

O impacto da legislação urbanística de São José do Rio Preto – SP: crescimento urbano espraiado, fragmentado e excludente

The impact of urbanistic legislation of São José do Rio Preto – SP: spreaded, fragmented and exclusionary urban growth

el impacto de la legislación urbanística de São José do Rio Preto – SP: crecimiento urbano espraiado, fragmentado y excluyente

Amanda Carvalho Maia

Doutoranda em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, UNICAMP, Brasil.
amandacmaia1@gmail.com

Selena Duarte Lage e Lage

Doutoranda em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, UNICAMP, Brasil.
selenalage@yahoo.com.br

Gisela Cunha Viana Leonelli

Professora Doutora, UNICAMP, Brasil.
gisela@fec.unicamp.br



RESUMO:

A produção do espaço urbano contemporâneo manifesta-se de forma dispersa e fragmentada em diversas cidades pelo mundo afora. No Brasil, desde a década de 1970, com os processos de desconcentração produtiva e interiorização da ocupação, verifica-se o crescimento populacional e territorial de várias cidades médias a partir deste padrão de produção do espaço urbano, a exemplo de São José do Rio Preto. Este município paulista, nas últimas cinco décadas, tem produzido um espaço urbano não apenas espraído e fragmentado, mas também excludente. Este artigo tem como objetivo demonstrar as contradições e inconformidades da legislação urbanística rio-pretense em relação à expansão urbana e como contribui, junto a outras ações do poder público municipal, para a indução de tal padrão de ocupação urbana. Como metodologia, são analisadas as leis urbanísticas do município desde 1958 (primeira Lei de Zoneamento e Parcelamento do Solo de São José do Rio Preto) até as atuais, confrontando seus objetivos com suas determinações e estas com as determinações legais de âmbito federal. Analisa-se a evolução da mancha urbana nos últimos cinquenta anos, dando enfoque ao crescimento do perímetro urbano do município, desde o Plano Diretor de 2006 até 2016. Verifica-se que o crescimento espraído, segmentado e excludente da cidade deve-se a atuação omissa do poder público municipal, que, através de leis contraditórias e flexíveis, permite a expansão urbana a partir da demanda do mercado imobiliário.

PALAVRAS-CHAVE: legislação urbanística; expansão urbana; São José do Rio Preto - SP.

ABSTRACT:

The production of contemporary urban spaces manifests itself in a dispersed and fragmented way in diverse contexts of cities around the world. In Brazil, since the 1970s, with the processes of productive deconcentration and internalization of the occupation, the population and territorial growth of several medium-sized cities follows this pattern of urban space production, as in São José do Rio Preto. This paulista municipality, in the last five decades, has produced an urban space not only spreaded and fragmented, but also exclusionary. The purpose of this article is to demonstrate the contradictions and nonconformities of Rio-pretense urbanistic legislation about urban expansion and how it contributes, along with other actions of the municipal public government, to the induction of such a pattern of urban occupation. As a methodology, the urbanistic laws of São José do Rio Preto are analyzed since 1958 (the first Law of Zoning and Land Settlement of São José do Rio Preto) to the present, confronting its objectives with its determinations and these with the legal determinations of federal scope. The evolution of the municipality's urban spot in the last fifty years is analyzed, focusing on the growth of the urban perimeter from the 2006 Master Plan to 2016. It can be verified that the spread, segmented and exclusionary growth of the city is due to the municipal government, which, through contradictory and flexible laws, allows urban expansion from the demand of the real estate Market.

KEYWORDS: urbanistic legislation; urban expansion; São José do Rio Preto-SP.

