias principais ter recaído em ruas já com largura suficiente ou que possam ser alargadas sem grandes despesas de desapropriação, sem nenhuma demolição; ou em vias que serão abertas com simples diretrizes para os novos loteamentos.

Acompanha o Plano Diretor de Araraquara um projeto de no Código de Obras, denominado Normas Urbanísticas e que contém cinco títulos

Continuação...

GUSTAVO NEVES DA ROCHA FILHO

5

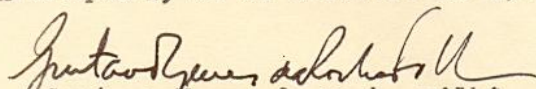
ARQUITETO

los+ Normas Administrativas, Normas de Zoneamento, Normas Gerais para as Construções, Normas para a Execução das Construções e Normas para os Loteamentos.

Assim, completa-se o Plano Diretor de Araraquara, constituído de normas técnicas (o Plano de utilização do solo, de sistema viário, de zoneamento, de setorização, de áreas livres e espaços verdes, etc.) e as normas jurídicas que visam assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas (o Código de Obras ou Normas Urbanísticas). Aquelas são normas-fins; estas são normas-meios, ambas imprescindíveis para atingir os objetivos do urbanismo moderno.

\*

Araraquara, 22 de dezembro de 1963



Gustavo Neves da Rocha Filho  
Arquiteto

CREA 1579 DP 6a. R.

Conclusão.

Fonte: Processo 775/55 - Arquivo Histórico (intermediário) de Araraquara, 2011.



**Anexo – U – Fac-Símile - Projeto de Lei nº 31-65, que trata da desincorporação do antigo Teatro Municipal de Araraquara.**



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

C Ó P I A

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

PROJETO DE LEI Nº 31-65

Desincorpora bem de uso comum do povo e dispõe sobre a construção por incorporação de edifício em Condomínio e de Centro de Arte e Cultura - de Araraquara e dá outras providências.-

Artigo 1º - Fica desincorporado da classe dos bens de uso comum do povo e transferida para a dos patrimoniais - do Município, a área de terreno, situada nesta cidade, e que assim se descreve:

" Tem início no marco 1, situado no alinhamento da Av. Duque de Caxias na Praça Antônio Corrêa da Silva; daí segue pelo alinhamento da citada Avenida numa distância de 17,00 m. até o marco 2, deflete a direita segue em linha reta numa distância de 18,00 m. até o marco 3; deste marco deflete a direita, segue em linha reta numa distância de 0,70 m. até o marco 4; deste marco deflete a esquerda, segue em linha reta numa distância de 28,60 m. até o marco 5; deste marco deflete a direita, segue em linha reta numa distância de 16,20 m. até o marco 6; deste marco deflete a direita, segue em linha reta numa distância de 46,00 m. até o marco 1, onde tem início a presente descrição".

Artigo 2º - O Prefeito Municipal fica, em nome do Município de Araraquara, autorizado a proceder a demolição do Teatro Municipal e a incorporação no terreno acima descrito, a preço de custo e sem financiamento, de um prédio de apartamentos ou escritório com o objetivo específico de permuta das frações ideais desse terreno por área construída, de forma que, concluída a incorporação, os condôminos compradores se obriguem a construir dependências para teatro com capacidade para 550 expectadores, sala de conferências e sala de exposições, sem onus algum para o Município de Araraquara.

Artigo 3º - Poderá o Prefeito Municipal, desde que não onere os cofres públicos, delegar poderes a firma - especializada em incorporações, de reconhecida idoneidade e que se disponha a executar os planos apresentados.

Artigo 4º - O conjunto arquitetônico a que se refere o artigo 2º desta lei, não deverá exceder a área de 13.500 m<sup>2</sup>. dos quais, pelo menos, 2.300 m<sup>2</sup>. sejam construídos em permuta pelo terreno.

Continuação...



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## CÓPIA

Artigo 5º - O projeto de construção deverá prever que o terreno seja todo de utilização pública, em forma de praça exceção feita, exclusivamente, aos acessos do prédio que serão de utilização privada.

Artigo 6º - As construções, que serão entregues à Prefeitura dentro de 40 meses, deverão ter acabamento em massa fina nas paredes, pisos, sanitários inteiramente terminados, prontos para receberem equipamentos, decoração e mobiliário, acessórios esses que ficam excluídos da obrigação do condomínio prevista no artigo 2º da presente lei.-

Artigo 7º - O Município de Araraquara, por si ou pela forma estabelecida no artigo 3º, deverá expor o plano ao público mediante o sistema de reservas na incorporação - a preço de custo e sem financiamento, de acordo com as disposições da presente lei e só incorporará o prédio com a totalidade das cotas comprometidas.

Parágrafo único - Realizada a incorporação, o Município de Araraquara outorgará escrituras de compromisso de venda e compra da fração ideal do terreno com troca pela área construída.

Artigo 10 - A incorporação a que se refere esta lei obedecerá a lei federal n. 4.591 de 16/12/1.964, que dispõe sobre incorporação imobiliária.

Artigo 11 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.-

Prefeitura do Município de Araraquara.-

ROMULO LUPO  
- Prefeito Municipal -

Conclusão.



**Anexo - V - Fac-Símile - Ofício do Prefeito Rômulo Lupo relatando suas impressões a respeito da reunião que teve com a Comissão do Plano Diretor.**

Of. 390/65

Em 10 de maio de 1965.-

Senhor Presidente:-

Recebido o ofício nº 528/65, de 27/4/65, dessa Egrégia Presidência, foi convocada uma reunião da Comissão do Plano Diretor, com o fito de obter da mesma o parecer sobre o projeto da construção do edifício em condomínio e Teatro Municipal, a que se refere a mensagem deste Executivo, que acompanhou o projeto de lei enviado à Câmara, em 9 de abril último, através o ofício nº 308/65.-

Reuniram-se somente alguns dos componentes dessa Comissão, porque se verificou, na ocasião, que vários dos seus Membros não residiam mais na cidade e, além disso, que a lei que criou a referida Comissão previa a renovação dos seus componentes que já haviam completado o tempo do seu exercício, disposição que, todavia, não tinha sido observada.-

Na referida reunião, a que estiveram presentes vários membros da citada Comissão, juntamente com outras pessoas de destaque da cidade, discutiu-se longamente o assunto, sem que se conseguisse, contudo, chegar a uma conclusão, e isso também porque, além da Comissão do Plano Diretor, prevê a lei a criação, na Prefeitura, de um órgão denominado Escritório Técnico, composto de engenheiros, sanitaristas, urbanistas, arquitetos, etc.etc. - órgão esse que deveria antes opinar sobre a conveniência ou não de ser aprovado o referido projeto.-

Pelo que se pode verificar, a lei que criou a Comissão do Plano Diretor e do Escritório Técnico, teoricamente é muito boa, mas na prática, como se constatou na referida reunião, só conseguira dificultar, quando não obstar de vez o progresso da cidade, se nos ativermos a observar seus dispositivos que, como dissemos, teoricamente podem ser bons, mas na prática são desaconselháveis e, porque não dizer, até perniciosos para o progresso e desenvolvimento de nossa cidade.-

Como é fácil de se compreender, - pois a prática isto nos ensina - os papéis não andam quando têm de passar pelas mãos de tantas comissões e de tantos membros. Em cada comissão, como é comum, encontramos membros que são a favor e membros que são contra. Enquanto eles discutem ou estudam os projetos, quase sempre sem chegar

Continuação...



a uma conclusão, o tempo passa e nada se faz, quando não passa também a oportunidade de ser concretizado o projeto. Acredito que nem as grandes capitais do mundo tem um mecanismo tão complicado e tão desaconselhado. Justificam os interessados em manter esse emaranhado de opiniões, que devemos observar essas complicadas leis, para não termos de enfrentar mais tarde as dificuldades que as grandes cidades enfrentam, justamente porque não previram, de forma adequada e, antecipadamente, o seu futuro. Concorrendo com eles, desejariamos, todavia, perguntar-lhes quem nos garante que amanhã Araraquara será uma cidade como São Paulo, New York, Chicago, etc. Se alguém nos pudesse garantir que daqui a 200 anos tornar-se-ia Araraquara uma Paris ou uma Londres ou uma cidade de porte, então conviria pararmos tudo, obedecendo essas futuras leis e aguardar que passem os 200 anos. Acredito, todavia, que Araraquara, como as demais cidades do interior, nunca se tornara uma metrópole do porte daquelas cidades. Não me parece acertado legislarmos agora, prevendo um desenvolvimento que a nossa cidade nunca terá.

Si nos aferrarmos à ideia de um planejamento tão rígido, as outras cidades, nossas vizinhas, como aliás está acontecendo, construirão seus arranha-céus, progredirão e nos ficaremos para trás.

Assistindo a reunião que no início me referi, cheguei à conclusão que se tivessemos que consultar a Comissão do Plano Diretor ou o Escritório Técnico - o fôsse necessário obedecer todas as formalidades que se pretende agora seguir para aprovação da lei que autoriza a construção do edifício em condomínio e do Teatro, não teríamos conseguido instalar em nossa cidade nem sequer os serviços dos ônibus elétricos. A meu ver, a Egregia Câmara, com a autoridade que a lei lhe confere, deveria resolver o assunto e si me for permitido opinar, diria - mais que deveria aprovar o projeto sem mais delongas, para não perder essa ótima oportunidade.

A Sociedade que se propôs levar avante esse empreendimento desde que bem entendido, consiga vender todos os apartamentos, pede uma solução urgente porque pretende construir na cidade um outro edifício em condomínio se porventura o Município não se interessar pela proposta por ela apresentada. Trata-se portanto de um assunto que deve ser resolvido com toda a urgência, razão porque peço a especial atenção dos senhores edis sobre esse particular.

Na certeza de que a Egregia Câmara solucionará o assunto com a brevidade que o assunto exige e que por este solicito, apresento os meus agradecimentos e os protestos de minha maior estima e distinta consideração.

Saudações Cordiais

ROMULO LIPO

-Prefeito Municipal-

À

Exmo. Sr.

ALVARO WALDEMAR COLINO

MD. Presidente da Câmara Municipal de Araraquara

ARARAQUARA

at.

Conclusão.



**Anexo - W - Fac-Símile - Normas Urbanísticas, Lei nº 1607, de 17 de novembro de 1967<sup>81</sup>.**

CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

LEI NÚMERO 1.632

De 22 de abril de 1968

Revoga a Lei nº 1.607, de 17 de novembro de 1967, e aprova as Normas Urbanísticas para o Município de Araraquara e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, Estado de São Paulo, de - creta e eu, Alvaro Waldemar Colino, na qualidade de seu Presidente, em virtude do silêncio do Prefeito Municipal, promulgo nos termos do artigo 23, parágrafo 2º, da Lei Estadual número 9.842, de 18 de setembro de 1967 - Lei Orgânica dos Municípios, a seguinte lei:

Artigo 1º - Ficam aprovadas as Normas Urbanísticas para o Município de Araraquara, que com esta lei são baixadas.

TÍTULO I  
NORMAS ADMINISTRATIVAS  
Capítulo I  
Das licenças

Artigo 2º - Não poderão ser iniciados, em todo o território do Município de Araraquara, sem prévia licença da Prefeitura:

- I - construção, reconstrução, aumento, reforma ou demolição de prédio;
- II - construção, reconstrução ou reforma de passeios nos logradouros públicos;
- III - arruamentos e aberturas de vias para constituírem frente de lotes;
- IV - loteamentos e parcelamentos de áreas urbanas;
- V - desmembramentos de propriedades e subdivisão de lotes urbanos;
- VI - funcionamento de indústrias e estabelecimentos comerciais.

Parágrafo único - Não dependem de licença:

- I - as obras de limpeza, pintura, conserto e pequenas reparações no interior dos edifícios e no exterior dos mesmos se não forem necessários andaimes ou tapumes;
- II - as construções provisórias para depósito de materiais e alojamento de pessoal para obra devidamente licenciada e cuja demolição seja feita logo após a conclusão da obra; e
- III - as construções rurais para quaisquer fins.

Artigo 3º - Não poderão ser feitas modificações em projeto aprovado sem prévia licença da Prefeitura.

Parágrafo único - Para pequenas alterações bastará a apresentação das novas plantas que depois de visadas serão devolvidas ao interessado e uma via juntada ao processo respectivo.

<sup>81</sup> As páginas do intervalo da 8 até a 17 do documento foram suprimidas por descreverem normas para as edificações.



Fôlha nº 2

Artigo 4º - As licenças serão concedidas quando solicitadas ao Prefeito por meio de requerimento do interessado e da apresentação dos demais documentos exigidos para cada caso segundo as normas vigentes.

#### CAPÍTULO II Dos Profissionais

Artigo 5º - São profissionais legalmente habilitados a projetar, orientar e executar obras aqueles que satisfizerem as disposições do Decreto Federal nº 23.569, de 11 de dezembro de 1933.

§ 1º - As atribuições dos profissionais para o exercício de suas funções são as reguladas pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura CREA da 6ª Região.

§ 2º - A Prefeitura manterá um registro e fichário dos profissionais, separando-os nas categorias devidas.

Artigo 6º - A assinatura dos profissionais nos projetos e memoriais descritivos submetidos à Prefeitura será precedida da indicação da função que no caso lhe couber como "Autor do Projeto" e "Responsável pela Obra" e sucedida do nome, título e número da carteira do CREA da região a que pertencer.

#### CAPÍTULO III Dos embargos e interdições

Artigo 7º - As obras não licenciadas e as que forem executadas em desacordo com o projeto aprovado estão sujeitas a embargo e ficarão suspensas até que o responsável cumpra as intimações - que se lhes fizerem.

§ 1º - As obras concluídas ou as existentes que não forem utilizadas para os fins constantes dos projetos aprovados ou do uso para o qual foram licenciadas pela Prefeitura, estão sujeitas à interdição e ficarão fechadas até que o responsável cumpra as intimações - que se lhes fizerem.

§ 2º - Aos infratores será permitido executar nas obras embargadas ou suspensas somente o trabalho necessário para o restabelecimento da disposição legal violada.

#### CAPÍTULO IV Da Fiscalização e Vistorias

Artigo 8º - A Fiscalização exercerá a sua ação permanentemente sobre todas as obras ou serviços previstos nestas Normas, valendo pelo cumprimento integral das plantas aprovadas e alvarás - concedidos e impedirá o que se iniciar sem a observância dessas e de outras formalidades, segundo as presentes Normas.

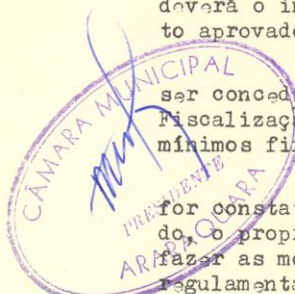
Artigo 9º - Os projetos aprovados e respectivos alvarás deverão permanecer no local das obras, resguardados da ação do tempo e acessíveis à Fiscalização.

Parágrafo único - É facultativo à Fiscalização desenvolver a sua ação fiscal a qualquer hora do dia ou da noite, tanto nos dias úteis como nos dias feriados.

Artigo 10 - Após a conclusão das obras - deverá o interessado requerer vistoria à Prefeitura para que seja no projeto aprovado lançado o "Visto" ou o "Habite-se".

Parágrafo único - O "Habite-se" poderá - ser concedido em caráter parcial desde que as partes concluídas, à juízo da Fiscalização, possam ser consideradas independentes do todo e preencham os mínimos fixados pelas presentes Normas.

Artigo 11 - Se por ocasião da vistoria - for constatado que a obra ou serviço está em desacordo com o projeto aprovado, o proprietário e o responsável serão intimados a legalizar os mesmos e fazer as modificações e demolições necessárias para atender as exigências - regulamentares.





CAPITULO VDos Emolumentos e das Multas

Artigo 12 - A expedição de alvarás de - qualquer teor está sujeita ao pagamento de emolumentos de acôrdo com as tarifas vigentes.

Artigo 13 - Pelas infrações dos dispositivos das presentes Normas serão os proprietários ou os responsáveis passíveis da aplicação de multas e penalidades, de acôrdo com as tabélas e discriminações vigentes.

TITULO IINORMAS DE ZONEAMENTOCapítulo IClassificação das Construções

Artigo 14 - As construções no Município de Araraquara são classificadas de acôrdo com a previsão de sua utilização e agrupadas segundo afinidades constatadas, da seguinte forma:

- I - Residenciais - assim denominadas as construções destinadas à habitação de uma pessoa ou família, a saber:
- a) - habitação isolada - quando a cada lote corresponder uma única habitação;
  - b) - habitação geminada - quando a cada lote corresponder duas ou mais - habitações formando conjunto arquitetônico e dispoendo cada uma de - fração real do lote;
  - c) - habitação econômica - também chamada popular é a habitação isolada ou geminada que goza de benefícios e isenções segundo a legislação vigente, sem prejuízo da observância das presentes Normas, e
  - d) - apartamentos - são as habitações que constituem blocos residenciais e que a cada uma corresponde uma fração ideal do lote.
- II - Comerciais - assim denominadas as construções destinadas à função de comércio e prestação de serviços, a saber:
- a) - comércio de mercadorias;
  - b) - escritórios, consultórios e estúdios;
  - c) - depósitos, agências de despachos de cargas e encomendas e agências de distribuição de jornais e revistas;
  - d) - pequenas oficinas de artes e ofícios: ourives, relojoeiro, funileiro, encanador, eletricitista, carpinteiro, marceneiro, sapateiro, alfaiate, costureiro, fotógrafo, vidraceiro, estofador, tinturaria, lavanderia e estabelecimentos similares;
  - e) - barbeiros, cabeleireiros, manicures, institutos de beleza e estabelecimentos similares;
  - f) - hotéis, restaurantes, bares, cafés, sorveterias, casas de chá e estabelecimentos similares;
  - g) - cinemas, cine-teatros, teatros, emissoras de rádio e televisão; e
  - h) - garagens coletivas para automóveis.
- III - Mistas - assim denominadas as construções destinadas unicamente para fins comerciais e residenciais.
- IV - Industriais - assim denominadas as construções destinadas a fins industriais, a saber:
- a) - grandes e médias indústrias: beneficiamento de produtos de origem vegetal e animal; de transformação de minerais não metálicos; metalúrgicas; mecânicas; de material elétrico e de comunicações; de construção e montagem de material de transporte; de madeira; do mobiliário; do papel e do papelão; da borracha e dos plásticos; do couro, pele e produtos similares; químicas; têxteis; do vestuário, calçados e artefatos de tecidos; dos produtos alimentares; de bebida, de fumos; gráficas e editôras; instrumentos e utensílios para usos técnicos; de instrumentos e material cirúrgico; de material de escritório; de brinquedos; de produtos farmacêuticos; de perfumaria, sabões e velas; e
  - b) - pequenas indústrias: assim denominadas as que necessitam de trabalho habilidoso, especializado, não estandardizado e desde que não empregam mais de 10 (déz) operários e cuja força motriz total não seja -





Folha nº 4

superior a 10 (dez) HP, tais como - indústrias de artefatos de couro - e peles de uso pessoal; de tecidos elásticos e artigos de malha; vestuário, calçados finos e artefatos de tecidos; gráficas; instrumentos e utensílios para usos técnicos e profissionais; aparelhos de ótica; e estabelecimentos similares.

- V - Especiais - assim denominadas as construções que não se enquadram especificamente nos itens anteriores, tais como: igrejas, escolas, asilos, hospitais, clubes e outros.

## CAPITULO II

### Condições Gerais para a Utilização dos Lotes

Artigo 15 - São as seguintes as condições gerais para a utilização dos lotes segundo a previsão de uso das construções que nêles se fizerem:

#### I - Residenciais

##### a) - habitação isolada

1. Será permitida a ocupação de 85% (oitenta e cinco por cento) da área do lote com edificação principal.
2. Serão exigidos recuos mínimos de 4 (quatro) metros do alinhamento da rua e de 1,50 (um e cinquenta) metro nas laterais do lado que tiver - portas ou janelas sendo facultativo o recuo na lateral oposta.
3. Será permitida a ocupação da faixa de recuo do alinhamento para: abrigo de automóveis; pergolas e ambientes para recreio com cobertura horizontal sobre "pilotis" ou estruturas análogas, desde que não constituam recinto fechado.
4. Serão permitidos dois pavimentos: térreo e superior.
5. Os muros de fecho não poderão ter altura superior a 2,70 (dois metros e setenta centímetros) e os construídos no alinhamento da rua deverão estar em harmonia com a fachada do edifício não ultrapassando altura de 1,20 (um metro e vinte centímetros).

##### b) - habitação geminada

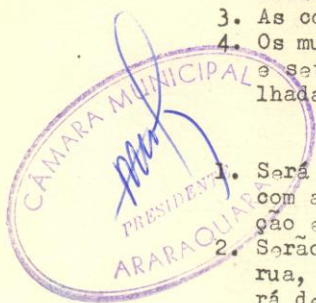
1. Será permitida a ocupação de 80% (oitenta por cento) da área do lote com a edificação principal.
2. Será exigido recuo mínimo de 4 (quatro) metros do alinhamento da rua, sendo facultativo o recuo lateral.
3. Será permitida a ocupação da faixa de recuo do alinhamento para: abrigo de automóveis, pergolas e ambientes para recreio com cobertura horizontal sobre "pilotis" ou estruturas análogas, desde que não constituam recintos fechados.
4. Não será permitida a ocupação da faixa de recuo do alinhamento com a construção de dependência de serviço.
5. Serão permitidos dois pavimentos: térreo e superior.
6. Os muros de fecho não poderão ter altura superior a 2,70 (dois metros e setenta centímetros).

##### c) - habitação econômica

1. Será permitida a ocupação de 80% (oitenta por cento) da área do lote com a edificação principal.
2. Serão exigidos recuos mínimos de 4 (quatro) metros no alinhamento da rua e de 1,50 (um metro e cinquenta centímetros) na lateral que tiver portas ou janelas sendo facultativo da lateral oposta, mas com vitrais fixos à 2,00 (dois metros) de altura.
3. As construções deverão ser térreas.
4. Os muros de fecho não poderão ter altura superior a 2,70 (dois metros e setenta centímetros) sendo permitido cerca de ripas de madeira aparelhada ou em tela de arame e postes.

##### d) - apartamentos

1. Será permitida a ocupação de 70% (setenta por cento) da área do lote com a edificação principal e a relação entre a área total da construção e a área do lote não poderá ser superior a seis.
2. Serão exigidos recuos mínimos de 4 (quatro) metros do alinhamento da rua, salvo nos setores central de alta densidade, em que o mínimo será de 4 (quatro) metros; e de 3 (três) metros das divisas laterais do lote.





Folha nº 0

3. Será proibida a habitação dentro do lote, salvo para o pessoal da guarda diurna e noturna e serviços sociais tais como cantina, restaurante, creche e jardim da infância que deverão, entretanto, ser protegidos da nocividade industrial.
4. Será exigido espaço servido por entrada adequada para carga e descarga de caminhões e estacionamento de automóveis de passageiros de uso pessoal dos empregados segundo o interesse da indústria, ressalvado o disposto na alínea seguinte.
5. Será exigido espaço não inferior a 10% (déz por cento) da área do lote e que somado ao espaço referido na alínea anterior não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) da área do lote, para arranjo paisagístico, serviços sociais e recreação dos operários.
6. As áreas destinadas ao arranjo paisagístico poderão servir para algumas das medidas que afastem a nocividade industrial desde que essas medidas incluam vegetação arbórea ou espelhos d'água.
7. Será exigida planta de localização da indústria e das instalações e maquinismos, suas características, horário de funcionamento e o mais necessário ao perfeito conhecimento das condições de trabalho e do perigo, nocividade ou incômodo que possam causar à vizinhança.

b) - pequenas indústrias

1. Será permitida a sua instalação e funcionamento somente nos locais especificamente declarados para esse fim e desde que sejam tomadas precauções e adotadas medidas que afastem a possibilidade de perigos ou incômodos a vizinhança, principalmente de deposição de resíduos, poluição atmosférica e ruídos.
2. Será permitida a ocupação de 80% (oitenta por cento) da área do lote com a edificação principal.
3. Serão exigidos recuos mínimos de 4,00 (quatro metros) do alinhamento da rua e de 3,00 (três metros) das divisas laterais do lote.
4. Serão permitidos dois pavimentos ou altura total do prédio não superior a 10,00 (déz metros).
5. Não será aprovado nenhum projeto cuja área total da construção for inferior a 400,00 m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados) e cuja indústria necessitar para o seu funcionamento de mais de 10 operários ou mais de 10 HP de força motriz.
6. Poderão ser utilizadas as construções comerciais para a instalação de pequenas indústrias que tenham caráter artesanal, respeitadas as demais exigências destas Normas.
7. As pequenas indústrias, obedecendo as normas estabelecidas para assegurar o afastamento de perigo ou incômodos à vizinhança, principalmente de deposição de resíduos, poluição atmosférica e ruídos, poderão ser instaladas fora da zona estabelecida para as indústrias, desde que, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos proprietários circunvizinhos, num raio de 50,00 (cinquenta metros), deem autorização.

V - Especiais

1. Será permitida a utilização dos lotes para construções especiais (igrejas, escolas, hospitais, clubes e outras) ouvida a Prefeitura e desde que seja atendido o interesse social e sempre obedecendo as exigências já estabelecidas pela presente Normas Urbanísticas.

Parágrafo único - Será permitido recuo menor, desde que não seja inferior a 4 (quatro) metros do alinhamento, nas construções de conjuntos exclusivamente residenciais, que atendam as modernas técnicas de urbanismo.

CAPÍTULO III

Divisão do Município em Zonas

Artigo 16 - Para os efeitos da aplicação destas Normas, o Município de Araraquara compõe-se das seguintes zonas:

- I - zona urbana (da cidade e vilas) ;
- II - zona de expansão urbana (da cidade e vilas) ; e
- III - zona rural.

Artigo 17 - A zona urbana da cidade de Araraquara está contida dentro do perímetro descrito a seguir: começa com o rumo 38° N.W. no marco zero situado na interseção do Córrego do Ouro com a rodovia Washington Luiz, na distância de 1.855 metros vai encontrar o marco um,



onde, com uma deflexão à direita de  $36^{\circ} 10'$ , na distância de 300 metros vai encontrar o marco dois; do marco dois, deflexão à direita de  $90^{\circ}$ , distância de 605 metros vai encontrar o marco três onde, com uma deflexão à esquerda de  $88^{\circ} 20'$ , na distância de 1.035 metros vai encontrar o marco quatro, situado na interseção do prolongamento da Avenida Bandeirantes com o Ribeirão das Cruzes; do marco 4, sobe pelo ribeirão até encontrar o marco 5, situado na interseção do prolongamento da Avenida 48 com o Ribeirão das Cruzes; do marco 5, com uma deflexão à direita de  $41^{\circ}$ , na distância de 1.490 metros vai encontrar o marco 6, onde, com deflexão à direita de  $32^{\circ} 30'$  e distância de 665 metros vai encontrar o marco 7, defletindo à esquerda  $104^{\circ} 30'$  e na distância de 235 metros vai encontrar o marco 8; do marco 8, com deflexão à direita de  $90^{\circ}$ , distância de 140 metros vai encontrar o marco 9, onde, com deflexão à esquerda de  $90^{\circ}$ , distância de 350 metros, vai encontrar o marco 10, onde, com deflexão à direita de  $90^{\circ}$ , distância de 210 metros, vai encontrar o marco 11, onde com deflexão à esquerda de  $57^{\circ}$  distância de 260 metros vai encontrar o marco 12; do marco 12, deflexão à direita de  $25^{\circ}$ , distância de 1.023 metros vai encontrar o marco 13, onde, com deflexão de  $142^{\circ}$  à direita, na distância de 1.926 metros, vai encontrar o marco 14, onde, com deflexão de  $75^{\circ}$  à esquerda, distância de 545 metros, vai encontrar o marco 15, onde com deflexão à esquerda de  $90^{\circ}$ , distância de 305 metros vai encontrar o marco 16, onde com deflexão à direita, distância de 370 metros, vai encontrar o marco 17, onde, com deflexão à direita de  $106^{\circ}$ , distância de 230 metros - vai encontrar o marco 18, onde, com deflexão à direita de  $16^{\circ}$ , distância de 310 metros, vai encontrar o marco 19, onde, com deflexão à esquerda de  $39^{\circ}$ , distância de 435 metros vai encontrar o marco 20, onde, com deflexão à esquerda de  $111^{\circ}$ , distância de 705 metros, vai encontrar o marco 21, onde, com deflexão à direita de  $104^{\circ}$ , distância de 580 metros vai encontrar o marco - 22, onde, com deflexão à esquerda de  $95^{\circ}$ , distância de 690 metros, vai encontrar o marco 23, onde com deflexão à direita de  $90^{\circ}$ , distância de 70 metros, vai encontrar o marco 24, onde, com deflexão à esquerda de  $48^{\circ} 30'$ , distância de 395 metros, vai encontrar o marco 25, onde, com deflexão à direita de  $120^{\circ}$ , distância de 540 metros, vai encontrar o marco 26, onde, com deflexão à esquerda de  $68^{\circ}$  distância de 775 metros, vai encontrar o marco - 27, onde, com deflexão à esquerda de  $90^{\circ}$ , distância de 350 metros, vai encontrar o marco 28, onde com deflexão à esquerda de  $90^{\circ}$ , distância de 450 metros, vai encontrar o marco 29, onde com deflexão à direita de  $98^{\circ} 30'$ , distância de 215 metros vai encontrar o marco 30, onde, com deflexão à esquerda de  $89^{\circ}$ , distância de 255 metros, vai encontrar o marco 31, onde, com deflexão à esquerda de  $16^{\circ} 30'$ , distância de 490 metros vai encontrar o marco 32, situado à margem do Córrego do Ouro; do marco 32, desce pelo Córrego do Ouro; do marco 32, desce pelo Córrego do Ouro, distância de aproximadamente 1.170 metros até encontrar o marco 33, onde, com relação ao marco 32 deflete à esquerda  $133^{\circ}$  distância de 1.360 metros vai encontrar o marco 34 situado na margem da estrada estadual Araraquara-Ribeirão Preto; do marco 34, vai pela margem da citada estrada, continuando pelo anél rodoviário formado por essa rodovia e pela rodovia estadual Araraquara-Jaú, na distância aproximadamente de 3.650 metros, até encontrar o marco zero situado na interseção - do Córrego do Ouro com a rodovia Washington Luiz.

Parágrafo único - O perímetro da zona urbana da cidade de Araraquara poderá ser modificado para atender ao crescimento da cidade e ampliado até os limites fixados para a zona de expansão urbana.

Artigo 18 - A zona de expansão urbana da cidade de Araraquara tem por perímetro uma linha que começa no marco zero, na interseção da rodovia estadual Washington Luiz com o Córrego do Ouro; vai por esta, na distância de 1.855 metros até encontrar o marco 1, onde, com uma deflexão à direita de 36 graus e 10 minutos, na distância de 900 metros passa por sobre o marco 2 e vai encontrar o Ribeirão das Cruzes; sobe por este até o seu afluente da margem esquerda que tem sua fôz na represa de captação; sobe por este até a sua cabeceira, continuando em linha reta até o marco 17, colocado na estrada do Serralhal a 230 metros do cruzamento desta com a estrada para Tutóia; do marco 17, distância de 500 metros, até o viaduto sobre a Companhia Paulista de Estradas de Ferro; deste ponto, ao longo da margem da citada estrada de ferro, na distância de 1.500 metros; deste ponto, com o rumo norte-sul, distância de 3.900 metros, até encontrar a rodovia estadual para Ribeirão Preto; deste ponto, por esta rodovia e continuando pelo anél rodoviário que liga com a rodovia Washington Luiz, até encontrar o marco zero na interseção desta e o Córrego do Ouro.



## CAPITULO IV

Divisão da Zona Urbana em Setores

Artigo 19 - A zona urbana e de expansão urbana da cidade de Araraquara fica dividida em setores, cujas delimitações são as seguintes:

SETOR 1 - Começa no cruzamento da Avenida Francisco Aranha do Amaral com a Avenida Bento de Abreu; vai por esta e seu prolongamento até a Avenida José Parisi; vai por esta até a Rua Américo Brasiliense e continua com o mesmo rumo até encontrar a divisa com a Estrada de Ferro Araraquara; vai por esta divisa até a cabeceira do Córrego da Servidão, no prolongamento ideal da Rua Américo Pasetto; vai por este prolongamento ideal e pela Rua Américo Pasetto até a Avenida Francisco Aranha do Amaral, continuando pela mesma até o seu cruzamento com a Avenida Bento de Abreu.

SETOR 2 - Começa na divisa com a Estrada de Ferro Araraquara, num ponto sobre o prolongamento da Avenida José Parisi, continua por este prolongamento e pela Avenida José Parisi e seu prolongamento ideal até a Avenida Napoleão Selmi-Dei; vai pela Avenida Napoleão Selmi-Dei até o cruzamento com a Rua Henrique Lupo; continua ao longo da margem da represa de captação e pela linha perimétrica da zona de expansão urbana até encontrar a estrada para Tutóia; vai por esta e ao longo da divisa da Estrada de Ferro Araraquara até o ponto sobre o prolongamento ideal da Avenida José Parisi.

SETOR 3 - Começa no cruzamento da Avenida Bento de Abreu com a Rua Henrique Lupo; vai por esta até a Avenida Napoleão Selmi-Dei; vai por esta até a Praça Camilo Gavião de Souza Neves; continua pela Avenida Bento de Abreu até o seu cruzamento com a Rua Henrique Lupo.

SETOR 4 - Começa no cruzamento da Avenida Padre Francisco Colturato com a Rua Padre Duarte; vai por esta e seu prolongamento ideal até o limite da zona de expansão urbana, no Ribeirão das Cruzes; sobe por este até a Rua Henrique Lupo; vai por esta até a Avenida Bento de Abreu; continua por esta até a Avenida Padre Francisco Colturato e por esta até o cruzamento com a Rua Padre Duarte.

SETOR 5 - Começa no cruzamento da Rua Padre Duarte com a Avenida Padre Francisco Colturato; vai por esta até a Rua Armando Salles de Oliveira; continua por esta até a divisa da zona de expansão urbana no Ribeirão das Cruzes; sobe por este até o prolongamento ideal da Rua Padre Duarte; vai por este prolongamento e por esta rua até o seu cruzamento com a Avenida Padre Francisco Colturato.

SETOR 6 - Começa no cruzamento da Rua Armando Salles de Oliveira com a Avenida Padre Francisco Colturato; vai por esta até o limite da zona de expansão urbana, no Ribeirão das Cruzes; sobe por este até a Rua Armando Salles de Oliveira; vai por esta até o seu cruzamento com a Avenida Padre Francisco Colturato.

SETOR 7 - Começa na divisa da Estrada de Ferro Araraquara, num ponto sobre o prolongamento ideal da Avenida Bandeirantes; vai por esta até a Rua Professora Adélia Izique; continua por esta até a Avenida Padre Francisco Colturato; vai por esta até a Avenida Francisco Aranha do Amaral; vai por esta até a Rua Américo Pasetto; vai por esta e seu prolongamento ideal até a divisa com a Estrada de Ferro Araraquara; vai por esta divisa até um ponto sobre o prolongamento ideal da Avenida Bandeirantes.

SETOR 8 - Começa no cruzamento da Rua Humaitá com a Avenida Espanha; vai por esta e seu prolongamento projetado até o Ribeirão das Cruzes no seu cruzamento com a Avenida Bandeirantes; sobe pelo Ribeirão das Cruzes até a Avenida Padre Francisco Colturato; vai por esta até a Rua Professora Adélia Izique; vai por esta até a Rua Humaitá; continua por esta até o seu cruzamento com a Avenida Espanha.

SETOR 9 - Começa no cruzamento da Rua Humaitá com a Avenida Sete de Setembro; vai por esta até a Avenida Presidente Vargas por onde continua até a Rodovia Washington Luiz, limite da zona urbana e de expansão urbana; vai por este até o cruzamento da Avenida Bandeirantes com o prolongamento projetado da Avenida Espanha; vai por este prolongamento e pela Avenida Espanha até o cruzamento com a Rua Humaitá; continua por esta até o cruzamento com a Avenida Sete de Setembro.



SETOR 10 - Começa no cruzamento da Avenida Presidente Vargas com a Rua dos Libaneses; vai por esta e por seu prolongamento ideal até o Córrego do Ouro; desce por este até a rodovia Washington Luiz; vai por esta até a Avenida Presidente Vargas; sobe por esta até o cruzamento com a Rua dos Libaneses.

SETOR 11 - Começa na confluência do Córrego da Servidão com o Córrego do Ouro; desce por este até o prolongamento ideal da Rua dos Libaneses; vai por este e pela Rua dos Libaneses até a Avenida Sete de Setembro; vai por esta até o Córrego da Servidão; vai por este até a confluência com o Córrego do Ouro.

SETOR 12 - Começa na confluência do Córrego da Servidão com o Córrego do Ouro; sobe por este até a interseção com a Rua Capitão José Sabino Sampaio; vai por esta até a Rodovia estadual para Ribeirão Preto (anél rodoviário), vai por este anél rodoviário até a inserção com o Córrego do Ouro; sobe por este até a confluência com o Córrego da Servidão.

SETOR 13 - Começa na confluência do Córrego do Ouro com o Córrego da Servidão; sobe por este até a Avenida Sete de Setembro no cruzamento da Rua Waldo Miro Machado; vai por esta até a Avenida Padre José de Anchieta; vai por esta até o trevo da rodovia de Ribeirão Preto com a variante da rodovia Araraquara-São Carlos, no anél rodoviário, vai por este até o cruzamento com a Rua Capitão José Sabino Sampaio; vai por esta até o Córrego do Ouro; desce por este até a sua confluência com o Córrego da Servidão.

SETOR 14 - Começa no cruzamento da Avenida Padre José de Anchieta com a estrada para o Aeroporto Bartolomeu de Gusmão; vai por esta até a rodovia estadual para Ribeirão Preto; vai por esta até o trevo com a variante da rodovia Araraquara-São Carlos, no cruzamento com a Avenida Padre José de Anchieta; vai por esta até o cruzamento com a estrada para o Aeroporto Bartolomeu de Gusmão.

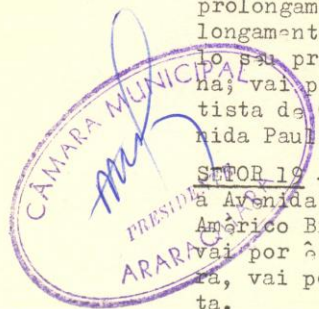
SETOR 15 - Começa na interseção da Avenida Padre José de Anchieta com o Córrego do Ouro; sobe por este até o limite da zona de expansão urbana; segue por este até a rodovia para Ribeirão Preto; vai por esta até a estrada para o Aeroporto Bartolomeu de Gusmão; vai por esta até a Avenida Padre José de Anchieta; vai por esta até a interseção com o Córrego do Ouro.

SETOR 16 - Começa na Praça Dr. Pedro Cruz e vai pela Rua Antonio Prado até o cruzamento com a Avenida Sete de Setembro; neste ponto faz deflexão à direita, atravessa a linha da Companhia Paulista de Estradas de Ferro e vai ao longo de seus desvios ferroviários até encontrar a Rua Bahia; vai por esta até a Avenida João Batista de Oliveira; vai por esta até o limite da zona de expansão urbana na sua interseção com o Córrego do Ouro; desce por este até a sua interseção com a Avenida Padre José de Anchieta; vai por esta até a Praça Dr. Pedro Cruz.

SETOR 17 - Começa no cruzamento da Avenida Sete de Setembro com a Rua Antonio Prado; vai por esta e continua ao longo da divisa com a Estrada de Ferro Araraquara até o Viaduto da Avenida Barroso; vai por este continuando pela Avenida Padre Antonio Cesarino e estrada antiga para Américo Brasiliense até o cruzamento com a Avenida Paulista; neste ponto deflete à direita e vai pelo prolongamento da Avenida Paulista até encontrar a Avenida João Batista de Oliveira; vai por esta até a Rua Bahia; vai por esta até encontrar os desvios ferroviários da Companhia Paulista de Estradas de Ferro; vai ao longo deste atravessa-os, até encontrar a Rua Antonio Prado no cruzamento com a Avenida Sete de Setembro.

SETOR 18 - Começa no cruzamento da Avenida João Batista de Oliveira com o prolongamento da Avenida Paulista; vai por este até o cruzamento com o prolongamento da Avenida Guanabara; vai por este e pela Avenida Guanabara e pelo seu prolongamento ideal até encontrar a divisa da zona de expansão urbana; vai por esta até a interseção do Córrego do Ouro com a Avenida João Batista de Oliveira; vai por esta até o cruzamento com o prolongamento da Avenida Paulista.

SETOR 19 - Começa no cruzamento dos prolongamentos da Avenida Guanabara com a Avenida Paulista; vai por este até o cruzamento com a antiga estrada para Américo Brasiliense; vai por esta até o limite da zona de expansão urbana; vai por este até o cruzamento com o prolongamento ideal da Avenida Guanabara; vai por esta até o seu cruzamento com o prolongamento da Avenida Paulista.





TÍTULO VI  
DAS PREVISÕES FUTURAS

Artigo 76 - Ficam proibidas as construções sobre os córregos da servidão, em toda a sua extensão urbana. Essas áreas serão para feitura de vias de acesso, ligando os pontos extremos da cidade.

Artigo 77 - Fica reservada uma área de terras de 20.000 (vinte mil) metros quadrados, ao lado da Fonte Luminosa (Serviço de Tratamento de Águas), para o fim de construção do Ginásio de Esportes Municipal.

Artigo 78 - Fica reservada uma área de terras ao lado do hangar do aeródromo municipal, para a instalação do Gabinete Meteorológico, com 10.000 (dez mil) metros quadrados.

Artigo 79 - Envidará o Município todos os esforços para conseguir a mudança das Estações Ferroviárias para os altos da Vila Xavier.

Artigo 80 - O Município estabelecerá o anel viário de Araraquara e preverá nas aprovações de loteamentos e construções futuras a sua realização.

Artigo 81 - Deverá ser construída uma via de acesso com duas pistas ao Aeroporto Municipal, dando ligação à rodovia Araraquara-Ribairão Preto.

Artigo 82 - Fica reservada a área de propriedade do Município, onde se localiza o Cemitério dos Britos, para a instalação do futuro cemitério municipal. Nessa necrópole será proibida a construção de mausoléus de qualquer natureza, permitindo-se tão somente a construção em ca da túmulo, de lápide e respectiva cruz.

Artigo 83 - Os terrenos de propriedade da Prefeitura que circundam a Estação de Tratamento de Água, ficam reservados para ampliação da Estação de Tratamento, não podendo ser desviados para outra finalidade.

Artigo 84 - Continua em vigor pelo prazo de um ano, a contar da data desta lei, a lei número 1.592, de 6 de setembro de 1967, que permite construções no alinhamento da via pública, destinadas a entidades de caráter esportivo ou recreativo.

Artigo 85 - Fica considerada zona industrial - todo o ângulo compreendido por um lado pela Rua Armando Salles de Oliveira até a divisa da zona de expansão e a Avenida Padre Francisco Colturato, até a Rodovia Washington Luiz.

Artigo 86 - Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial as leis nºs 915, de 30 de janeiro de 1961; 950, de 3 de maio de 1961; 953, de 4 de maio de 1961; 954, de 4 de maio de 1961; 958, de 16 de maio de 1961; e 1038, de 4 de setembro de 1961.

Artigo 87 - Ficam mantidas as leis nºs 98, de 13 de junho de 1950; e 419, de 16 de julho de 1955, ressalvadas as restrições impostas pelas Normas ora aprovadas.

Artigo 88 - Fica o Prefeito Municipal, autorizado a adquirir na forma da lei uma área de terreno destinada a instalação de indústrias de grande porte.

Parágrafo único - O terreno de que trata o presente artigo, deverá ser localizado às margens de córregos, em trechos cujas águas não se destinam ao reservatório da municipalidade, para uso da população,

Artigo 89 - Todos os projetos de construção, na forma ou aumentos, na zona urbana, devem ter o visto do Sr. Prefeito Municipal, para depois serem encaminhados ao Departamento de Engenharia da Prefeitura, para fiscalização do serviço projetado.

Artigo 90 - As propriedades não cadastradas na Prefeitura, para gozar dos benefícios constantes do § 2º do artigo 64, terão prazo de 60 (sessenta) dias a contar da vigência da presente lei, para regularizá-los.

Artigo 91 - Fica revogada a lei nº 1607, de 17



**Anexo - X- Fac-Símile - Lei que dispõe sobre a criação, organização e funcionamento do CMPUA.**

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA**

**LEI Nº 5.831**

**De 05 de junho de 2002**

Dispõe sobre a criação, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental - CMPUA e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, Estado de São Paulo, no exercício de suas atribuições legais, e de acordo com o que aprovou a Câmara Municipal, em sessão ordinária de 28 de maio de 2002, promulga a seguinte lei:

Artigo 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental de Araraquara - CMPUA, como instrumento funcional e organizativo de um Sistema Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental - SMPUA, conforme a legislação específica referente ao Plano Diretor Municipal.

Artigo 2º - O CMPUA, como estrutura integrada, dinâmica e participativa da esfera pública e da sociedade civil, tem por objetivo formular políticas, planos, diretrizes, programas e projetos relacionados à política urbana e ambiental.

Artigo 3º - Como órgão municipal e operacional de planejamento, o CMPUA apresenta as seguintes finalidades, competências e atribuições básicas para seu funcionamento e ação:

I - Zelar pela aplicação, execução, fiscalização e gestão da legislação urbana e ambiental em geral e demais instrumentos do sistema de planejamento, de acordo com a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade;

II - Estabelecer comissões de estudos, grupos temáticos, proposições, debates de temas estratégicos e específicos, resoluções e encaminhamentos relacionados à revisão, flexibilidade e reversibilidade da legislação pertinente, com respeito a sua atualização dinâmica, complementação, ajustes e alterações eventuais e necessários;

III - Estimular, receber e avaliar sugestões, propostas e matérias importantes ou de interesse coletivo, encaminhadas por setores e agentes da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;

IV - Deliberar sobre a instalação de comissões técnicas e grupos temáticos especiais, para assessoramento, consultoria técnica e profissional sobre assuntos de interesse coletivo, com a participação e composição de membros do CMPUA, Secretarias e órgãos públicos, e colaboradores externos de profissionais e universidades;

V - Estimular e zelar pela implementação, avaliação e integração de programas, projetos e ações setoriais de políticas públicas municipais relacionados ao desenvolvimento urbano ambiental;

VI - Apreciar, debater, avaliar e deliberar sobre matérias e instrumentos relacionados a estudos, análise e avaliação de projetos especiais de transformação urbana, diretrizes para revisão de regimes urbanísticos de uso do solo, operações urbanas público-privadas, avaliação de empreendimentos de impacto ambiental, de estudos de impacto de vizinhança, áreas especiais de interesse social, cultural e ambiental, e outros instrumentos de controle urbanístico e de ação compartilhada previstos no Estatuto da Cidade;

VII - Propor e aprovar processos, metodologias, critérios, parâmetros e instrumentos urbanísticos normativos, bem como a instalação de comissões de avaliação de desempenho urbano e ambiental para assentamentos urbanos e habitacionais ou projetos de empreendimentos urbanísticos de impacto ambiental.

Artigo 4º - O órgão CMPUA será composto por 39 (trinta e nove) membros e um Presidente, cuja indicação e eleição obedecerá aos seguintes critérios de organização, considerando três níveis de representatividade:

I - 13 (treze) representantes de entidades públicas e governamentais, sendo:

a) No âmbito Municipal: 01 (um) do Poder Legislativo escolhido entre seus pares e indicado pelo Presidente da Câmara de Vereadores e 09 (nove) do Executivo indicados pelo Prefeito, componentes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e coordenações setoriais integrantes; das Secretarias que compõem as Políticas Sociais; da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; dos conselhos municipais de representação setoriais; de empresas concessionárias, autarquias, fundações públicas; e de outros órgãos e entidades públicas;

b) No âmbito Estadual: 02 (dois) diretamente relacionados ao planejamento e gestão urbana ambiental;

c) No âmbito Federal: 01 (um) diretamente relacionado ao planejamento e gestão urbana ambiental.