RESUMEN:

La producción del espacio urbano contemporáneo se manifiesta de forma dispersa y fragmentada en diversos contextos de ciudades mundo afuera. En Brasil, desde la década de 1970, con los procesos de desconcentración productiva e interiorización de la ocupación, se verifica el crecimiento poblacional y territorial de varias ciudades medias a partir de este estándar de producción del espacio urbano, a ejemplo de São José do Rio Preto. Este municipio paulista, en las últimas cinco décadas, ha producido un espacio urbano no sólo espraído y fragmentado, sino también excluyente. Este artículo tiene como objetivo demostrar las contradicciones e inconformidades de la legislación urbanística rio-pretense en relación a la expansión urbana y como ésta contribuye, junto a otras actuaciones del poder público municipal, para la inducción de tal estándar de ocupación urbana. Como metodología, se analizan las leyes urbanísticas del municipio desde 1958 (primera Ley de Zonificación y Parcelamiento del suelo de São José do Rio Preto) hasta las actuales, confrontando sus objetivos con sus determinaciones y éstas con las determinaciones legales de ámbito federal. Se analiza la evolución de la mancha urbana en los últimos cincuenta años centrándose en el crecimiento del perímetro urbano del municipio desde el Plan Director de 2006 hasta 2016. Se verifica que el crecimiento espraído, segmentado y excluyente de la ciudad se debe a la actuación omisa del poder público municipal, que, a través de leyes contradictorias y flexibles, permite la expansión urbana a partir de la demanda del mercado inmobiliario.

PALABRAS-CLAVE: legislación urbanística; expansión urbana; São José do Rio Preto – SP.

INTRODUÇÃO

Significativas mudanças socioeconômicas, políticas, ideológicas e culturais, influenciadas pelos processos de globalização e reorganização do sistema produtivo, refletem no espaço urbano, produzindo vultosas transformações que estão reconfigurando o padrão de espacialidade.

A configuração tradicional das cidades tem perdido suas características históricas e vem sendo substituída por novas conformações socioterritoriais mais complexas, caracterizadas pela fragmentação, pelas múltiplas centralidades e pela decadência da supremacia do centro tradicional. Concomitantemente, ocorre a ocupação das periferias urbanas por diversas classes sociais, com um crescimento cada vez mais difuso e com a indefinição entre os limites urbanos rurais (REIS, 2006).

A expansão urbana extensiva, condicionada pela ocupação espalhada do território, tornou-se um padrão de urbanização presente em várias cidades pelo mundo. No Brasil, as cidades médias têm experimentado esse padrão de urbanização de forma ainda mais intensiva do que as metrópoles, uma vez que são detentoras de maior estoque de terra (SPOSITO *et al*, 2006). Eclodem relações indistintas entre o urbano e o rural que transfiguram a paisagem tradicional do campo e da cidade de modo que, no espaço contemporâneo, se fundem em uma mesma estrutura de ocupação do solo.

Considerando que o espaço urbano é produto do trabalho social (GOTTIDIENER, 1997; VILLAÇA, 2001) e que as práticas dos agentes consumidores e produtores desse espaço sucedem com o aporte de um marco jurídico regulador, compete ao Estado sintetizar os interesses dos diversos agentes e decidir sobre as intervenções territoriais (CORRÊA, 1999).

No caso dos municípios paulistas, incluindo São José do Rio Preto, as políticas e normas territoriais, de modo geral, pouco têm interferido na urbanização das áreas de transição rural-urbana, com o intuito de controlar o crescimento urbano horizontal (SANTORO, 2014). Segundo essa autora, a expansão urbana nessas cidades é efetivada devido a pouca resistência à mudança do uso rural para o urbano.

Santoro (2014) traça uma periodização histórica dos processos e marcos regulatórios relacionados à expansão urbana no Brasil e evidencia a gestão negociada, caracterizada pela coalizão dos governos centralizadores. Tais agentes estão conveniados com outros agentes privados – quando não se fundem em uma mesma figura – e são responsáveis pelas normatizações de controle e planejamento de áreas de expansão urbana. O poder público municipal opera, então, através da aprovação de leis, cujas sucessíveis modificações, anistias de aplicação, flexibilizações e políticas inviabilizam seu cumprimento.

A regulação do território flexível – crescimento de áreas devido às pressões do mercado – é consonante com privilégios de agentes individuais em detrimento do interesse coletivo. Essa postura permissiva do poder público concebe a formação de um território disperso, fisicamente fragmentado, segregado, repleto de vazios intraurbanos e de desigualdades socioambientais (PERA, 2016).