II - Indicação de 13 (treze) representantes de entidades, instituições e organizações sociais da esfera pública não governamental, diretamente relacionados à política urbana e ambiental, eleitos por seus setores representativos, homologados pelo Prefeito Municipal, conforme segue: 3 (três) de associações de classe empresariais, 3 (três) de associações de classe profissionais, 3 (três) de organizações não-governamentais e 4 (quatro) de universidade e instituições de pesquisa;

FI.03

III - Eleição e indicação de 13 (treze) representantes e suplentes pelas Regiões de Planejamento – RP, através de Plenárias, Câmaras e Fóruns Regionais como estrutura político-territorial de representação e gestão urbana, conforme Estratégia de Gestão do Planejamento a ser instituído pelo Plano Diretor, conforme segue: 05

(cinco) representantes de Regiões de Planejamento Ambiental - RPA, de âmbito territorial regional, definido por critérios de zoneamento ambiental por sub-bacias hidrográficas; e 8 (oito) representantes de Regiões de Planejamento Participativo - RPP, de âmbito territorial intra-urbano, definido por critérios sócio-econômicos, sócio-espaciais, ambientais e culturais.

§ 1º - Para designação dos representantes da sociedade civil organizada, de entidades e respectivos suplentes, o Prefeito solicitará as suas indicações através de titulares e suplentes.

§ 2º - Os representantes titulares e suplentes das Regiões de Planejamento Participativo serão eleitos por suas respectivas plenárias regionais.

Artigo 5º - O presidente do CMPUA será o titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Artigo 6º - São estruturas ou órgãos constituintes do Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental - CMPUA:

- a) Assembléia Geral;
- b) Presidência;
- c) Diretoria;
- d) Coordenadoria de Grupos Temáticos;
- e) Coordenadoria de Comissões Técnicas;
- f) Coordenadoria de Audiências Públicas;
- g) Coordenadoria de Gestão da Informação;
- h) Consulta Pública e Popular.

Artigo 7º - O CMPUA deverá ser administrado por uma Diretoria constituída por 1 (um) Presidente, 3 (três) Diretores e 1 (um) Secretário Executivo, segundo os 3 (três) níveis de representatividade de composição do CMPUA, de acordo com o Artigo 4º desta Lei.

Artigo 8º - Compete a Diretoria gerir e administrar as ações sob responsabilidade do CMPUA, bem como representar o órgão em reuniões, eventos e agendas de representação institucional e externa, bem como representará, ativa e passivamente, o CMPUA em atos de qualquer natureza.

Parágrafo Único - O Presidente, bem como os diretores eleitos terão um mandato de 2 (dois) anos, sendo admitida a reeleição uma vez, não excedendo o período ou gestão administrativa.

Fl.04

Artigo 9º - Compete a Assembléia Geral do CMPUA propor, criar e alterar o Regimento Interno que regula suas ações, órgãos constituintes e atividades.

Parágrafo Único - Após a instalação do CMPUA, os Conselheiros terão 2 (dois) meses para elaborar o Regimento Interno, incluindo matéria sobre a duração de

mandatos, direitos, competências e obrigações dos mesmos, que será aprovado por ato oficial do Prefeito.

Artigo 10 - O CMPUA organizará, coordenará e realizará pelo menos 1 (uma) vez a cada período de gestão administrativa e preferencialmente 2 (duas) vezes pelo mesmo período, o Congresso da Cidade, a ser regulado pelo Plano Diretor Municipal, como instrumento de política urbana e gestão democrática da cidade.

Parágrafo Único - Além deste instrumento supracitado de referendo popular, o CMPUA poderá realizar e coordenar outros mecanismos de planejamento participativo, como Fóruns e Conferências da Cidade.

Artigo 11 - Os membros do Conselho, inclusive o Presidente, desenvolverão suas funções sem qualquer remuneração, porém, os serviços prestados serão considerados de relevado interesse público.

Artigo 12 - As despesas decorrentes da execução desta Lei onerarão verbas próprias do orçamento vigente.

Artigo 13 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 14 - Revogam-se as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, aos 05 (cinco) dias do mês de maio do ano de 2002 (dois mil e dois).

EDSON ANTONIO DA SILVA  
- Prefeito Municipal -

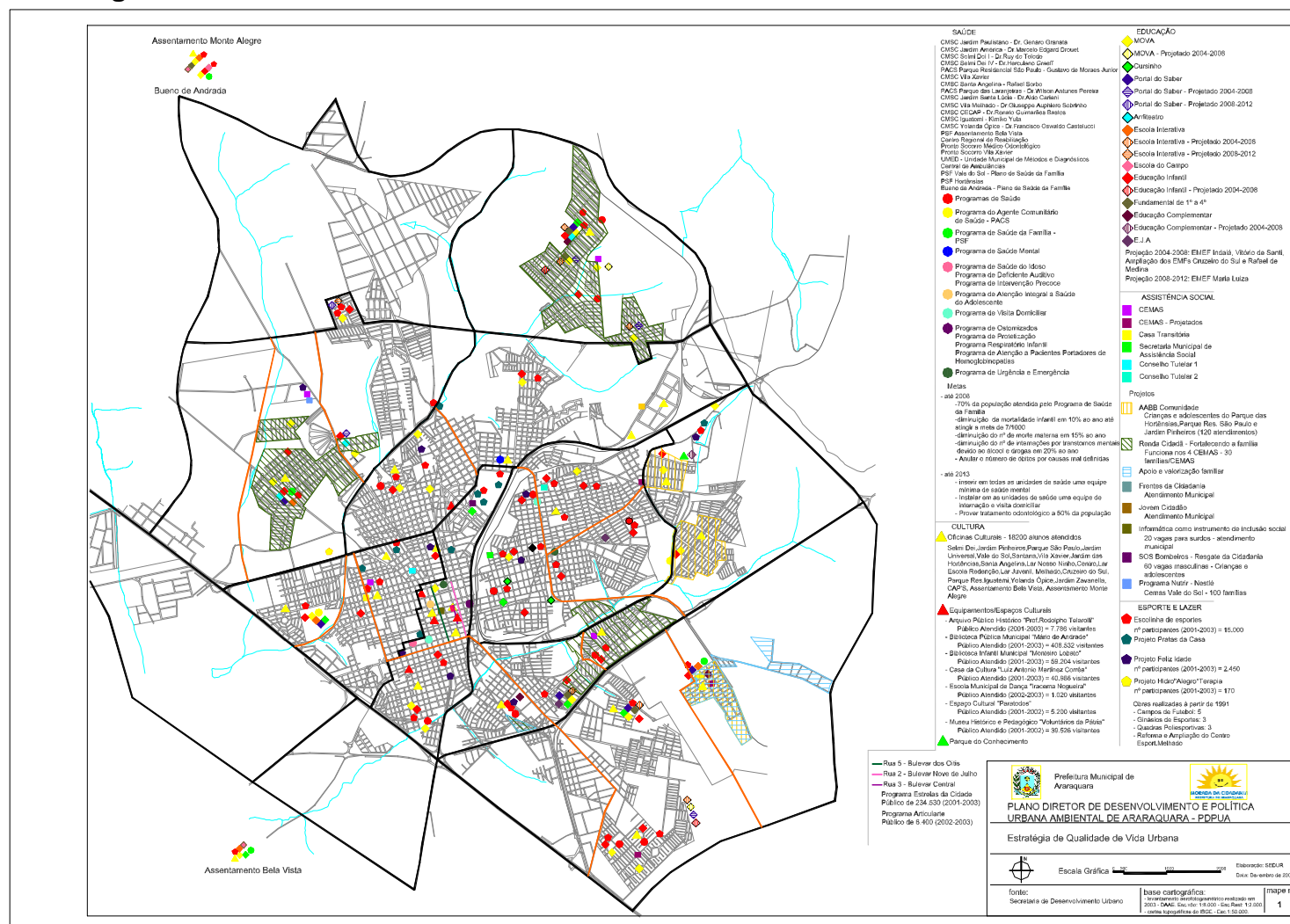
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA  
Fl.05  
..... Continuação da Lei nº 5.831 .....

Publicada na Secretaria Municipal de Governo, na data supara.

CLÉLIA MARA SANTOS FERRARI  
- Secretária de Governo -

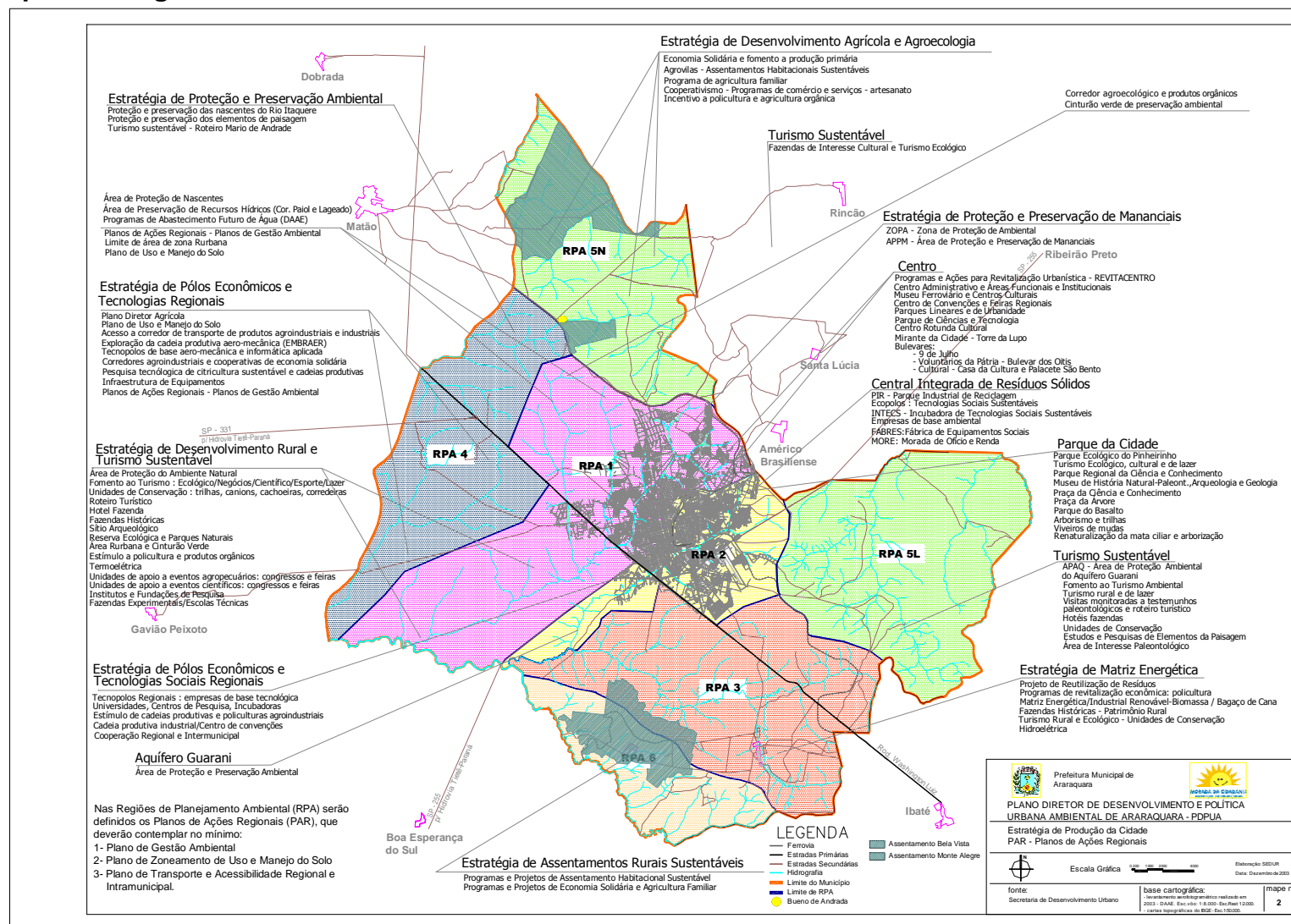
Arquivada em livro próprio nº 01/2002. ("PC").

## Anexo - Y - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental



Mapa 01 – Estratégia de Qualidade de Vida. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

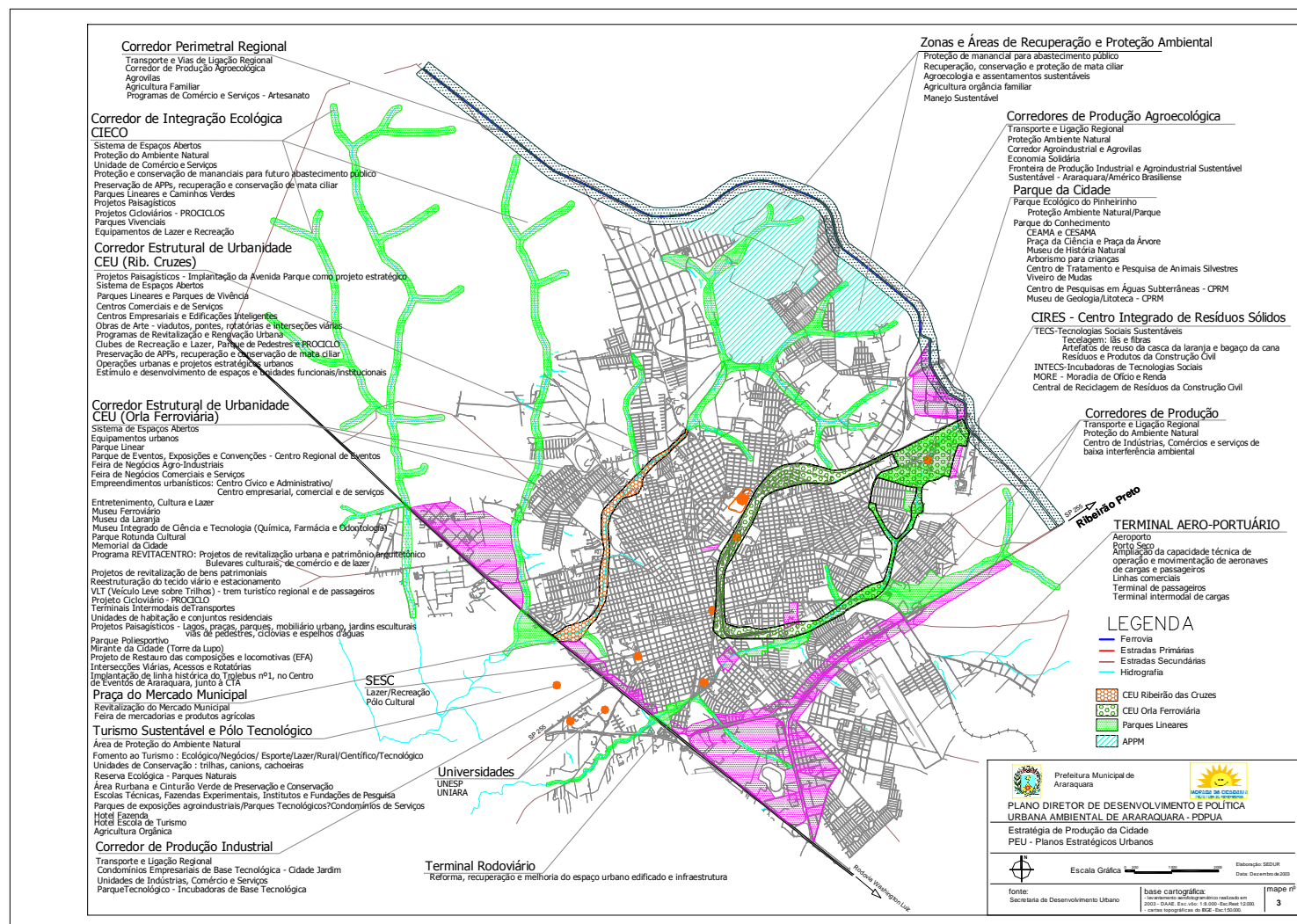
## Anexo – Z - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental



Mapa 02 – Estratégia de Produção da Cidade. PAR – Planos de Ações Regionais. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.



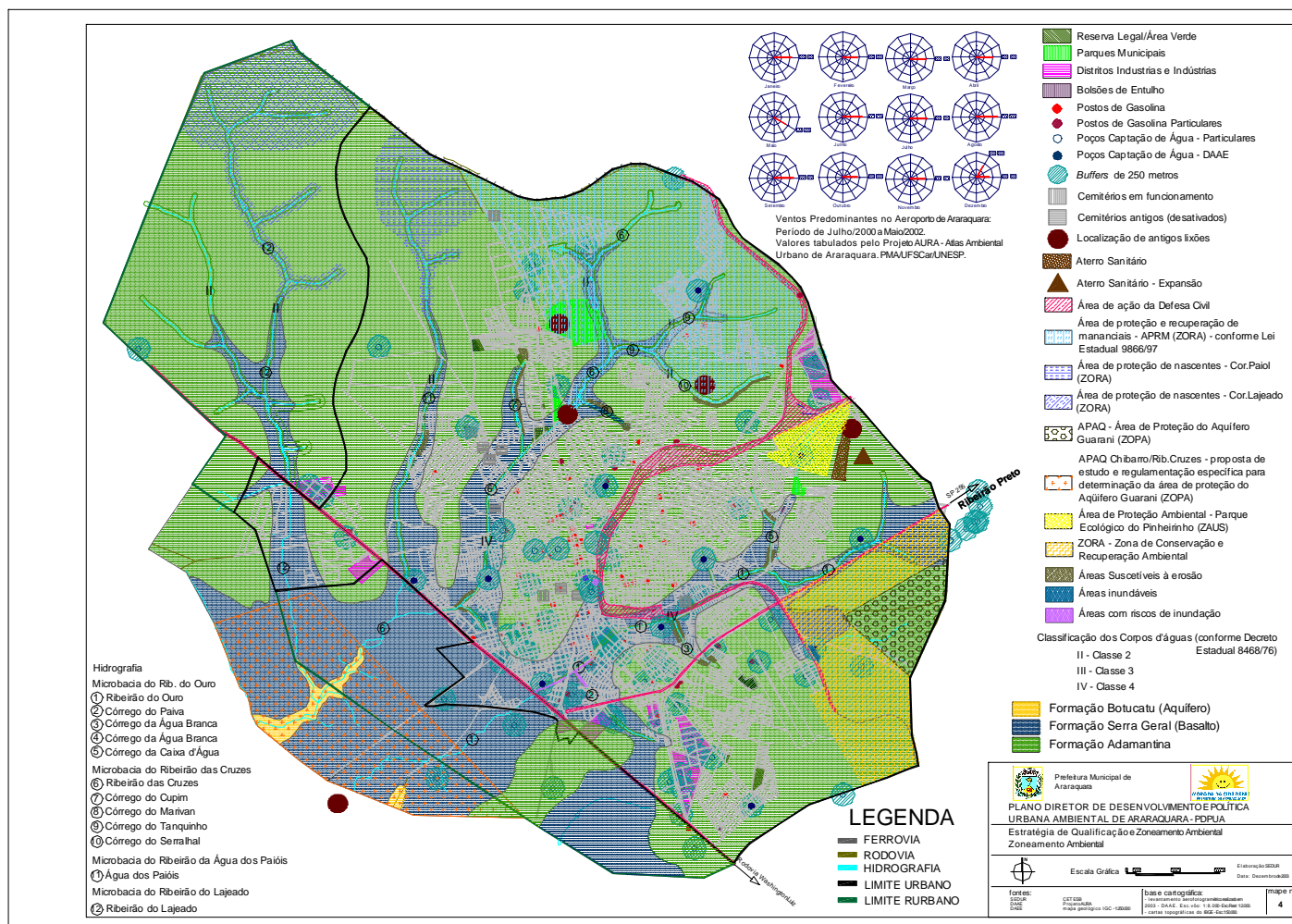
## Anexo - AA - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental



Mapa 03 – Estratégia de Produção da Cidade. PEU – Planos Estratégicos Urbanos. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

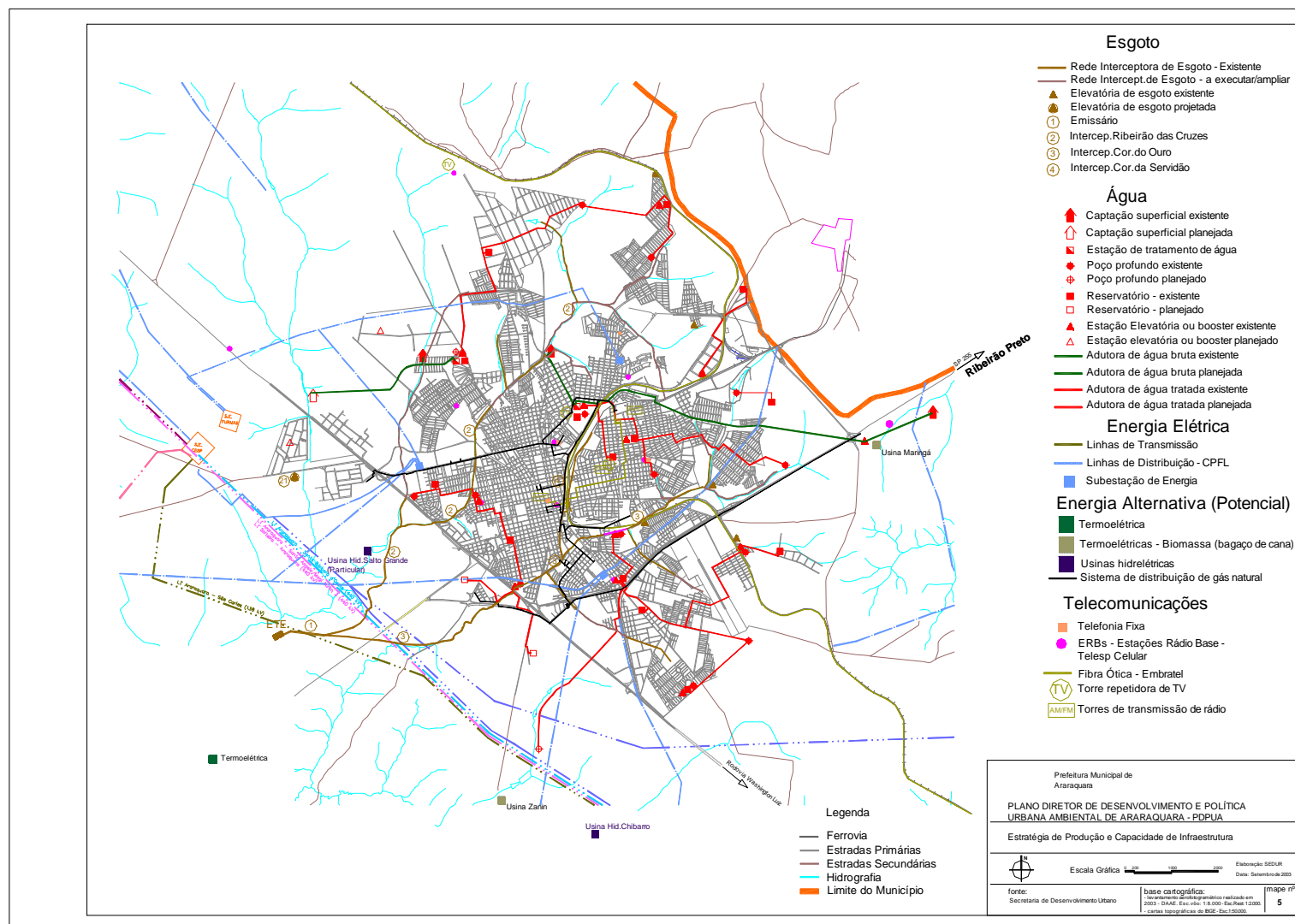


## Anexo - BB - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental



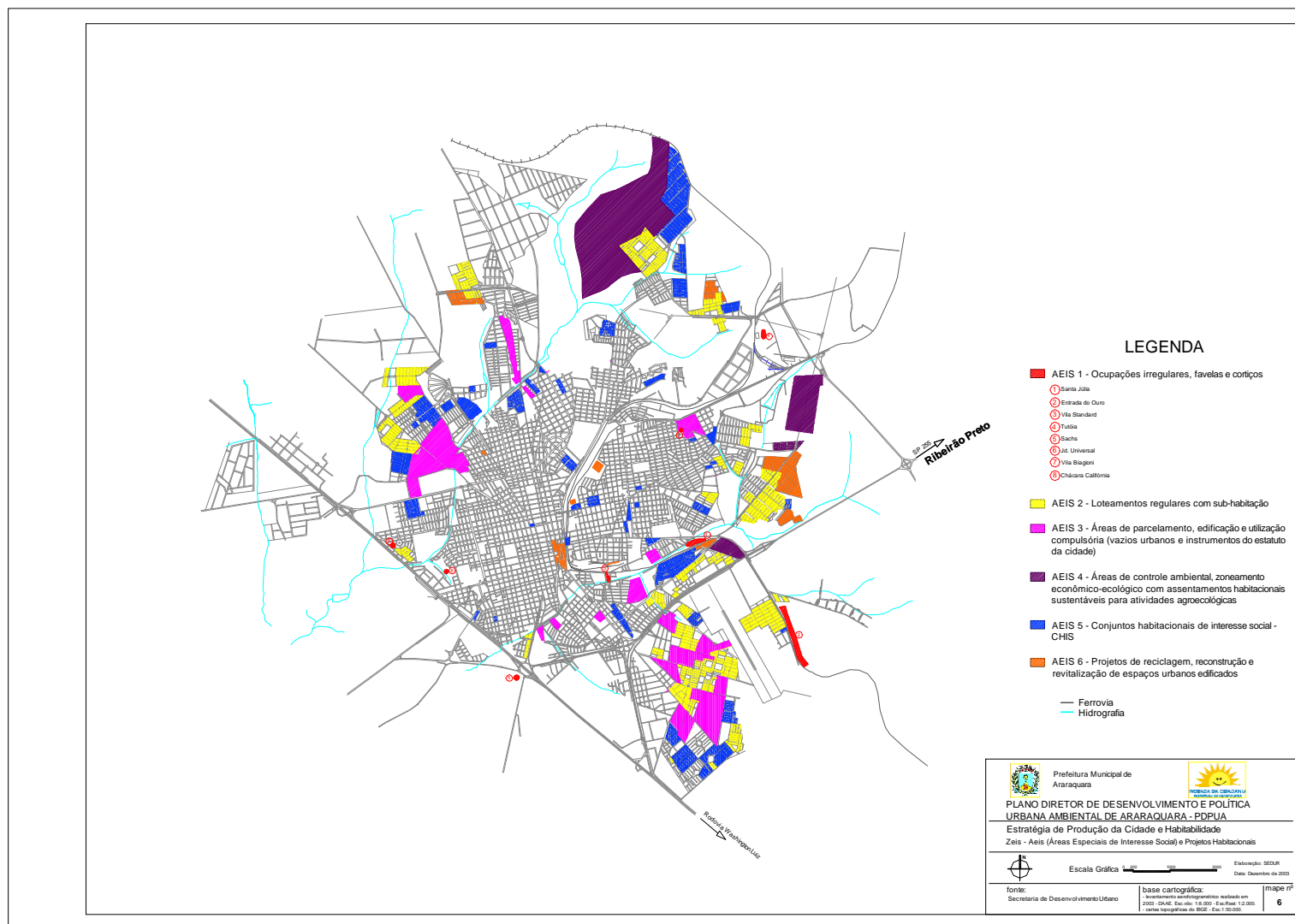
Mapa 04 – Estratégia de Qualificação de Zoneamento Ambiental. Zoneamento Ambiental. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

## Anexo - CC - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



Mapa 05 – Estratégia de Produção da Capacidade de Infraestrutura. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

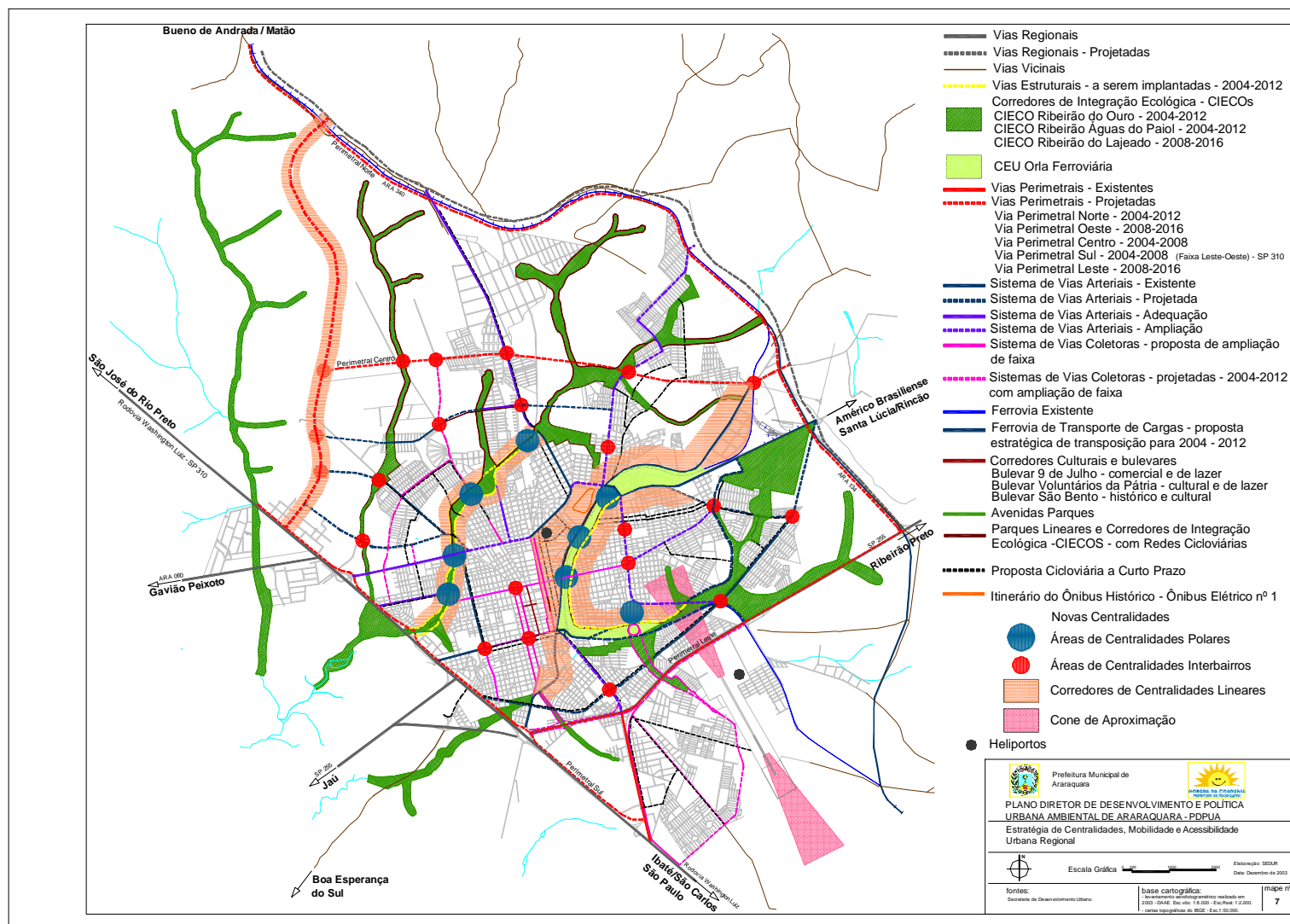
## Anexo - DD - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



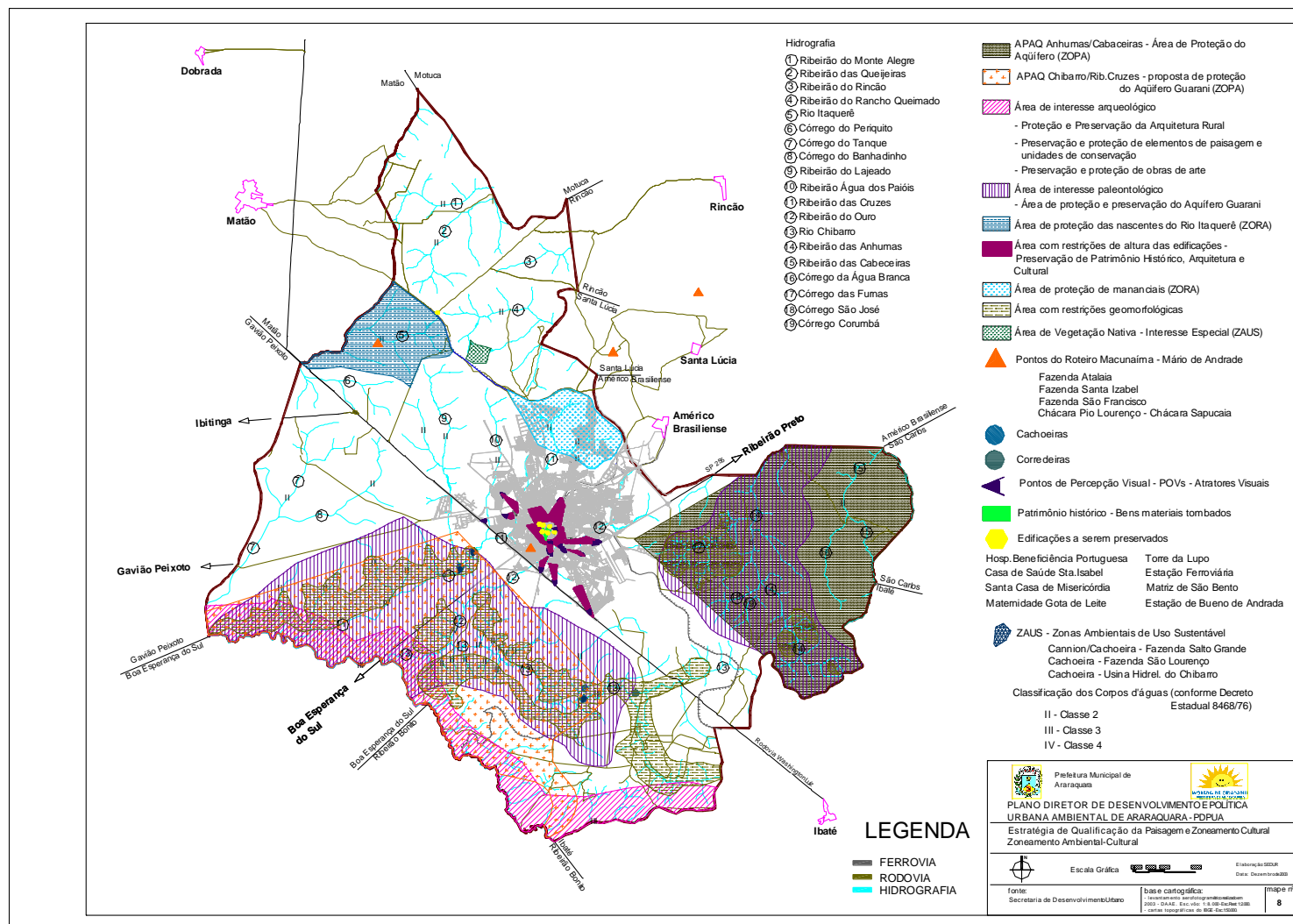
Mapa 06 – Estratégia de Produção da Cidade e Habitabilidade. Zeis – AIES (Áreas Especiais de Interesse Social) e Projetos Habitacionais.  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.



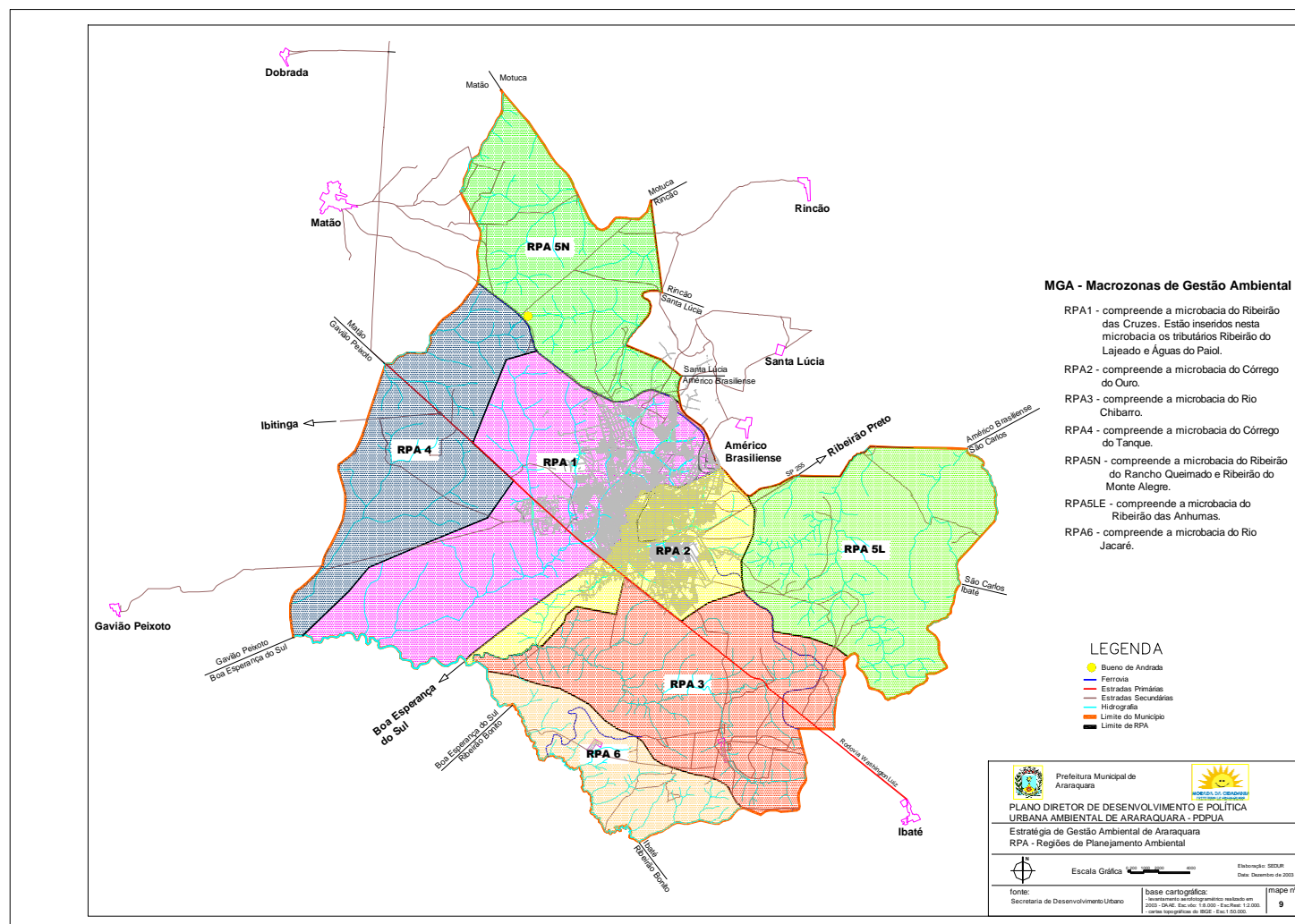
## Anexo - EE - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



## Anexo - FF- Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental

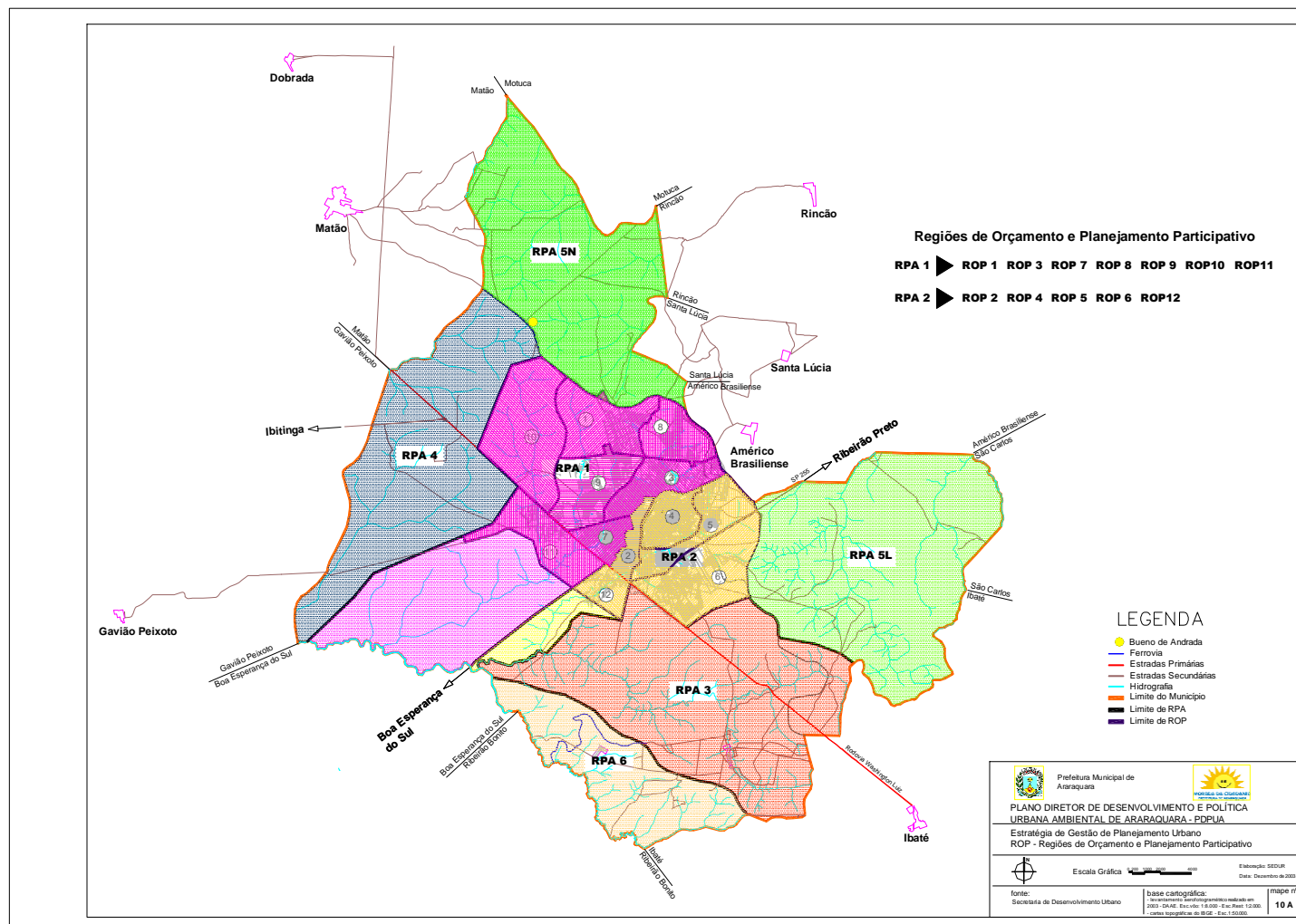


## Anexo - GG - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



Mapa 09 – Estratégia de Gestão Ambiental de Araraquara – PARA – Regiões de Planejamento Ambiental. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

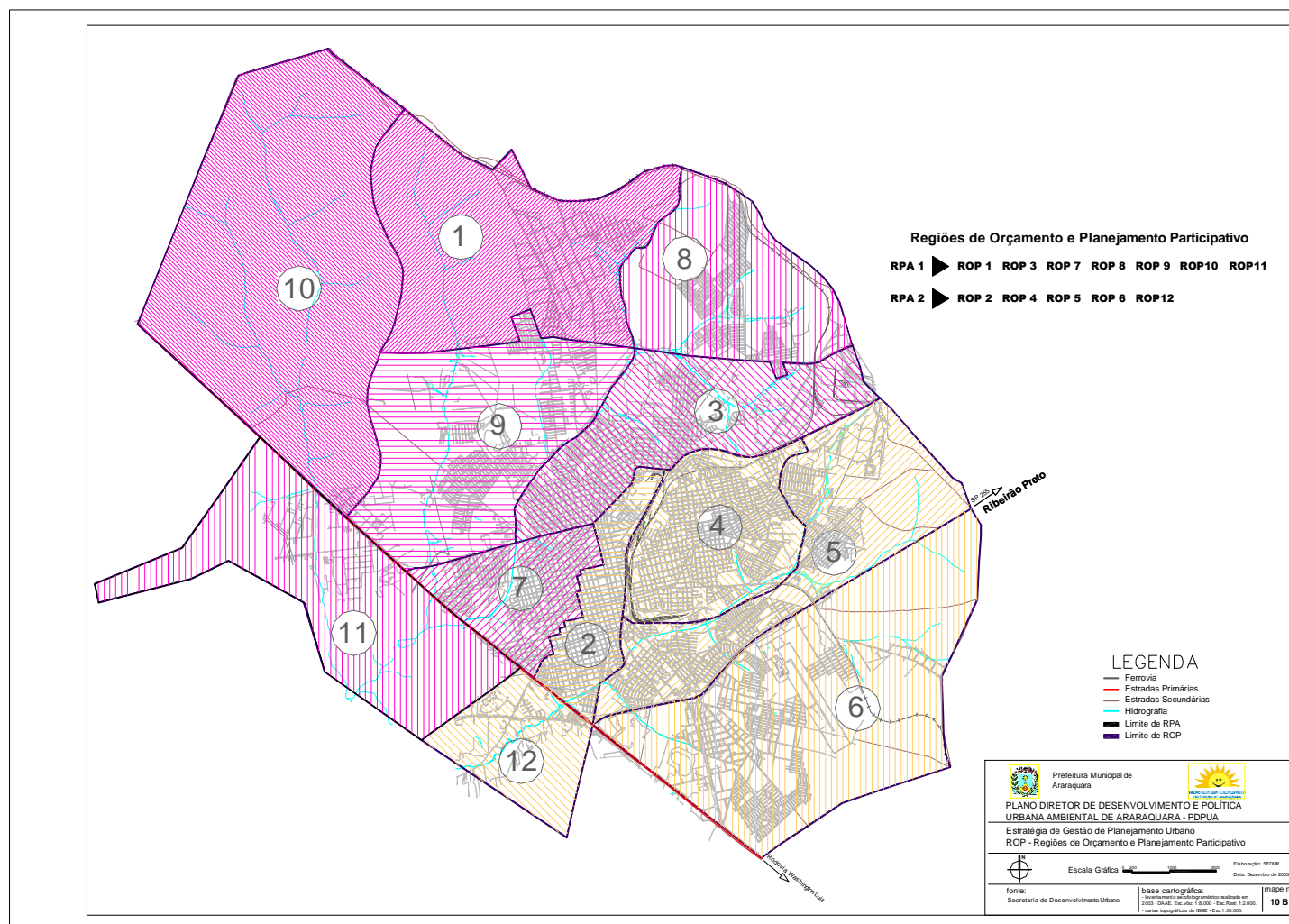
## Anexo - HH - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



Mapa 10 A - Estratégia de Gestão de Planejamento Urbano – ROP – Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

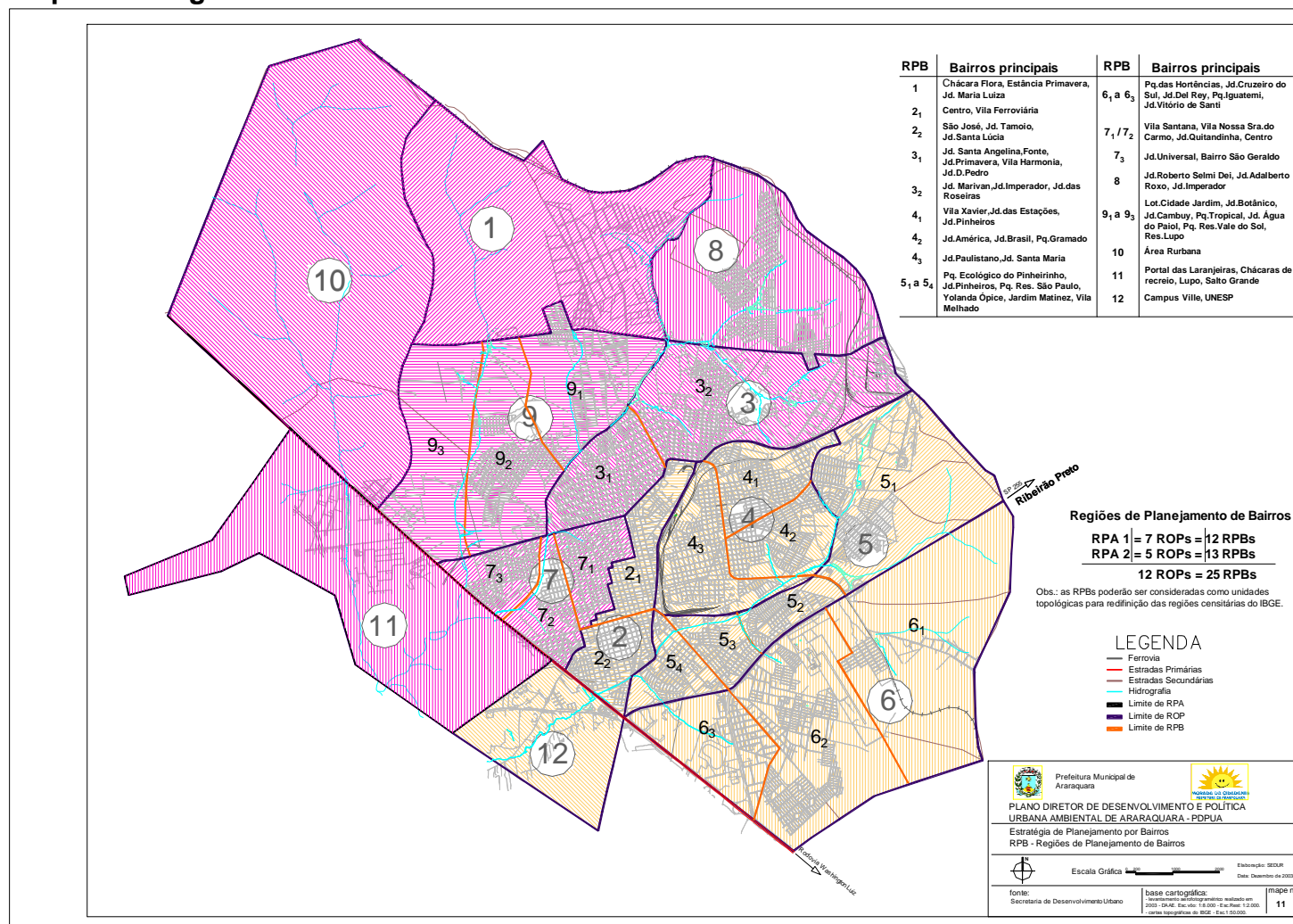


## Anexo - II- Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



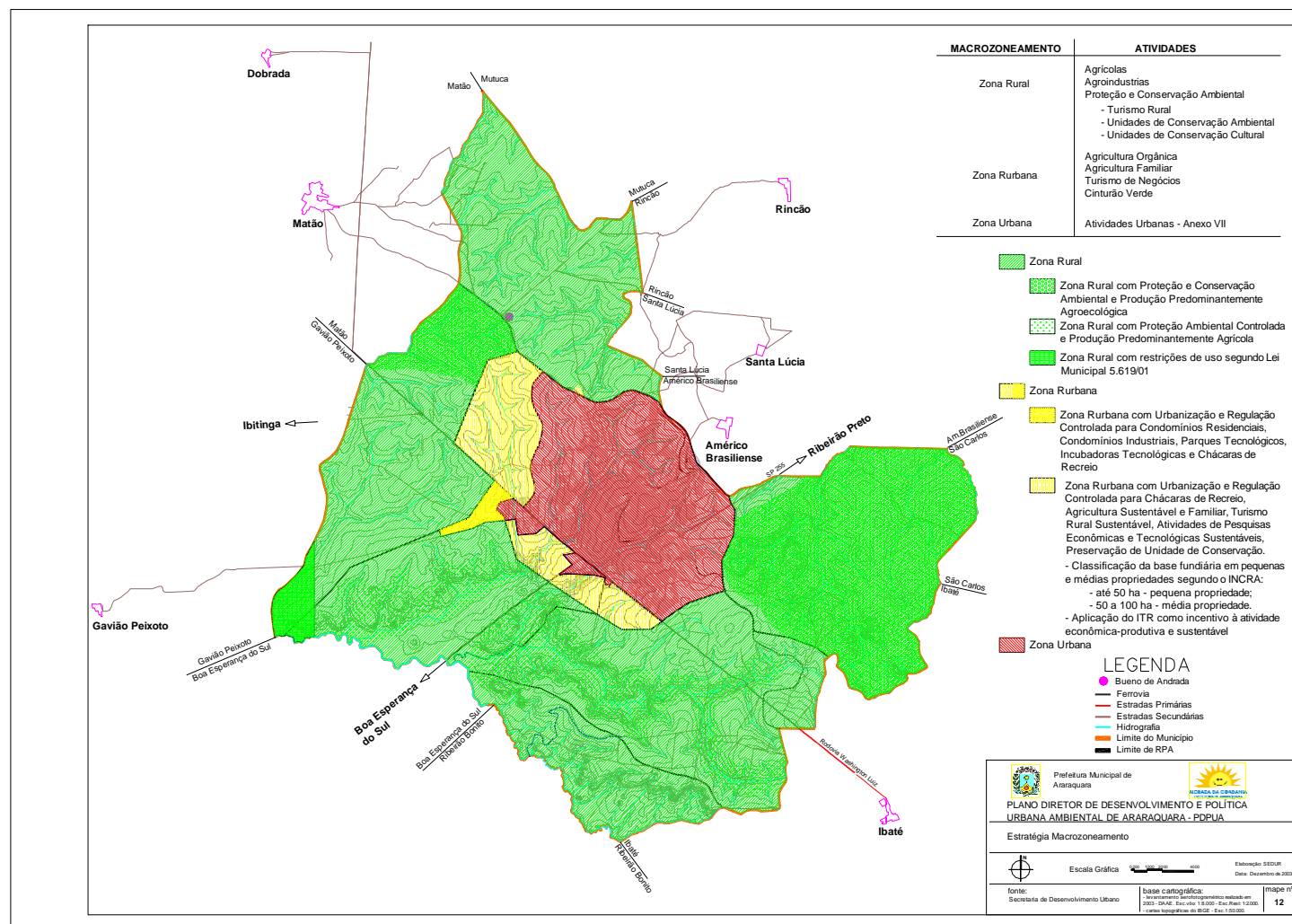
Mapa 10 B - Estratégia de Gestão de Planejamento Urbano – ROP – Regiões de Orçamento e Planejamento Participativo. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

## Anexo - JJ - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



Mapa 11 – Estratégia de Planejamento por Bairros – RPB – Regiões de Planejamento por Bairros. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

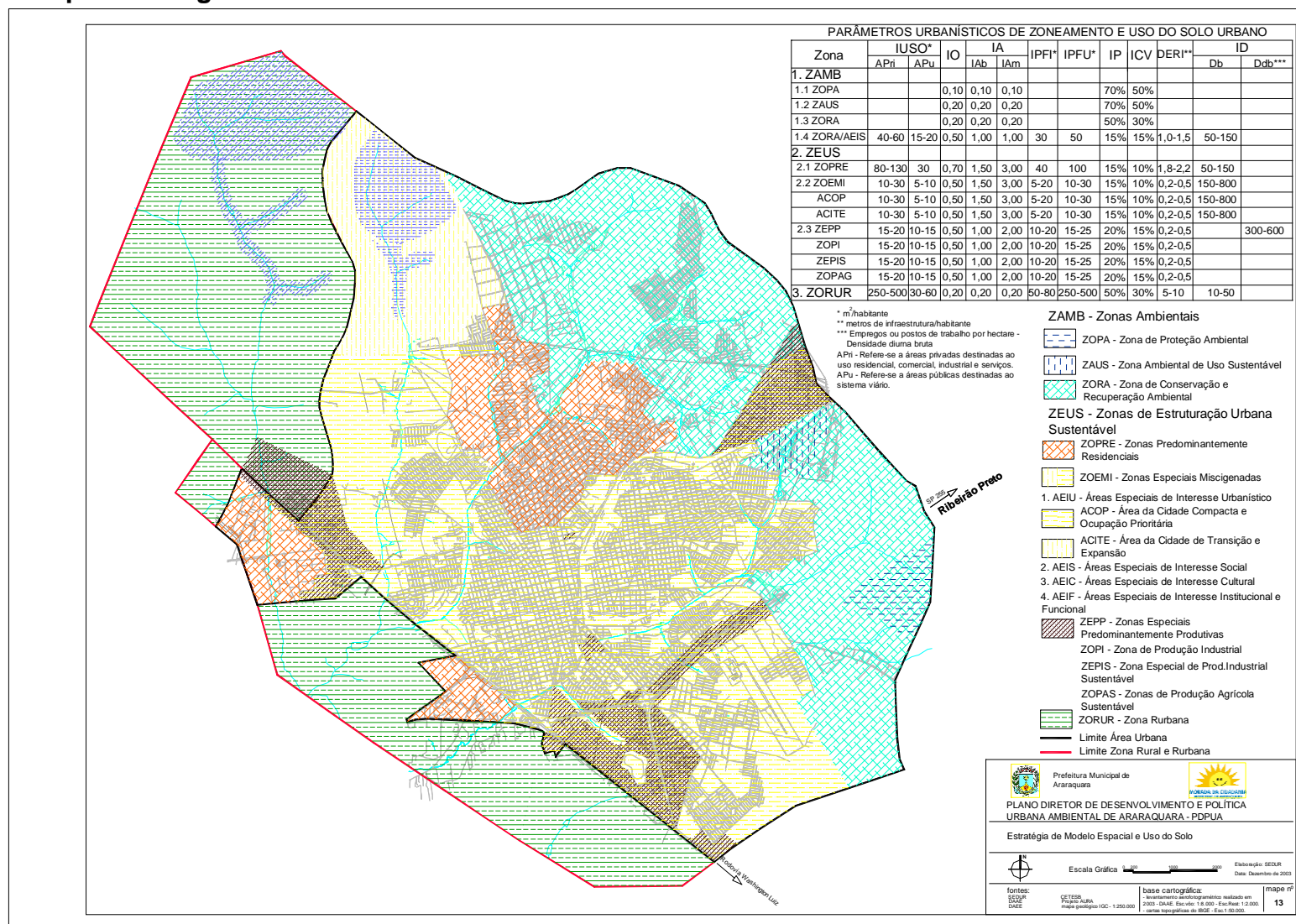
## Anexo - KK- Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



Mapa 12 – Estratégia de Planejamento por Bairros – RPB – Regiões de Planejamento por Bairros. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

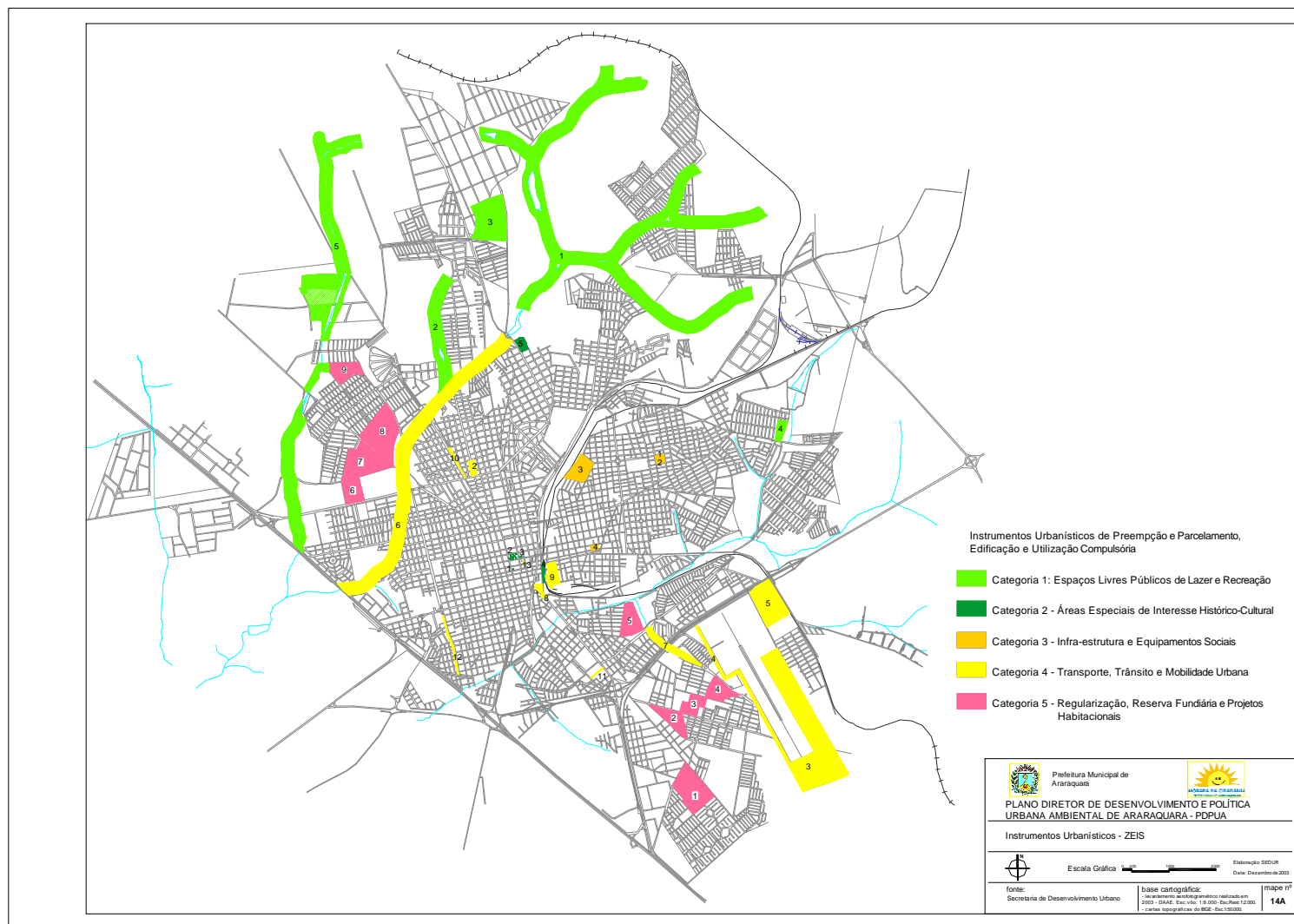


## Anexo - LL- Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



Mapa 13 – Estratégia de Modelo Espacial de Uso do Solo. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

## Anexo - MM - Mapa Estratégico do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental



Mapa 14 A – Instrumentos Urbanísticos - ZEIS. Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.





Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.



<b>ANEXO PP - Classificação Funcional Viária</b>							
<b>PDPUA-Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental de Araraquara</b>							
<b>Variáveis</b>	<b>Vias Regionais</b> (Rodovias e Vias Vicinais)	<b>Vias Arteriais</b> (Radiais e Perimetrais)	<b>Vias Coletoras</b> (Distribuição)	<b>Vias Locais</b>	<b>Vias Acesso</b> ( lote )	<b>Ciclovias</b>	<b>Pedestres</b>
Localização	Regiões de planejamento ambiental	Área urbana e de transição rurbana	Área intraurbana de definidora de RPB	Acesso local bairros resid. e comerciais	Áreas de quadras e lotes	Plano e prociclo CIECOs parq. lin	Plano e projetos CIECOs parq. lin
Função	Ligações regionais e interurbanas	Ligações intraurbanas e áreas transição	Conexão e distribuição tráfego local a vias estruturais	Áreas predomin. Bairro res. RPB	Acesso unidades Espaciais quadras	Trabalho, recreação e esportes	Vias e espaços livres pedestres
Utilização	Transporte passageiros e cargas	Transp. colet. Cargas pesada, veicular indiv.	Transp. Coletivo, cargas limit. e individual	Transporte veicular Indiv	Transporte veicular Indiv.	Exclus. Tráfego bicicletas	Exclus. pedestres
Faixa de Domínio	DNER DEER ABNT	40m mín. 2 faixas can. central 5 m passeio	26m mín. 2 faixas cant. Central 3m passeio	16 m Com 01 faixa  14 m mín.	14 m 01 faixa  12m mín. Hab. social	2 m mín 4 m máx	-
Inclinação máxima		6% máximo	6% máximo	8% máx.	10% máx	10% máx	10% máx
Tipologia de pavimento	Pavimento rígido	Pavimento rígido e flexível	Pavimentos flexível e semi-flexível	Pav.Drenante , baixa carga	Pav. Drenante ecológico	Pav. Drenante ecológico	Pav. Drenante ecológico
Raio mínimo Intersec.		De 6 m a 12 metros, conforme hierarquia funcional sistema viário					
Dist Máx. de conexão e intersec.				250 m de dimensão e config. morfológica			
Exigências Infraest. Urb. fixa							
Exigências Sinaliz. Hor / Vert							
Exigências Arboriz. urbana							
Exigências Mobiliário							

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

## Anexo - QQ - Áreas de Incidência do Instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

### Área 1

A área 1 inicia-se no cruzamento da avenida Moacyr Berwerte com a rua Joseph Sabeh Harb, seguindo sobre esta até o cruzamento com a avenida Oswaldo Lopes, vira-se à esquerda em 90° e segue até o cruzamento com a rua Lopes, vira-se à esquerda em 90° e segue até o cruzamento com a rua Pedro José Larocca, vira-se à esquerda seguindo sobre a rua Pedro José Larocca até o cruzamento com a avenida José Pazzeto, daí segue até o local de início da presente descrição.

### Área 2

A área 2 inicia-se no cruzamento da rua Pedro José Larocca com a avenida Domingos Ferrari Jr, seguindo sobre a rua Pedro José Larocca até a avenida Rafael Medina, seguindo sobre esta até a rua Dr. José Romeu Ferraz, vira-se à esquerda e segue sobre esta rua até o cruzamento da avenida Oswaldo Lopes, vira-se à direita seguindo sobre esta até a rua Dr Amaury Pintode Castro, vira-se à esquerda e segue sobre esta rua até a avenida Domingos Ferrari Jr, vira-se à esquerda e segue sobre esta avenida até encontrar com o local de início da presente descrição.

### Área 3

A área 3 inicia-se no cruzamento da rua dos Eletricitários com a avenida Joaquim Fazolaro, seguindo sobre a rua Joseph Sabeh Harb até o cruzamento com a avenida Ernesto Gomes Esteves vira-se à esquerda em 60° e segue em linha reta até o cruzamento com a rua dos Eletricitários, vira-se à esquerda e segue sobre esta até o local de início da presente descrição.

### Área 4

A área 4 inicia-se no cruzamento da avenida Orlando Jayme Donato com a rua Lavineo de Arruda Falcão seguindo sobre esta 250 metros no sentido do cruzamento com a avenida Celso Pereira Barbosa, vira-se à esquerda em 270° e segue em linha reta 170 metros, vira-se à direita em 90° e segue em linha reta 100 metros, vira-se à esquerda em 270° e segue em linha reta até o cruzamento da rua dos Eletricitários vira-se à esquerda sobre esta e segue 200 metros, vira-se à esquerda 270°, segue 100 metros vira-se à direita 90° e segue 70 metros, vira-se à esquerda em 270° e segue 140 metros, vira-se à esquerda em 270° e segue 140 metros, vira-se à direita em 90° e segue 120 metros até o cruzamento com a avenida Orlando Jayme Donato, vira-se à esquerda e segue sobre esta até o local de início da presente descrição.

### Área 5

A área 5 inicia-se a 150 metros do cruzamento da rua Lavíneo de Arruda Falcão com a avenida Celso Pereira Barbosa, sentido ao cruzamento com a avenida Elzo Kawakami, daí segue sobre a rua Lavineo de Arruda Falcão, no mesmo sentido por 250 metros, vira-se à esquerda e segue em linha reta até cruzar com a avenida Joaquim Meirelles Resende com o prolongamento da avenida Jesuíno F. Lopes, daí segue sobre a avenida Joaquim Meirelles Resende 490 metros, daí vira-se a esquerda e segue em linha reta até o início da rua Mario Barbugli, no limite do Jardim Cruzeiro do Sul II, daí segue até o local de início da presente descrição.

### Área 6

A área 6 inicia-se no cruzamento da avenida Alberto Santos Dumont com a rua Paulo Elias Antônio, segue sobre a avenida Alberto Santos Dumont no sentido para o córrego Água Branca seguindo até cruzamento desta avenida com a avenida Jose C. da Silva, daí vira à esquerda e segue 450 metros ao longo do córrego Água Branca e vira-se à esquerda seguindo paralelamente ao Córrego do Ouro 130 metros, vira-se à esquerda e segue até o local de início da presente descrição.

### Área 7

A área 7 inicia-se no cruzamento da avenida Padre José de Anchieta com a avenida Ademar Pereira de Barros e segue sobre esta no sentido do cruzamento com a rua Dep. Emilio Carlos, 120 metros, vira-se à esquerda 270° e segue em linha reta 180 metros, vira-se à esquerda 270° e segue em linha reta até cruzar com a avenida Padre José de Anchieta, daí segue até o local de início da presente descrição.

### Área 8

A área 8 inicia-se no cruzamento do linhão de energia elétrica com a rua Domingos Zanin, segue sobre esta no sentido centro da cidade até cruzar com a avenida Eitor Bim, vira-se à direita 90° e segue margeando o córrego, respeitando os limites ambientais, segue por 350 metros até a avenida Cap. Noray de Paula e Silva, daí segue até o local de início da presente descrição.

### Área 9

A área 9 inicia-se no cruzamento da avenida Paulo Pereira Ayres com a rua Leonilda Santarelli Braga, segue sobre esta até o cruzamento com a avenida Eitor Bim, vira-se à direita, seguindo sobre a mesma 70 metros, vira-se à direita 90° e segue em linha reta até cruzar com a rua Paulo Pereira Ayres, daí segue até o local de início da presente descrição.

Continuação...

#### Área 10

A área 10 inicia-se no cruzamento da rua Clóvis Braga P. Ferraz com a avenida José Roberto Telarolli, segue sobre esta no sentido para periferia da cidade por 290 metros, daí vira-se à direita 90° e segue até cruzar com o prolongamento da avenida Luíza V. de Oliveira, vira-se à direita e segue 200 metros margeando o córrego, daí segue até o local de início da presente descrição.

#### Área 11

A área 11 inicia-se no cruzamento da avenida Maria Luíza Baschix com a rua Pastor Antônio da Silva Cortez, segue sobre esta até a avenida Armando Biagioni, vira-se à esquerda e segue pela rua José Fagundes da Silva até cruzar com a avenida Alpheu Rodrigues Schiavon, daí segue até o cruzar com a avenida Jorge Haddad com a rua Eng. Agrimensor Nivaldo Leite, vira-se à direita e segue em linha reta pelo prolongamento da rua Eng. Agrimensor Nivaldo Leite 150 metros no sentido do cruzamento com a avenida Armando Biagioni, daí vira-se à esquerda 270°, seguindo pelo prolongamento da avenida Dr. Abeyland Neto Amarante, até o cruzamento desta com a rua Antônio Rodrigues de Carvalho, vira-se à direita 90° e segue sobre esta rua até cruzar com a avenida Estrada de Ferro Araraquara, vira-se à direita e segue até o local de início da presente descrição.

#### Área 12

A área 12 inicia-se no cruzamento da rua Caetano Nigro com a avenida Professor Vespasiano Vieira, segue sobre esta 60 metros no sentido do cruzamento com a rua Rolando Lupo, daí vira-se à esquerda e segue em linha reta e paralelamente à rua Rolando Lupo, seguindo 280 metros no sentido do Rodo Anel Norte Oeste, daí vira-se à esquerda 270° e segue em linha reta até a avenida José da Silva Faria, daí vira-se à esquerda 270° e segue até o local de início da presente descrição.

#### Área 13

A área 13 inicia-se no cruzamento da avenida Padre Francisco Colturato com a rua João Gurgel, seguindo sobre esta até seu cruzamento com a avenida Mariangela Pucci, daí vira-se à direita seguindo por esta avenida até a rua Imaculada Conceição, daí vira-se à esquerda seguindo sobre esta rua até o cruzamento com a avenida Prof. Eugênio Francisco Malaman, vira-se à esquerda seguindo sobre esta até o prolongamento do Rodo Anel Norte Oeste, vira-se à esquerda seguindo paralelamente ao Ribeirão das Cruzes até o local de início da presente descrição.

#### Área 14

A área 14 inicia-se no cruzamento do ramal de Acesso Heitor de Souza Pinheiro com o prolongamento da rua Prof. Dr. Octávio Medici, daí segue pelo ramal de acesso Heitor de Souza Pinheiro 330m, no sentido para o centro da cidade, daí vira-se à esquerda 270° e segue em linha reta 400 metros, vira-se à esquerda 270° e segue em linha reta 330 metros, daí vira-se à esquerda 270° e segue até o local de início da presente descrição.

#### Área 15

A área 15 inicia-se no cruzamento da avenida Domingos Sorbo com a rua Dr. Giuseppe Alfiero Sobinho, daí segue sobre esta rua, sentido centro da cidade até a avenida José Barbanti Netto, daí vira-se à direita, seguindo sobre esta rua 140 metros, daí vira-se à direita 45° e segue em linha reta 250 metros, daí vira-se à direita e segue até o local de início da presente descrição.

#### Área 16

A área 16 inicia-se no cruzamento da rua Ruy Chiossi com a avenida José Barbanti Netto, seguindo sobre esta no sentido para o Ribeirão das Cruzes por 750 metros, daí vira-se à esquerda e segue paralelamente ao Ribeirão das Cruzes até o cruzamento com a rua Gisei Yamada, daí vira-se à esquerda e segue sobre esta rua até o cruzamento desta com a avenida Dr. Francisco Oswaldo Castelucci com a avenida José Barbanti Netto e segue até o local de início da presente descrição.

#### Área 17

A área 17 inicia-se no cruzamento da rua João Batista Marchezi com a avenida Padre Miguel Pocce, daí segue sobre esta até o cruzamento com a rua Lino Morganti, daí vira-se à esquerda e segue sobre esta 200 metros, sentido bairro Águas do Paiol, daí vira-se à esquerda seguindo o alinhamento limite do bairro Águas do Paiol por 500 metros, daí vira-se à esquerda 270° e segue 130 metros, margeando o córrego Águas do Paiol, daí vira-se à esquerda e segue até o local de início da presente descrição.

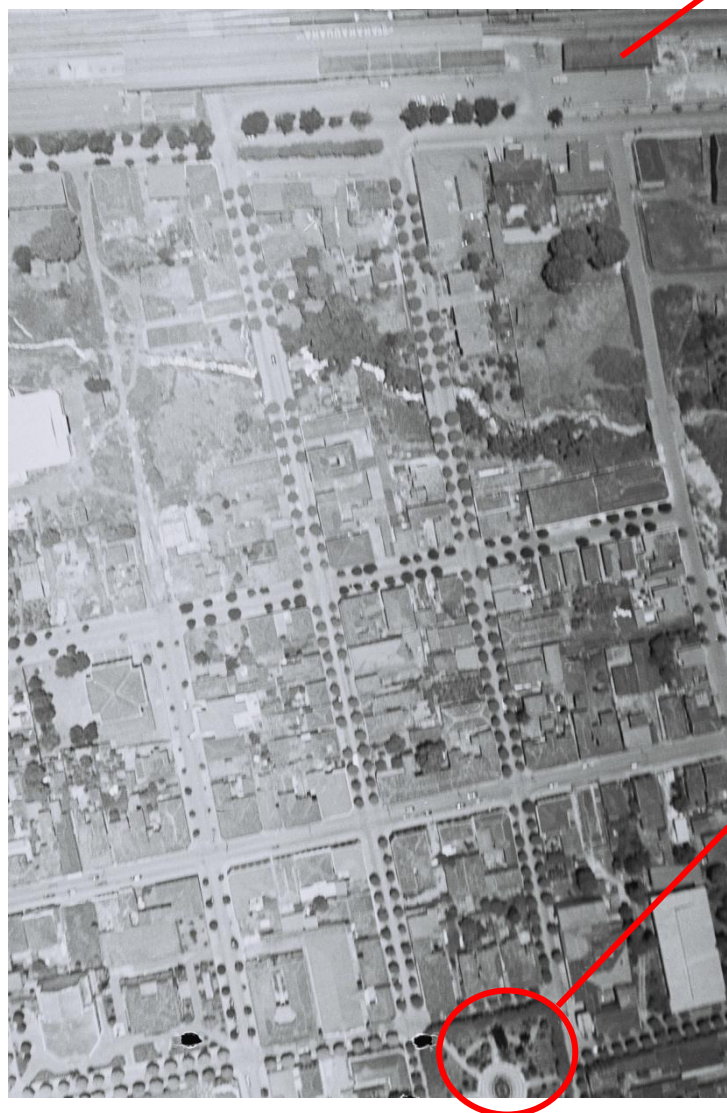
#### Área 18

A área 18 inicia-se no final da avenida Antônio B Chiossi (balão de retorno), daí segue até o cruzamento do prolongamento desta avenida com a rua Américo Cambiaghi, daí segue pelo prolongamento desta rua até o cruzamento da rua Carmino Brambilla com a avenida Orlando da Valle, vira-se à direita 90° e segue em linha reta até o balão de retorno da avenida Tatsui Takizawa, daí segue sobre limite de fundo do Condomínio Manuela até o local de início da presente descrição.

#### Área 19

A área 19 inicia-se no cruzamento da rua Mario Barbugli com a avenida Taya Efremoff, daí segue sobre esta até cruzar com a avenida Marginal 1 do bairro Cruzeiro do Sul, daí vira-se à esquerda e segue sobre esta até cruzar com a avenida Engenheiro Camilo Dinucci, daí vira-se à esquerda e segue sobre esta até cruzar com a rua Mario Barbugli, daí vira-se à esquerda e segue sobre esta até o local de início da presente descrição.

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara, PDPUA, 2005.

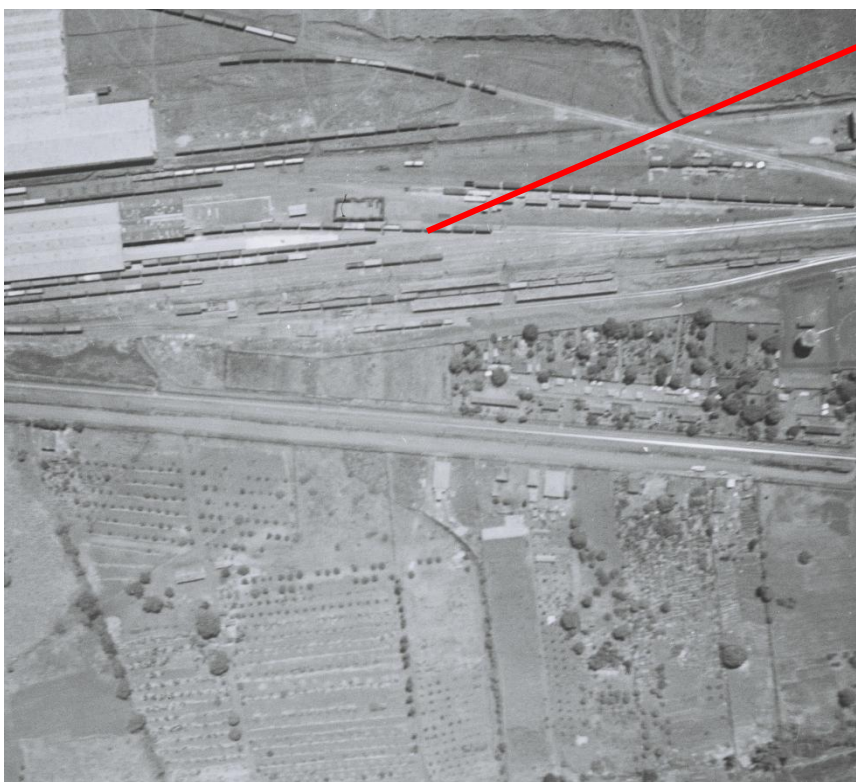
**Anexo - RR -Foto de Araraquara.**

Estação  
Ferroviária

Trecho  
da Praça  
Igreja  
Matriz  
São  
Bento

Foto aérea produzida pelo Aero Club de Araraquara. Nota-se no canto superior direito a Estação Ferroviária e no canto inferior direito, cortada pela metade, a praça da Igreja Matriz São Bento – Araraquara. Fonte: Diretoria de Obras e Serviços Públicos de Araraquara, 1952

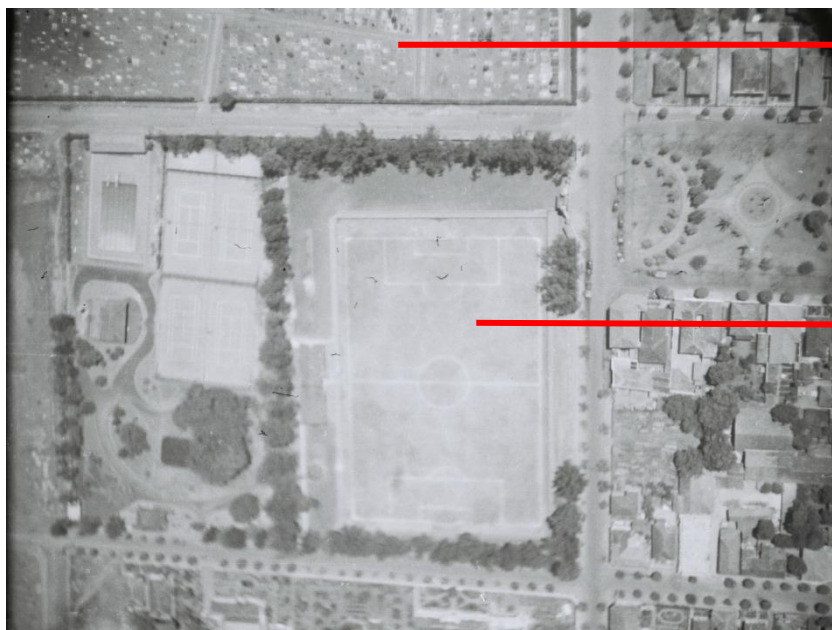
### Anexo - SS -Foto de Araraquara.



Terminais  
ferroviários

Foto aérea produzida pelo Aero Club de Araraquara. Nota-se no centro da imagem os terminais ferroviários da Cia. Paulista de Estradas de Ferro e da Estrada de Ferro Araraquara – EFA - Araraquara. Fonte: Diretoria de Obras e Serviços Públicos de Araraquara, 1952

### Anexo - TT -Foto de Araraquara.



Cemitério  
São Bento

Antigo  
Estádio  
Municipal

Foto aérea produzida pelo Aero Club de Araraquara. Nota-se no centro da imagem o Estádio Municipal Tenente Siqueira Campos ao lado do Club Araraquarense. No canto superior nota-se um pedaço do Cemitério Municipal São Bento - Araraquara. Fonte: Diretoria de Obras e Serviços Públicos de Araraquara, 1952



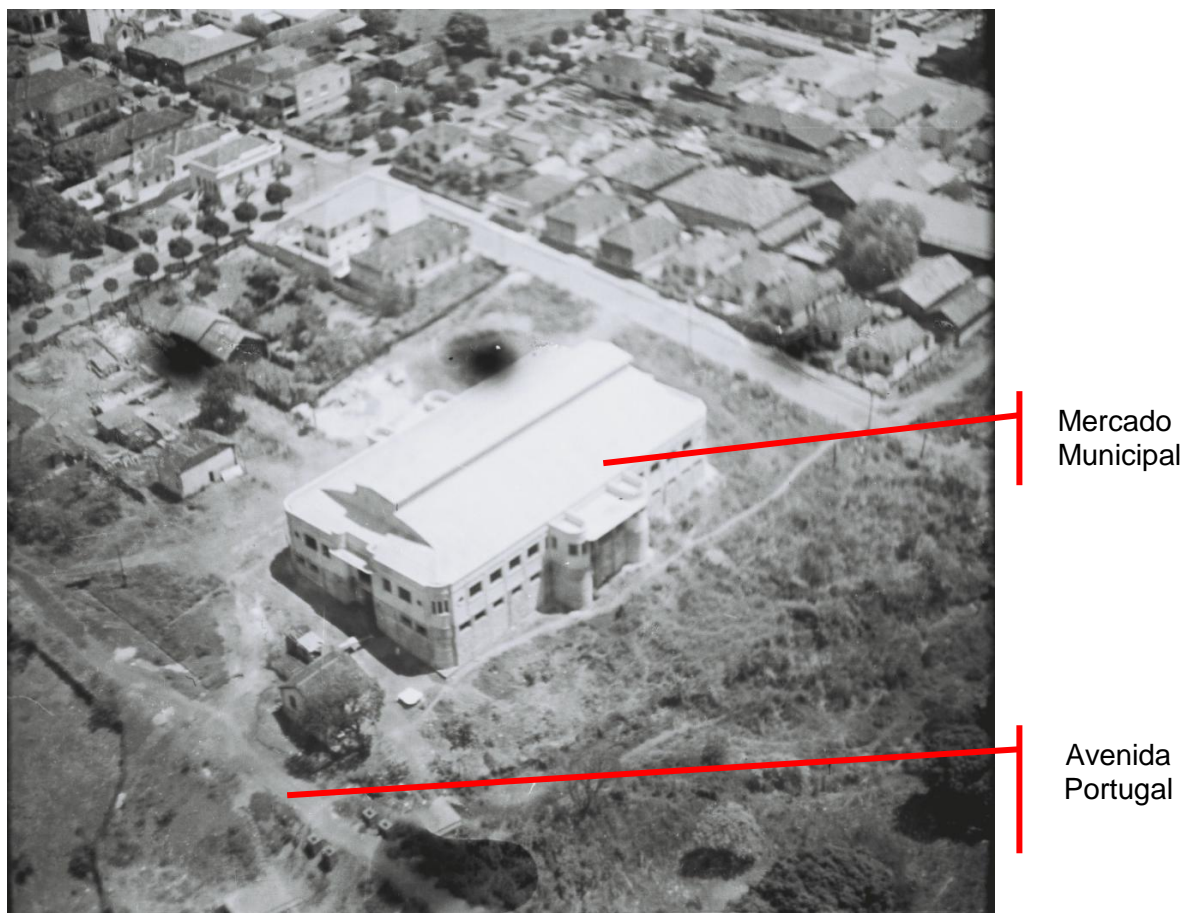
**Anexo – UU -Foto de Araraquara.**

Foto aérea produzida pelo Aero Club de Araraquara. Nota-se no centro da imagem a obra já concluída do Mercado Municipal, mas somente inaugurado no dia 9 de maio de 1959. À frente do Mercado passará a Avenida Portugal, na imagem uma avenida de terra - Araraquara. Fonte: Diretoria de Obras e Serviços Públicos de Araraquara, 1952.

**Anexo VV - QUADRO - PREFEITOS DE ARARAQUARA - 1906-2000: Prefeitos Anos/Mandatos**

<b>Prefeitos</b>	<b>Anos/Mandatos</b>
1º Major Pio Corrêa de Almeida Moraes	1906-1907
2º Américo Danielli 1908	1908-1910
3º Plínio de Carvalho 1917	1917-1930
4º Dr. Augusto Freire da Silva Júnior	1930
5º Dr. Cristiano Infante Vieira	1931
6º Dr. Mário Arantes de Almeida	1931
7º Francisco Vaz Filho	1932
8º Major Faustino Cândido Gomes	1932
9º Francisco Vaz Filho	1932
10º Francisco Infante Vieira	1932
11º Candido Afonso dos Santos	1933
12º Dr. Lafaiete Meller Leal	1933
13º Dr. Heitor Pinheiro	1934
14º José Maria Paixão	1935
15º Dr. José de Abreu Izique	1936
16º José Maria Paixão	1936
17º Antenor Borba	1938
18º Dr. Camilo G. Souza Neves	1940
19º Dr. Fernando Augusto Nogueira Cavalcanti	1945
20º Dr. Camilo G. Souza Neves	1945
21º João Soares de Arruda	1946
22º Dr. Candido de Barros	1947
23º Dr. José dos Santos	1947
24º Dr. Candido de Barros	1947
25º Dr. Dorival Alves	1947
26º Dr. José dos Santos	01/01/1948 à 31/12/1951
27º Dr. Antonio Tavares P. Lima	01/01/1952 à 31/12/1955
28º Rômulo Lupo	01/01/1956 à 31/12/1959
29º Benedicto de Oliveira	01/01/1960 à 31/12/1963
30º Rômulo Lupo	01/01/1964 à 31/01/1969
31º Rubens Cruz	01/02/1969 à 31/01/1973
32º Clodoaldo Medina	01/02/1973 à 31/01/1977
33º Waldemar De Santi	01/02/1977 à 31/01/1983
34º Clodoaldo Medina	01/02/1983 à 31/12/1988
35º Waldemar De Santi	01/01/1989 à 31/12/1988
36º Roberto Massafera	01/01/1993 à 31/12/2000
37º Waldemar De Santi	01/01/1997 à 31/12/2000
38º Edson Antonio da Silva	01/01/01 à 31/12/2004
39º Edson Antonio da Silva	01/01/2005 à 31/12/2008
40º Marcelo Fortes Barbieri	01/01/2009 à 31/12/2012
41º Marcelo Fortes Barbieri	01/01/2013 à 31/12/2016

Fonte: Câmara Municipal de Araraquara

Nota: O intendente Geral passou denominar-se Prefeito Municipal, de acordo com a Lei n.º 113 de 10/07/1906, da Câmara Municipal de Araraquara.



**Anexo WW - QUADRO - INTENDENTES GERAL DE ARARAQUARA - 1896 -1906**

<b>Nomes</b>	<b>Período</b>
1º Manoel Joaquim de Arruda	1896
2º João Nogueira de Camargo	1889
3º José Infante Vieira	1899
4º Antônio Corrêa de Arruda	1900
5º Camilo Dantas Horta	1901
6º Antônio Corrêa de Arruda	1902
7º C.el. João de Almeida Leite de Moraes *	1903
8º Germano Machado	1904
9º Major Pio Corrêa de Almeida Moraes	1905

Fonte: Câmara Municipal de Araraquara

\*Faleceu durante o mandato

## **ANEXO XX - Instrumentos de planejamento urbano**

A questão urbana está umbilicalmente conectada ao desenvolvimento de um procedimento democrático-participativo de elaboração de políticas públicas urbanas. Tanto o desenvolvimento, quanto a aplicação de instrumentos que normatizem o uso e a ocupação do solo estão inseridos em um padrão de intervenção estatal e de relações entre Estado e sociedade que precisam ser compreendidos. O padrão de intervenção estatal urbana no Brasil foi desenhado pelo processo de construção de instrumentos de planejamento urbano que, ao longo do século XX, variaram em centralização das decisões e recursos, em fragmentação institucional e, principalmente, em sua impermeabilidade das políticas e agências públicas criadas para o atendimento das demandas dos cidadãos. O caráter impermeável aos cidadãos das políticas contribuiu para a penetração de interesses privados na esfera estatal e para a ausência de controle público. Em muitos casos, o poder público, pressionado por atores sociais de relevância econômica, acabou cedendo na concessão de benesses como perdões de dívidas geradas pela tributação territorial urbana.

No entanto, há possibilidades de inflexões e inovações. A análise dos instrumentos de planejamento urbano, contribuirá para a reflexão sobre os processos de formulação e gestão, os quais possibilitem a inclusão de novos atores, apontando, portanto, para a democratização das políticas públicas urbanas.

### **Tipologia de instrumentos e seu contexto histórico**

A lei de zoneamento de uso e ocupação do solo é possivelmente o instrumento regulador mais conhecido e utilizado. Os outros vários tipos de índices que regulam a densidade e a forma da ocupação do espaço (gabarito, afastamento, taxa de ocupação, índice de permeabilidade etc.) vinculam-se, muito fortemente, à dimensão física do planejamento urbano. O planejamento urbano é muito mais abrangente, pois, por vocação é interdisciplinar. Assim sendo, não deve ter como primado um tipo de interpretação unicamente “físico-territorial”. O instrumental do planejamento urbano compreende também tributos e outros instrumentos, alguns inclusive contemplados em discussões frequentes no Direito Urbano e Tributário, e o próprio zoneamento do uso do solo.

Portanto, o planejador e o gestor urbanos podem utilizar diversos instrumentos, de diversas naturezas (tributos, zoneamentos, parâmetros urbanísticos

etc.). Os planejadores e gestores dividem os instrumentos em cinco grupos gerais segundo o seu potencial de influenciar as atividades dos atores modeladores do espaço urbano: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e captador de parte da valorização originária de uma benfeitoria promovida pelo Estado.

Os instrumentos informativos compreendem os sistemas e meios de divulgação de informações relevantes para um ou vários grupos de atores modeladores. O objetivo é informar – de acordo com os interesses do poder Público - as potencialidades locais para investimentos ou, num outro extremo, por exemplo, para mencionar a importância de se separar o lixo, para viabilizar projetos de coleta seletiva e reciclagem.

O instrumento *estímulo* compreende desde os tradicionais fiscais e outras vantagens a “empreendedores privados, com o objetivo de atrair investimentos para um determinado espaço, até práticas como a troca de sacos de lixo por alimentos com o que ocorre no Câmbio Verde, de Curitiba<sup>82</sup>.

Os instrumentos inibidores limitam a flexibilidade de manobra dos atores modeladores do espaço urbano. Os exemplos são: o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação, todos previstos no Art. 182, da Constituição Federal, que, teoricamente, serviriam para coibir a especulação imobiliária.

Coercitivos são os que expressam uma proibição, estabelecem limites legais precisos para as atividades dos atores modeladores. Temos como exemplo, os índices urbanísticos (coeficiente de superfície edificada, coeficiente de ocupação do solo, gabarito, recuos e afastamentos) que ilustram muito claramente este instrumento. As determinações relativas ao uso do solo e ao manejo ambiental, tais como as que compõem o zoneamento e os planos de manejo de parques nacionais, são também exemplos de instrumentos coercitivos.

Enfim, há um instrumento cuja racionalidade de uso não é a de influenciar a ação dos atores modeladores do espaço urbano, pois preconizam a auferição de recursos adicionais, tal como a contribuição de melhoria, cuja aplicação não objetiva informar, estimular, inibir ou coagir quem quer que seja, mas sim a captar parte da valorização de um imóvel advinda como resultado de uma ação do

---

<sup>82</sup> O Programa Câmbio Verde, nasceu de uma derivação do Programa Lixo que não é Lixo. Consiste na troca de material reciclável por produtos hortigranjeiros de época. Disponível em: <http://www.curitiba.com.br>, acesso em 10 de junho de 2011.

Estado, como a realização de uma benfeitoria que vá além das obrigações de praxe da Prefeitura.

Os efeitos sociais provocados por cada grupo de instrumentos determinam a sua diversidade, ou seja, há instrumentos que promovem a justiça social, como o IPTU progressivo; e há outros que procuram beneficiar grupos específicos, como ocorre com os incentivos fiscais relativamente aos empresários. Existem, por fim, os instrumentos maleáveis, os quais dependendo dos contextos de sua aplicação poderão deflagrar benefícios ou malefícios, como o que acontece com as regulações de uso do solo.

A ocupação do solo, por sua vez, é medida por parâmetros que qualificam aspectos relevantes relativos à densidade e à paisagem urbana. Ao lado do zoneamento são as ferramentas mais utilizadas no planejamento urbano. Entretanto, os parâmetros não podem ficar deslocados do zoneamento de densidade. Isso se deve ao fato de que os valores permitidos a propósito de cada parâmetro não somente podem variar de um município para município, dado que a legislação que regula a sua aplicação (legislação edilícia) é municipal, mas, também, devem variar de zona para zona, no interior de uma determinada realidade local.

Os zoneamentos são mais passíveis a um processo de segregação ou, pelo contrário, inclusão. Os seus parâmetros urbanísticos não possuem, em si mesmos, uma vocação progressiva ou conservadora. Simplesmente expressam aspectos da densidade urbana e das formas espaciais. Entretanto, pode ocorrer uma perversão do uso do instrumento, em desalinho com sua proposta original, o que produzirá mais mal do que bem. Se o seu uso condiciona a ocupação do solo de maneira que permita a manutenção da densidade e de tipologias compatíveis com uma boa qualidade de vida, ocorrerá um uso que irá se mostrar benéfico. Por outro lado, se servir como respaldo para uma ocupação que conduza à saturação dos equipamentos urbanos, ao comprometimento da beleza cênica e a problemas ambientais, ocorrerá um uso que irá se mostrar maléfico. Como pudemos observar na Seção 4. *Boaventura Gravina: um interlocutor das correntes urbanistas paulistas na cidade de Araraquara*, os parâmetros urbanísticos adotados serviam – em virtude de sua plasticidade, podendo servir às intencionalidades mais divergentes -, como um estímulo a práticas corporativistas e paternalistas que fragmentaram a malha urbana, inclusive, de Araraquara, de acordo com os interesses imobiliários e econômicos.

A seguir apresentaremos uma explicação sucinta dos principais padrões urbanísticos de ocupação do solo. Vale destacar que, pelo fato de esta pesquisa de doutorado não privilegiar o olhar arquitetônico, entendemos que oferecer mais que uma síntese do tema seria desnecessário. Passemos, assim, às tipologias de instrumentos de planejamento urbano, aqui divididas entre Instrumentos de Planejamento Urbano e Instrumentos Reguladores.

### **Padrões urbanísticos de ocupação do solo<sup>83</sup>**

Padrões urbanísticos são grandezas e índices (relações entre duas grandezas) que medem aspectos relevantes relativos à densidade e à paisagem urbana. Planejamento e padrões urbanísticos precisam caminhar juntos, sendo os primeiros integrados aos segundos, principalmente o zoneamento de densidade.

#### ***Gabarito***

Parâmetro urbanístico dos mais conhecidos, expressa em pavimentos ou metros a altura máxima permitida para as edificações em uma dada zona. Os fatores que influenciam na determinação do gabarito são diversos, da necessidade de preservação da harmonia da paisagem até a proximidade de aeroportos passando pela largura da rua.

#### ***Afastamento***

Compreendem os recuos obrigatórios da edificação em relação às divisas do lote (afastamentos laterais e de fundos), em relação ao logradouro (afastamento frontal) e, eventualmente, entre edificações do mesmo lote. Os afastamentos são estabelecidos pela legislação edilícia vigente em cada município, e os valores poderão variar bastante no interior da cidade, além de, em algumas circunstâncias, também dependerem da altura das edificações. Os afastamentos são muito importantes, pois permitem condições mínimas aceitáveis em matéria de ventilação e iluminação, assim como privacidade.

#### ***Área construída (total) AC***

Também denominada de área edificada (total), consiste na soma das áreas de todos os pavimentos de uma edificação.

#### ***Taxa de ocupação (TO)***

---

<sup>83</sup> As figuras 1 e 2, apresentadas nas páginas 335-336, servem de explicação adicional, uma vez que o enfoque desta tese não privilegia, como dissemos anteriormente, uma visão arquitetônica, mas sim uma visão da ciência social.

É a relação entre a projeção horizontal da edificação (ou edificações, caso haja mais de uma no mesmo terreno) e a área total do lote ou da gleba. Exemplo: considerando um lote de  $500 \text{ m}^2$ , onde exista uma única edificação em que a área total ocupada por sua base seja de  $100 \text{ m}^2$ , a taxa de ocupação será de 0,2.

***Coeficiente de aproveitamento (CA), também chamado de Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT)***

Trata da relação entre a área construída (total) (AC) e a área total do lote ou gleba (AT). Assim,  $CA = AC/AT$ . Exemplo: considerando um lote de  $1000 \text{ m}^2$  e uma edificação cuja base mede  $250 \text{ m}^2$  de área, ter-se-á um coeficiente de aproveitamento do terreno igual a 1 se a edificação em questão possuir quatro pavimentos, correspondendo a área total edificada a  $1000 \text{ m}^2$ , ou seja, a soma das áreas edificadas de todos os pavimentos iguala a área total do terreno.

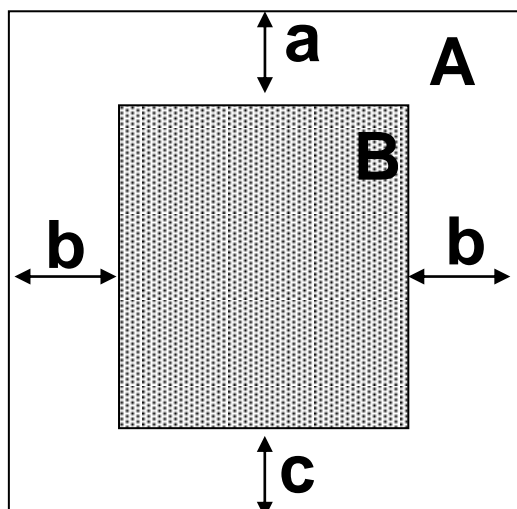
***Taxa de Permeabilidade (TP)***

Consiste na relação entre a parte do terreno (lote ou gleba) que permite a infiltração de água (SP: superfície permeável) e sua área. Assim,  $TP = SP/AT$ . Exemplo: considerando um lote de  $1000 \text{ m}^2$  e uma edificação cuja base mede  $250 \text{ m}^2$  de área, e considerando, também, que, afora a área edificada correspondente ao próprio prédio, outros  $600 \text{ m}^2$  acham-se impermeabilizados, ter-se-á uma TP igual a 0,15. Sob o enfoque da questão ambiental, a TP é um índice muito importante, uma vez que a impermeabilização em excesso dos terrenos de uma parte da cidade tende a contribuir para a formação de ilhas de calor, o que promove grande desconforto térmico.

***Índice de áreas verdes (IAV)***

É a relação entre a parcela do terreno (lote ou gleba) coberta por vegetação (AV: área com vegetação) e a área total do mesmo. Assim  $IAV = AV/AT$ . Assim como a TP, a IAV é um índice muito importante sob o ângulo ambiental uma vez que quanto mais áreas verdes existirem em uma cidade, tanto maior será o conforto térmico.

Fig. 1. Cálculo de índices de áreas verdes



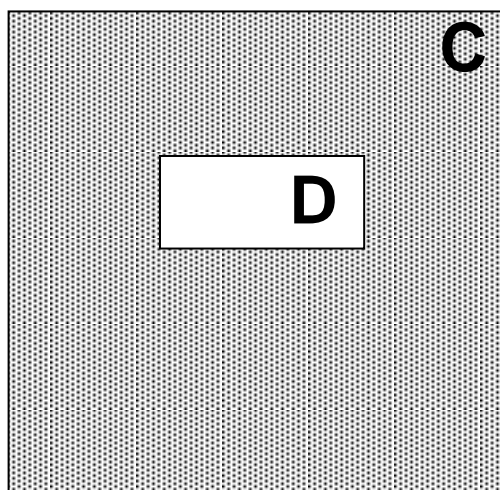
**A** Lote (área total do lote, AT)

**B** Projeção horizontal da edificação

**a** Afastamento frontal

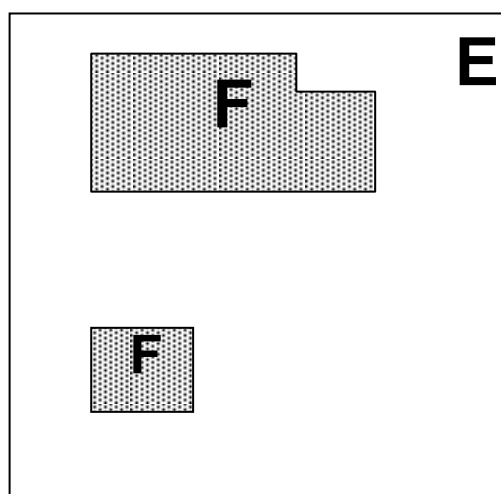
**b** Afastamento lateral

**c** Afastamento de fundo



**C** Áreas do lote impermeabilizadas  
(edificação, área de estacionamento)

**D** Área permeável (p.ex., jardim);  
ao ser dividida pela área total do lote,  
obtem-se a Taxa de Permeabilidade  
ou *TP*

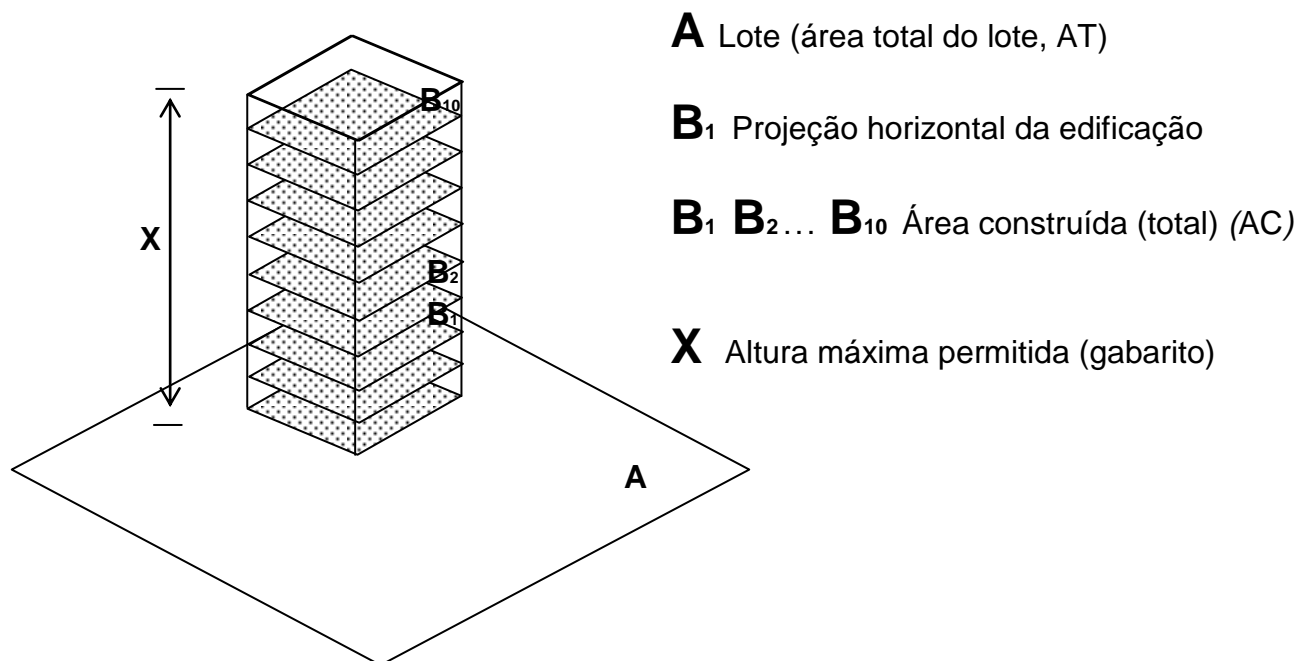


**E** Lote (área total do lote, AT)

**F** Projeção horizontal das edificações;  
quando a sua soma é dividida pela  
área total do lote, obtém-se a Taxa  
de Ocupação ou *TO*



**Fig. 2. Visualização esquemática do solo criado.**



### **Área bruta e área líquida**

A área bruta de uma zona ou de um assentamento (por exemplo, um loteamento) é a sua área total, inclusive os logradouros (ruas, praças) e os espaços institucionais. A área líquida de uma zona ou de um assentamento refere-se, via de regra, à área utilizada estritamente para fins residenciais, deduzindo-se por conseguinte, os espaços ocupados por vias de circulação, praças e todo tipo de uso não residencial.

### **Densidade bruta e densidade líquida**

A densidade bruta de uma zona ou assentamento em questão, é a relação que há entre a quantidade de pessoas que moram ou trabalham dividida pela área total do mesmo (incluindo-se os espaços não residenciais). A densidade líquida expressa o número total de pessoas que residem na zona ou assentamento em questão, dividido pela área utilizada apenas para fins residenciais.

### **IPTU progressivo no tempo**

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo é um instrumento importante para imprimir mais justiça social a cidades caracterizadas por acentuadas disparidades socioespaciais e uma especulação imobiliária desenfreada. E o é graças às suas potencialidades de coibição da

atividade especulativa em larga escala e de geração de recursos direcionáveis para a dotação de infraestrutura e regularização fundiária de áreas residenciais segregadas. O IPTU progressivo no tempo é capaz, ainda, de coibir a formação de vazios urbanos e o problema da “urbanização em saltos”, para superar ou, ao menos, minimizar a espoliação urbana contundente apontada por Lúcio Kowarick (1983, 2000), tão típica das cidades brasileiras.

O artigo Constitucional 182 da Constituição de 1988, explicita que o IPTU progressivo no tempo tem por objetivo, desestimular a não utilização e a subutilização de terrenos. O artigo constitucional 156, no qual a progressividade encontra-se estabelecida, é, no entanto, mais abrangente, pois institui que o imposto poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

O IPTU progressivo no tempo é um instrumento também previsto no Estatuto da Cidade (art. 7º, da Lei 10.257/2001) que permite ao governo municipal aumentar, progressivamente, o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso seu proprietário não lhe dê a utilização conforme o previsto no Plano Diretor. A medida consiste em uma espécie de desincentivo aos proprietários em manter imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação ou glebas sem utilização e parcelamento, de forma a racionalizar e otimizar a ocupação das cidades. O objetivo deste instrumento é combater a especulação imobiliária e induzir a utilização de áreas da cidade já dotadas de infraestrutura urbana, ao invés de promover a ocupação de regiões distantes do centro que exigirão novo investimento público em drenagem, asfalto, iluminação pública, rede de água e esgoto, transporte coletivo e uma série de equipamentos urbanos como espaços de lazer, escolas, postos de saúde etc. As áreas passíveis de aplicação do IPTU progressivo no tempo devem ser previamente especificadas no Plano Diretor, que deve também definir os critérios que estabeleçam o que é subutilização, para cada região da cidade. Estabelecidos esses critérios será possível identificar se determinado imóvel está ou não cumprindo sua função social e aplicar os instrumentos de utilização, edificação e parcelamento compulsórios (previstos nos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade). (FRANZESE, 2005).

Como descrito anteriormente, para aplicar o IPTU progressivo no tempo, é fundamental a elaboração de um Plano Diretor que, ao planejar a ocupação do território, preveja as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos de

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Com o Plano Diretor em vigor, e verificando-se a existência de terrenos subutilizados, o próximo passo será propor à Câmara de Vereadores um projeto de lei determinando que aquele proprietário específico dê a seu imóvel a devida destinação, procedendo a seu parcelamento, edificação ou utilização no prazo estabelecido (no mínimo um ano para a entrada de um projeto no órgão competente, e dois anos a partir de sua aprovação para a efetiva edificação); e já prevendo, caso não seja cumprida a tarefa, a aplicação do IPTU progressivo. (FRANZESE, 2005).

Aprovada a lei pela Câmara de Vereadores, um funcionário da Prefeitura deve notificar o proprietário, informando-lhe suas obrigações e o prazo para a regularização da situação de seu imóvel. Se não for possível localizar o proprietário, a Prefeitura deve, após três tentativas, proceder à notificação por meio da publicação de um edital. A partir da ciência do proprietário (em caso de notificação pessoal) ou da publicidade do edital (no caso de notificação por edital) inicia-se a contagem do prazo para cumprimento do determinado em lei. Se o proprietário cumprir a determinação legal - isto é, se proceder ao parcelamento, edificação ou utilização de sua propriedade - o imóvel passa a ter a destinação definida pelo Plano Diretor, não sendo mais necessária a aplicação do IPTU progressivo. (FRANZESE, 2005).

Caso o proprietário não atenda ao disposto na lei, a Prefeitura deve começar a cobrar o IPTU progressivo no tempo. Essa cobrança se faz pelo aumento gradual da alíquota do imposto, podendo-se dobrar seu valor de um ano para outro, até o máximo de quinze por cento do valor venal do imóvel. Se o proprietário, após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, continuar se recusando a cumprir a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, o Município pode desapropriar o imóvel, mediante o pagamento com títulos da dívida pública, calculando-se como parâmetro para a desapropriação o valor venal, que serviu de base para o cálculo do IPTU cobrado até então. Se o Município não tiver interesse na desapropriação, a Prefeitura poderá continuar cobrando o IPTU com base no valor máximo da alíquota (15%) até o cumprimento da obrigação pelo proprietário.

A maior dificuldade que os municípios enfrentam na aplicação do dispositivo IPTU progressivo no tempo, provavelmente, é o de ordem política. Muitas pessoas ainda acreditam que a propriedade é um direito absoluto e que podem dar a destinação que quiserem a seu imóvel, independentemente de sua postura

prejudicar o município como um todo e ferir, principalmente, os dispositivos previstos no Estatuto da Cidade e aplicados concretamente pelo Plano Diretor do Município. A divulgação do uso que se quer para o imóvel, de acordo com o que é pactuado pela população no Plano Diretor, permite minimizar o impacto desta medida junto aos proprietários que estão subutilizando seus imóveis. Além disso, deve-se considerar que um proprietário que mantém um imóvel subutilizado, provavelmente possui outros imóveis e utiliza-se dessa prática para potencializar lucros, praticando especulação imobiliária. Para preservar essa situação, muitos proprietários podem recorrer ao Judiciário, impetrando ações que impeçam ou retardem a aplicação do IPTU progressivo. Para evitar essa possibilidade, é muito importante observar atentamente a legislação, cumprindo todos os procedimentos exigidos, para não correr o risco de sofrer uma anulação da medida por falta de cumprimento de alguma formalidade. Em outras palavras, deve-se seguir rigorosamente o ritual previsto pelo Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, pelo Plano Diretor, de, primeiramente, aprovar pela Câmara Municipal lei específica que preveja a aplicação do IPTU progressivo no tempo a um proprietário ou conjunto de proprietários e, em segundo, proceder a todas as etapas de notificação da aplicação da lei antes de se iniciar a progressividade da cobrança do IPTU. (FRANZESE, 2005).

Deve-se também considerar que o poder público não se defrontará com um proprietário isoladamente. O setor imobiliário e os grandes proprietários estão normalmente organizados e, inclusive articulados com pessoas que ocupam posições estratégicas nos órgãos públicos. Por esta razão, deve-se ficar preparado para disputas internas ao próprio Executivo e para a representação dos interesses desse setor também no Legislativo, por meio de vereadores eleitos.

Esses fatores podem trazer dificuldades tanto na aprovação da legislação necessária, quanto em seu cumprimento. Para garantir a implementação da medida de maneira adequada e impessoal, a Prefeitura deve manter seu cadastro imobiliário e sua planta genérica de valores atualizados. Esses instrumentos permitirão a correta aplicação do IPTU progressivo, além de serem essenciais a uma boa fiscalização, que deve ser reforçada com o número de fiscais necessários ao tamanho de cada cidade. Quanto mais atualizados e transparentes forem o cadastro imobiliário e os critérios de utilização dos imóveis na cidade, menores serão as possibilidades de favorecimento, corrupção e manutenção de privilégios. (FRANZESE, 2005).

Segundo Franzese (2005), nesse sentido, se o poder público envolver a sociedade na discussão e na fixação dos critérios que nortearão a aplicação do IPTU, será garantido um processo mais democrático e com menos possibilidades de fracasso. Para que o governo tenha força política para acabar com privilégios e o IPTU progressivo não seja visto apenas como “uma maneira da Prefeitura arrecadar mais”, o processo de elaboração do Plano Diretor deve ser o mais participativo possível.

### **Zoneamento de uso do solo**

O zoneamento faz seu aparecimento, de modo definitivo, nas primeiras décadas do século XX, tanto na Europa como nos Estados Unidos. A legislação de Nova Iorque de 1916, por exemplo, é considerada o primeiro código a instituir um zoneamento abrangente nos EUA. (SOUZA, 2003).

Sobre o espírito que acompanha o zoneamento desde seus primórdios, Cullingworth (1993) comentou que os propósitos do *Standard State Zoning Enabling Act*, que disseminou os códigos de zoneamento pelos EUA, cuja primeira edição é de 1924

[...] tais como ‘promover a saúde e o bem-estar geral’, ‘prevenir o superadensamento’ etc [...] omite aquele que é, de longe, o mais importante: a exclusão de pessoas ou usos indesejáveis, e por via de consequência a preservação do *status quo*. Esses objetivos de exclusão (*exclusionary*) raramente estão muito abaixo da superfície, mesmo quando não estão explícitos. (CULLINGWORTH, 1993, p.32-33).

Tradicionalmente, a legislação de uso e ocupação do solo concentra-se em normas técnicas de edificações e no zoneamento da cidade. As normas de edificações procuram estabelecer parâmetros detalhados sobre todos os aspectos das construções, incluindo tanto a relação da edificação com seu entorno (recuos, número de pavimentos, altura máxima) quanto a sua configuração interior (insolação, ventilação, dimensão de cômodos). A virtual impossibilidade de dar conta do excessivo nível de detalhe, em muitos casos, joga na ilegalidade a maior parte das edificações. (VAZ, 1996).

O zoneamento é uma concepção da gestão do espaço urbano baseada na ideia de eleger os usos possíveis para determinadas áreas da cidade. Com isso, o que se pretende é evitar convivências desagradáveis entre os usos. A cidade é dividida em zonas industriais, comerciais, residenciais, institucionais e em

zonas mistas, que combinam tipologias diferentes de uso. Em alguns casos, esse zoneamento da cidade inclui várias categorias para cada um dos tipos de zonas. Essas categorias diferenciam-se, normalmente, em termos de adensamento dos lotes (pela regulamentação do percentual máximo da área dos terrenos que pode ser edificada, do número de andares das edificações ou da área máxima construída).

Dentro de uma visão geral de planejamento territorial, em que a União estabelece as condições para promover o desenvolvimento das atividades, principalmente as econômicas, sem degradar os recursos naturais, e na sequência, o Estado organiza suas regiões produtivas, cabe aos Municípios planejar o uso do seu território, segundo as características predominantes e recursos disponíveis. O Zoneamento inicia-se com o Macrozoneamento, que considera as características básicas da área de desenvolvimento das atividades, urbanas e rurais, do Município. Dentro das Macrozonas são definidas as Zonas de Uso do Solo Urbano e as Zonas de Uso Rural ou, como pode ocorrer, Zonas de Uso Especial. É comum considerar-se alguns elementos como orientadores na delimitação de Macrozonas, como: geomorfologia, tipos de solo, presença de corpos d'água. (SOUZA, 2003).

Para Vaz (1996), por conta das limitações dos instrumentos tradicionais de regulação do uso e ocupação do solo, têm surgido, nos últimos anos, novas abordagens de regulação da ocupação. Estas novas visões são apresentadas por Vaz (1996) em três pontos centrais:

- a) Rompimento da visão tradicional da cidade fragmentada em zonas especializadas: trata-se de abandonar a concepção da cidade enquanto "máquina de morar e produzir", onde cada área tendo usos claramente diferenciados, exigindo uma ênfase na infraestrutura de transporte que suporte o deslocamento dos cidadãos das áreas residenciais para as áreas de trabalho. Esse conceito é substituído pela valorização dos aspectos humanos, dando lugar especial às relações de vizinhança, entendendo a cidade enquanto espaço de prática da cidadania e convívio social. Em termos concretos, significa adotar uma regulamentação do espaço urbano menos rígida, mas que garanta a qualidade de vida e permita que a legislação acompanhe o processo de transformação contínua vivido pela cidade, que normalmente valoriza a multacentralidade e mistura de usos.
- b) Desregulamentação e simplificação da legislação: tem se buscado construir instrumentos mais simples de controle do uso e ocupação do solo. A tônica desses novos instrumentos é que a legislação explicita seus objetivos e que o acesso à terra urbana seja democratizado. Assim, procura-se evitar o excesso de regulamentação em itens menos relevantes, especialmente quanto às normas de construção.

c) Mecanismos de apropriação social dos benefícios da urbanização: ao mesmo tempo em que se abandona o detalhamento excessivo da legislação (por exemplo, o zoneamento de uma quadra ou a altura do batente de uma porta ou da caixa de correio), procura-se incorporar ferramentas que assegurem a preservação dos direitos coletivos e o interesse da cidade. Em termos práticos, isto significa adotar mecanismos nos quais o empreendedor assuma os ônus dos impactos gerados pelo empreendimento. Exemplos desses mecanismos são a cobrança pelo direito de construir área adicional à do terreno (compensando a sobrecarga gerada pelo empreendimento sobre a infraestrutura urbana), responsabilização do empreendedor pela resolução dos transtornos gerados pelo empreendimento (por exemplo, construção de vias de acesso ou passarelas, isolamento acústico) e definição de áreas passíveis ou não de adensamento (para otimização do uso da infraestrutura urbana). É evidente que as construções populares e certas atividades geradoras de emprego e renda podem ser isentadas deste ônus. (VAZ, 1996, p.3, grifo nosso).

A revisão da legislação urbanística deve ser entendida como um processo complexo, exigindo planejamento e gerenciamento específicos. Vaz (1996) informa que a experiência tem mostrado que é importante envolver todos os setores sociais interessados: um Plano Diretor ou outras peças da legislação urbanística que não são debatidas com a sociedade dificilmente encontram apoio político para sua aprovação e implementação. Consoante a esse provável entrave na aplicação de um Plano Diretor ou legislações específicas ao tema em debate, é aconselhável envolver a sociedade desde a etapa de diagnóstico e avaliação da legislação existente. Nesta etapa, é primordial fazer um levantamento do que "incomoda" na cidade: prédios, enchentes, desmoronamentos, contaminação, poluição sonora, etc.

Uma vez realizada essa etapa, Vaz (1996) classifica como importante definir a abrangência da revisão da legislação. Segundo ele, quase sempre a revisão começa com a elaboração do Plano Diretor (ou com sua própria revisão), definindo as diretrizes urbanísticas para o desenvolvimento do município. Trata-se, portanto, de um instrumento de política urbana geral. A revisão do Plano Diretor deve, no campo da política imobiliária, incentivar a oferta de residências de padrão médio e popular. Deve incorporar uma política fundiária, que combata a retenção de terrenos em área de adensamentos desejados e desestime a ocupação em outras áreas (seja por restrições ambientais, seja para evitar demanda por expansão da infraestrutura). Para muitas cidades, é necessário promover a regularização legal de áreas de baixa renda. (VAZ, 1996, p.4).



Baseado nos objetivos e macrodiretrizes urbanísticas propostos no Plano Diretor, Vaz (1996) afirma que se deve fazer o detalhamento da legislação de uso e ocupação do solo. Do ponto de vista formal, o Plano Diretor, para ele, pode conter a própria legislação de uso e ocupação do solo. Dessa forma, o Plano já fica autoaplicável.

### **Áreas de Interesse Especial (AIS) ou Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)**

Conforme apresentado no tópico anterior, *Zoneamento de uso do solo*, tradicionalmente, a legislação urbanística – e principalmente as chamadas Leis de Uso e Ocupação do Solo ou Leis de Zoneamento – têm se concentrado no estabelecimento de padrões desejáveis para a ocupação de determinadas áreas da cidade. Definem-se, assim, parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos. (ROLNIK, 1998).

Entretanto, segundo Rolnik (1998), na maioria das cidades – diante dos enormes níveis de desigualdade social, concentração de renda e pobreza urbana – os próprios padrões mínimos de ocupação levam a terra urbana infraestruturada a atingir preços altos demais para o poder de compra de grande parte da população. As camadas mais pobres se veem obrigadas a ocupar terras à margem da legislação, originando loteamentos clandestinos, ocupações e favelas.

Esses assentamentos localizam-se, muitas vezes, em regiões ambientalmente frágeis e de difícil urbanização: encostas de morros, várzeas inundáveis ou mangues. Embora estas áreas sejam "protegidas" por legislação de preservação ambiental, sua urbanização muitas vezes é mais densa e devastadora justamente pela ausência de regulamentação. (ROLNIK, 1998).

Até os anos 70, este tema foi simplesmente marginalizado pela legislação urbanística que, no mais das vezes, não considerava estes assentamentos como parte integrante da cidade. Assim, ocupações consolidadas e com mais de 30 anos de existência eram, ainda, consideradas "provisórias". No entanto, à medida que as comunidades se organizam, vão exercendo pressões e reivindicações junto ao poder público pela instalação de infraestrutura nesses locais. Investimentos públicos chegam muitas vezes aos assentamentos, mas quase sempre em doses homeopáticas e em caráter "emergencial".

Assim, as formas de pertencimento irregular à cidade são simultaneamente rejeitadas e legitimadas, tornando seus habitantes extremamente

vulneráveis a práticas clientelistas e eleitoreiras, (ROLNIK, 1998). Os efeitos desta política são, portanto, avassaladores do ponto de vista social, urbanístico e político.

A partir dos anos 1980, e como produto, principalmente da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, um novo instrumento urbanístico começou a ser utilizado em várias prefeituras do país: as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). (ROLNIK, 1998).

A ideia básica do instrumento das ZEIS é embutir no zoneamento da cidade uma tipologia que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.

A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a proposta de que as ZEIS fazem parte de um universo multifacetado de assentamentos urbanos, passíveis, por conseguinte, de tratamentos diferenciados. Tal interpretação soma-se a uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores. (ROLNIK, 1998).

O estabelecimento de ZEIS implica reconhecer a diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de se concretizar uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

Para Rolnik (1998), os objetivos do estabelecimento de ZEIS são:

- a) permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- b) permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbana nos locais onde eles antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- c) regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois reduzindo-se as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas;
- d) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos;
- e) aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infraestrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do poder público;
- f) aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda. (ROLNIK, 1998, p.3).

Rolnik (1998) elenca, a seguir, uma série de resultados benéficos que a implantação de ZEIS pode trazer, sob vários aspectos:

- a) urbanísticos: integrando áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade; diminuindo os riscos das ocupações, estabilizadas pela urbanização; possibilitando a implantação de infraestrutura nos assentamentos (pavimentação, iluminação, saneamento, transporte, coleta de lixo); possibilitando projetar espaços e equipamentos públicos para as ocupações;
- b) ambientais: melhorando o ambiente construído para os moradores; diminuindo a ocorrência de danos decorrentes de ocupação em áreas de risco (como deslizamentos ou enchentes);
- c) jurídicos: facilitando a regularização fundiária dos assentamentos; possibilitando a aplicação de instrumentos como o usucapião e a concessão do direito real de uso;
- d) políticos: rompendo com políticas clientelistas e eleitoreiras que envolvem investimentos públicos e implantação de infraestrutura; reconhecendo os direitos de cidadania das populações envolvidas;
- e) sociais: enfraquecendo o estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecendo a autoestima da população que ali vive; reconhecendo a diversidade de usos e ocupações que compõem a cidade. (ROLNIK, 1998, p.4, grifo nosso).

No entanto, vale destacar que esses resultados são possíveis, geralmente, quando moradores de bairros e casas precários se organizam e se tornam interlocutores permanentes da política urbana do município, participando ativamente das negociações em torno da estratégia de regulação e das decisões sobre os investimentos. Nesse sentido, a forma como instrumentos que preconizam o desenvolvimento, o uso e a ocupação do solo e, os já citados, investimentos urbanos, são elaborados determinará se os resultados apresentados por Rolnik (1998) são possíveis de serem cristalizados no arcabouço jurídico do município. Parece-nos que somente o caráter participativo no processo elaborativo desses instrumentos garantirá que diferentes interlocutores negociem a estratégia de regulação do uso e da ocupação do solo.

### **Instrumentos Reguladores**

Os instrumentos reguladores compõem um sistema legislativo geralmente adaptado à realidade municipal, que procura regular o uso, a ocupação e o arrendamento da terra urbana por parte dos agentes de produção do espaço urbano, tais como as construtoras, incorporadoras, proprietários de imóveis e o próprio Estado.

Normalmente, as leis reguladoras do uso do solo, também denominadas de zoneamento, se desdobram em diretrizes ao tipo de estrutura a ser construída em um dado local; o solo criado, promovendo a recuperação de parcelas da valorização da terra decorrentes dos investimentos públicos; a contribuição de melhoria em decorrência da valorização imobiliária em imóvel particular em virtude da realização de obra pública; o cadastro imobiliário para aproveitar a capacidade tributária do município na medida em que melhora o empenho na fiscalização, cobrança da dívida ativa e alterações no Código Tributário Municipal; os códigos de obras que têm por objetivo regular o uso do solo, controlar a densidade do ambiente edificado, proteger o meio ambiente, garantir espaço para ventilação nas edificações etc.; o código de posturas, restrito às questões de interesse, notadamente aquelas referentes ao uso dos espaços públicos, ao funcionamento de estabelecimentos, à higiene e ao sossego público; e finalmente, as leis de parcelamento do solo que determinam critérios para o lançamento de loteamentos e desmembramentos do solo promovido pelo Estado ou particulares (SOUZA, 2003). Vejamos, a seguir, a caracterização de cada instrumento regulador do uso do solo.

### **Solo Criado**

O Solo Criado vem sendo discutido no Brasil desde os anos 1970. Há pelo menos duas décadas gestores públicos, pesquisadores e lideranças sociais vêm concebendo e implementando instrumentos que têm potencialidades de recuperação da valorização fundiária, decorrente dos investimentos públicos, de combate à retenção especulativa de imóveis, de prevenção da valorização imobiliária e de redistribuição dos benefícios e ônus da urbanização. Dentre eles estão os instrumentos de gestão do território que separam direito de propriedade e direito de construir.

As experiências e desafios relacionados ao planejamento e à gestão, tendo como instrumento o Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir, foram debatidas no importante Seminário “Solo Criado: Balanço e Perspectivas”, organizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Mackenzie, *Lincoln Institute of Land Policy* e Instituto Pólis, realizado em 03 de outubro de 2005, no Mackenzie, em São Paulo/SP. Pretendemos relatar nessa subseção os importantes debates promovidos no Seminário “Solo Criado: Balanço e Perspectivas”, pois assim estaremos, ao mesmo tempo, produzindo análises

ancoradas nos principais debatedores do tema no Brasil. (SOMEKH, SANTORO & CYMBALISTA, 2005).

É bastante presente no Brasil a resistência à incorporação destes instrumentos – Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir e seus derivados, como Operações Interligadas, Operações Urbanas e Transferência de Potencial Construtivo – por diversos motivos, muitas vezes fruto de uma resistência mais ideológica do que lógica: por serem por demais complexos para serem implementados nos municípios brasileiros, por faltar capacidade administrativa local (recursos técnicos e humanos) para gerir esses instrumentos, pela arrecadação correspondente não se justificar face aos custos administrativos, pela crença de que os valores operados podem ser transferidos aos preços, porque os instrumentos são interpretados como uma indesejada interferência no mercado de terras e negócios imobiliários, entre outros (SANTORO, 2004).

Instrumentos como o Solo Criado, trazem a possibilidade de o poder público recuperar parcelas da valorização da terra que são decorrentes dos próprios investimentos públicos. E ainda, essas mesmas diretrizes condicionam a aplicação do instrumento. O Solo Criado deve obrigatoriamente passar por procedimentos de gestão democrática, deve incorporar um viés de redistributividade, deve apontar para a inclusão social. O viés prioritariamente imobiliário e apoiado em empreendimentos localizados, que marcou a aplicação do Solo Criado em muitas cidades precisa ser adaptado, rumo a uma visão mais ampla de política urbana inclusiva e participativa. O Estatuto da Cidade pressupõe que a aplicação do Solo Criado esteja vinculada a um Plano Diretor, que passa a ser o instrumento básico da política urbana municipal. Até o ano 2000, isso não era a regra: dos 212 municípios que declararam possuir leis de Solo Criado, 136 possuíam Planos Diretores. Isso se verifica também em relação aos outros instrumentos pesquisados: dos 69 municípios que declararam possuir leis de Operações Interligadas, 48 possuíam Planos Diretores; dos 85 municípios que declararam possuir leis de Operações Urbanas, 67 possuíam Planos Diretores; dos 70 municípios que declaram possuir leis de Transferência de Potencial Construtivo, 61 possuíam Planos Diretores. (SOMEKH, SANTORO & CYMBALISTA, 2005).

Para Somekh, Santoro & Cymbalista (2005), isso revela que, em muitos casos, a aplicação de instrumentos que separam direitos de propriedade e direitos construtivos não é associada à existência de planos mais gerais de política

urbana. Mesmo nos casos de municípios que contam com um Plano Diretor, até a aprovação do Estatuto da Cidade era frequente a dissociação entre os dois instrumentos. Atualmente, o grande desafio é a necessidade da elaboração de uma política urbana que estabeleça seus objetivos; que defina, instaure critérios e parâmetros da função social da cidade e da propriedade; que esteja em um Plano Diretor cujos instrumentos urbanísticos estejam em consonância com isso.

O Estatuto da Cidade institui também um conjunto de instrumentos, e estabelece algumas linhas gerais para sua aplicação. A Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Solo Criado é regulamentada pelos artigos 28 a 31, que instituem as novas regras para a sua aplicação. O Plano Diretor passa a ser o instrumento que parametriza os coeficientes básicos de aproveitamento para cada zona ou macrozona do município, e aponta as áreas onde o proprietário ou empreendedor pode exercer direitos construtivos além desse coeficiente básico, até um coeficiente máximo determinado, mediante pagamento de contrapartida. Os coeficientes máximos de aproveitamento devem relacionar-se com a capacidade da infraestrutura dos diferentes locais de absorver novos empreendimentos. (CYMBALISTA, SANTORO & SOMEKH, 2005).

No artigo 30, o Estatuto define que uma lei específica estabelecerá as contrapartidas, as fórmulas de cálculo para a cobrança do outorga onerosa e os casos em que pode haver isenção do pagamento de Outorga. Segundo Cymbalista, Santoro & Somekh, (2005), alguns municípios vêm interpretando que o Plano Diretor já cumpre a função dessa lei específica, mas esta questão não está resolvida do ponto de vista jurídico, demandando uma construção social para sua legitimação.

O artigo 31 define as finalidades para a aplicação dos recursos obtidos com a Outorga Onerosa devem ser aplicados para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental, ou proteção de áreas de interesse histórico ou paisagístico.

Levando em conta o Estatuto da Cidade, torna-se claro que a aplicação do Solo Criado deixa efetivamente de ser um contrato entre poder público e empreendedor imobiliário, e passa a ser tratado como algo de interesse coletivo. A lógica oportunista não tem mais lugar na nova ordem urbanística instituída pela

Constituição e pelo Estatuto da Cidade. A venda de potencial construtivo não deve ser tratada como instrumento puramente arrecadatário, e sim como instrumento de regulação do mercado de terras, de efetivação da função social da propriedade e da cidade, gerido e monitorado democraticamente. (CYMBALISTA, SANTORO & SOMEKH, 2005).

### **Contribuição de melhoria**

A contribuição de melhoria é uma das espécies tributárias presentes em nosso ordenamento jurídico. Ao lado dos impostos, das taxas, das contribuições especiais e dos empréstimos compulsórios, completa as espécies do gênero tributo. É a espécie tributária que possui como fato gerador – ou seja, o fenômeno que justifica a sua aplicação - a realização de obra pública da qual decorra valorização em imóvel particular.

Assim, a base de cálculo da contribuição de melhoria deve corresponder à diferença entre o valor do imóvel antes e depois da realização da obra pública; conseqüentemente, se não houver aumento no valor do imóvel, não será admissível a tributação por meio de contribuição de melhoria. (MORAES, 2009).

A interpretação segundo a qual, o alargamento, a pavimentação, a iluminação, a arborização e mesmo os esgotos pluviais e outros melhoramentos básicos de praças e vias públicas constituiriam fatos geradores da aplicação do tributo, conforme está previsto no Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967 (cf. TOURINHO, 1988), constitui flagrante distorção do espírito progressista do tributo. Assim, a contribuição de melhoria é um tributo passível de críticas. Contudo, mediante redistribuição (ainda que indireta) de renda, o tipo de obra pública passível de ser enquadrada como fato gerador da aplicação da contribuição de melhoria corresponderia à instalação de infraestrutura diferenciada e, sobretudo, a obras santuárias e de embelezamento em bairros privilegiados. O sujeito passivo do tributo seria, portanto, o proprietário imobiliário, via de regra de médio ou alto poder aquisitivo, beneficiado direta e/ou indiretamente (aumento do valor de troca do imóvel) pelas obras executadas nas proximidades de sua propriedade. (SOUZA, 2003).

Segundo Tourinho (1988), os tipos de obras que constam do texto do Decreto-Lei nº 195/67 são:

- a) Abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;



- b) Construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;
  - c) Construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
  - d) Serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comunidade pública;
  - e) Proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas e de saneamento e drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;
  - f) Construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;
  - g) Construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;
  - h) Aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano paisagístico.
- (TOURINHO, 1988, p.173).

Assim, a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como o limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

O fato gerador da contribuição de melhoria, no entanto, deverá respeitar alguns critérios instituídos pela Constituição Federal de 1988, tais como: a) a realização de obra pública, sendo que a cobrança tributária só é possível após a concretização da obra, sendo vedado ao Estado realizar uma obra pública pela metade e exigir de pronto a contribuição de melhoria; b) ocorrer, efetivamente, a valorização, pois a obra não é suficiente, já que existem obras públicas que ao invés de valorizar, acabam mesmo por acarretar a desvalorização do imóvel; c) que a valorização ocorra sobre bens imóveis.

A valorização é apurada, por sua vez, com base no valor venal do imóvel, conforme disposto no art. 12 do Decreto-Lei nº 195/67. A base de cálculo é a valorização imobiliária devido à obra realizada pelo poder público. Por exemplo, um imóvel de valor venal de R\$10.000,00 é valorizado em 10% desse valor, devido à obra realizada pelo poder público. Assim sendo, o contribuinte pagará uma alíquota (%) sobre R\$1.000,00 (10% de R\$ 10.000,00), correspondente à valorização do imóvel a título de contribuição de melhoria.

## **Cadastro Imobiliário**

O diagnóstico qualitativo e quantitativo que um cadastro imobiliário pode proporcionar, subsidia a implementação de alterações na política tributária vigente em um município.

O diagnóstico pode revelar a necessidade de medidas específicas para amenizar problemas de ordem tributária: elaboração e atualização da Planta Genérica de Valores, maior empenho da fiscalização, cobrança da dívida ativa e alterações no Código Tributário Municipal.

A atualização do cadastro imobiliário é realizada ou por processos mais sofisticados como fotografias aéreas das quadras ou aerofotogrametria, mas também pode ser realizada pela vistoria (visita *in loco*) aos imóveis por agentes fiscais.

O cadastro imobiliário e mobiliário fiscal é condição importante para que o município possa instituir e arrecadar seus tributos, principalmente o IPTU e o ISS. Ele está diretamente relacionado com a cobrança desses impostos e das taxas de serviços relativas aos imóveis, e à contribuição de melhoria.

O cadastro é composto, basicamente, por duas partes: a primeira diz respeito propriamente ao imóvel e se subdivide em duas outras partes: uma referente ao terreno e a outra referente à edificação. A segunda parte trata da situação e do local que foi construído o imóvel. Com relação ao terreno, o cadastro deverá conter a área testada, conformação, topografia do lote, valor do metro quadrado do terreno. Já com relação à edificação, o cadastro deverá conter informações sobre a área ocupada, tipo e padrão de construção, ano de conclusão da edificação e valor do metro quadrado de construção.

Segundo Cordeiro (2007), o registro de dados e informações no cadastro municipal é realizado basicamente em quatro fases:

1. estabelecimento de uma planta delimitando a zona urbana, expansão urbana e delimitação da zona rural;
2. desta planta inicial, serão elaboradas plantas parciais que conterão a zona urbana com destaque às suas subdivisões delimitadas por efeitos de legislação municipal, com objetivo de tratamento fiscal diferenciado. Nelas serão, pois, marcados os contornos dos diversos setores fiscais (difere do setor para efeitos de zoneamento) e sua numeração;
3. num terceiro momento, elabora-se uma planta que contenha cada setor fiscal, com destaque das quadras e sua numeração;

4. estabelecimento de plantas em que cada quadra seja numerada com destaque de cada lote e numeração. Essas plantas devem indicar ainda se o lote é só um terreno ou se há alguma edificação. (CORDEIRO, 2007, disponível em: < <http://www.adpmnet.com.br>>. Acesso em 12 de abril de 2011).

Cordeiro (2007) aponta que com a realização de cadastro imobiliário há um aumento da dívida ativa do município. Em decorrência disso, há perspectiva de que a Prefeitura intensifique a cobrança da dívida e incremente os cofres públicos locais de recursos que poderão ser revertidos em benefício dos cidadãos. A participação do IPTU sobre a receita própria total também sofre significativa mudança. No exemplo demonstrado por Cordeiro (2007), na cidade de Serro-MG, a arrecadação de IPTU passou de 9,74% em 2005, para 17,44% em 2006. Em Reais a arrecadação saltou de R\$ 20 mil em 2005, para R\$ 68 mil em 2006 com a realização do recadastramento imobiliário.

### **Código de obras**

O Código de Obras é Lei de responsabilidade municipal que abarca um conjunto de determinações e normativas gerais e específicas que devem ser seguidas nos processos de projeto, execução, manutenção, utilização e licenciamento de obras, equipamentos e demais edificações dentro dos limites municipais.

O Código também disciplina todos os atos burocráticos e administrativos referentes às edificações mencionadas, no seu espaço edificado e no seu entorno. (SILVA, 2008).

Ao município cabe licenciar e fiscalizar a execução, a devida utilização e a manutenção das condições de estabilidade, de segurança e de salubridade das obras, edificações e equipamentos, não sendo ele responsável por futuros incidentes com problemas oriundos de deficiências no projeto, na execução ou na má utilização dele.

Resumidamente, podemos classificar em cinco as funções do Código de Obras:

1. Regular o uso do solo em conjunto com as demais regulamentações vigentes no Município, Estado ou na Federação.
2. Cuidar da estética urbana ao impor critérios mínimos de área construída e padrões estéticos para as construções.

3. Controlar a área edificada e a ocupação do solo (pé-direito, distância da rua, taxa de ocupação).
4. Promover a conservação ambiental.
5. Promover a salubridade do meio ambiente (ventilação, parques, equipamentos urbanos, iluminação natural, coeficiente de utilização, aproveitamento, recuo etc.).

Portanto, os Códigos de Obras têm por objetivos coordenar o crescimento urbano, regular o uso do solo, controlar a densidade do ambiente edificado, proteger o meio ambiente, garantir espaços abertos destinados a preservar a ventilação e iluminação naturais e adequadas a todos os edifícios e eliminar barreiras arquitetônicas que impeçam ou limitem a possibilidade de deslocamento de pessoas portadoras de deficiências ou com dificuldade de locomoção.

### **Código de posturas**

O Código de Posturas diferencia-se do de Obras porque abrange temas que não são próprios da edificação e do seu entorno, contendo as medidas de polícia administrativa a cargo do município.

Os Códigos de Posturas surgiram no Brasil, basicamente, a partir de meados do século XIX, como necessidade de um novo delineamento jurídico que reestruturasse as relações sociais, as relações de produção e a convivência nas cidades. O espaço urbano, visto como causador de problemas humanos, será alvo de legisladores, engenheiros, médicos e sanitaristas que criaram códigos e leis para impedir a proliferação de doenças e disciplinar o ambiente urbano e a população. A concepção de punição aponta para a ideia de prevenção, ou seja, a pena como um mal positivo que deve corrigir e prevenir o desvio cometido pelo cidadão. Portanto, os Códigos de Posturas assumem uma função correlativa às ações voltadas à segurança pública, ou seja, são compostos por um conjunto de normas que estabeleciam regras de comportamento e de convívio de uma determinada comunidade. (SCHMACHTENBERG, 2008).

Atualmente o Código de Obras cuida do que há perto e dentro dos muros (das edificações e do seu entorno próximo), enquanto o Código de Posturas organiza as relações sociais na utilização dos espaços comuns.

Em termos gerais, o Código de Posturas objetiva organizar a vida na cidade, seja impedindo abusos e inadequações, seja regulando o funcionamento das posturas das pessoas, tais como: som alto, coleta de lixo, feiras públicas, higiene

das vias públicas, funcionamento dos estabelecimentos, numeração dos prédios, trânsito de pedestres e de automóveis (naquilo que está na esfera de atuação do município legislar), cemitérios, etc.

### **Leis de parcelamento do solo e de perímetro urbano**

As Leis de Parcelamento do Solo seguem especificações da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 que em seu Art. 2º determina que "...o parcelamento do solo poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observando as disposições desta lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes". Portanto, diferentemente de uma ZEIS/AIS, que se destinam à (re)urbanização e legalização de áreas ilegais, irregulares ou sem infraestrutura, o parcelamento do solo somente será admitido para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal.

Segundo a Lei Federal nº 6.766, não será permitido o parcelamento do solo:

- I – Em terrenos alagados e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
  - II – Em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo a saúde pública, sem que sejam tomadas as devidas providências;
  - III – Em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento) salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
  - IV – Em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
  - V – Em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.
- (LEI FEDERAL nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo e da outras providências., p. 1).

De todos os instrumentos reguladores de que tratamos, a Lei de Perímetro Urbano é a de mais efetiva aplicabilidade na realidade dos municípios brasileiros. Essa lei vai delimitar mediante marcações geográficas (latitude e longitude) e marcações visíveis (estradas, rios, montanhas, etc.) a área compreendida pelo município e as suas subdivisões internas, como distritos, zonas, bairros e sub-bairros. A Lei de Perímetro Urbano servirá para a devida demarcação do espaço, dando suporte às todas as outras leis e instrumentos do planejamento urbano, como o cadastro técnico, Plano Diretor, a cobrança do IPTU e demais taxas.