Dessa forma, faz-se necessário refletir sobre as condutas e práticas do Estado no planejamento da expansão urbana e, do mesmo modo, como se consolida tal padrão de expansão. Assim, este trabalho utiliza o caso do município de São José do Rio Preto, no interior de São Paulo, para ilustrar e discutir esta problemática. O objetivo é demonstrar as contradições e inconformidades da legislação urbanística rio-pretense em relação à expansão urbana e como contribui, junto a outras ações do poder público municipal, para a indução da expansão urbana espalhada, segmentada e excludente.

O primeiro item deste trabalho tratará desse padrão de produção do espaço urbano observado em São José do Rio Preto desde a década de 1960. Posteriormente serão analisadas as leis urbanísticas do município (Leis de Zoneamento e de Parcelamento do Solo, ampliações do perímetro urbano e Plano Diretor) de 1950 até 2016, confrontando-as com a legislação urbanística de âmbito federal (Lei nº 6.766, Constituição Federal e Estatuto da Cidade). Na sequência, será feita análise da expansão urbana e do perímetro urbano municipal de 2006 (ano de aprovação do Plano Diretor de São José do Rio Preto) até 2016. Por fim, discute-se a prática da produção urbana em São José do Rio Preto em contraposição ao discurso da sua legislação urbanística e verifica-se de que modo as leis urbanísticas e a atuação do poder público municipal contribuem para o padrão de expansão urbana espraiado, fragmentado e excludente.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP E SEU PADRÃO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Desde a década de 1970, com os processos de desconcentração produtiva e interiorização da ocupação ocorridos no Brasil (MATOS e BAENINGER, 2008), verifica-se o crescimento populacional e territorial das cidades médias pelo país, a exemplo de São José do Rio Preto. Esta cidade paulista pode ser classificada como média, não apenas pelo seu porte populacional (383.490 habitantes¹), mas também pelo papel que desempenha na rede urbana. Situada a noroeste da cidade de São Paulo, distando desta cerca de 440 km, insere-se num eixo de concentração industrial e desenvolvimento tecnológico, constituindo-se, hoje, em um dos principais polos industriais, culturais e de serviços do interior de São Paulo.

Ainda na década de 1960, devido à proximidade de São José do Rio Preto ao principal polo industrial do Brasil (São Paulo), o município vivenciou a transição da população, até então de maioria rural, para uma maioria urbana. Ao longo da década de 1960, o crescimento demográfico na área urbana foi de 62% comparado à população do ano de 1960 e, na mesma década, o crescimento territorial da área urbana foi de 45%. A década de 1970 novamente assistiu a um crescimento populacional de 62%, enquanto o crescimento territorial da área urbana foi de, aproximadamente, 58%. As décadas de 1980 e 1990 apresentaram um aumento populacional urbano de 54% e 22%, respectivamente, e a expansão física do território urbano foi de cerca de 48% (1980) e de 38% (1990), sendo que 16% (1980) e 17% (1990) desse crescimento se refere a implantação de loteamentos irregulares².

Especialmente a partir de meados da década de 1970, em um contexto de maior regulação pública municipal, porém desacompanhada de medidas de fiscalização, a expansão urbana periférica ocorreu, principalmente, de forma irregular, em ocupações tanto voltadas para classes de alta renda como para as de baixa renda. Esse tipo de expansão estendeu-se por cerca de duas décadas, com a instalação de múltiplos parcelamentos em áreas rurais próximas ao perímetro urbano, desguarnecidos por completo de qualquer aporte viário e de serviços públicos.

Na década de 1980, propagou-se a figura dos loteamentos rurais como sendo “chácaras de recreio”, a princípio com lotes mínimos de 5000 m². Com o tempo esses lotes passaram a exercer a função de residência

1 População urbana do município de São José do Rio Preto-SP, de acordo com o Censo demográfico de 2010.

2 Os cálculos demográficos foram baseados no crescimento populacional em relação à década anterior, segundo dados do IBGE. O cômputo do território foi efetuado através da expansão da malha urbana (regular e irregular), também por década, a partir do mapa de evolução da expansão urbana fornecido pela Secretaria de Planejamento do município de São José do Rio Preto (SEPLAM).

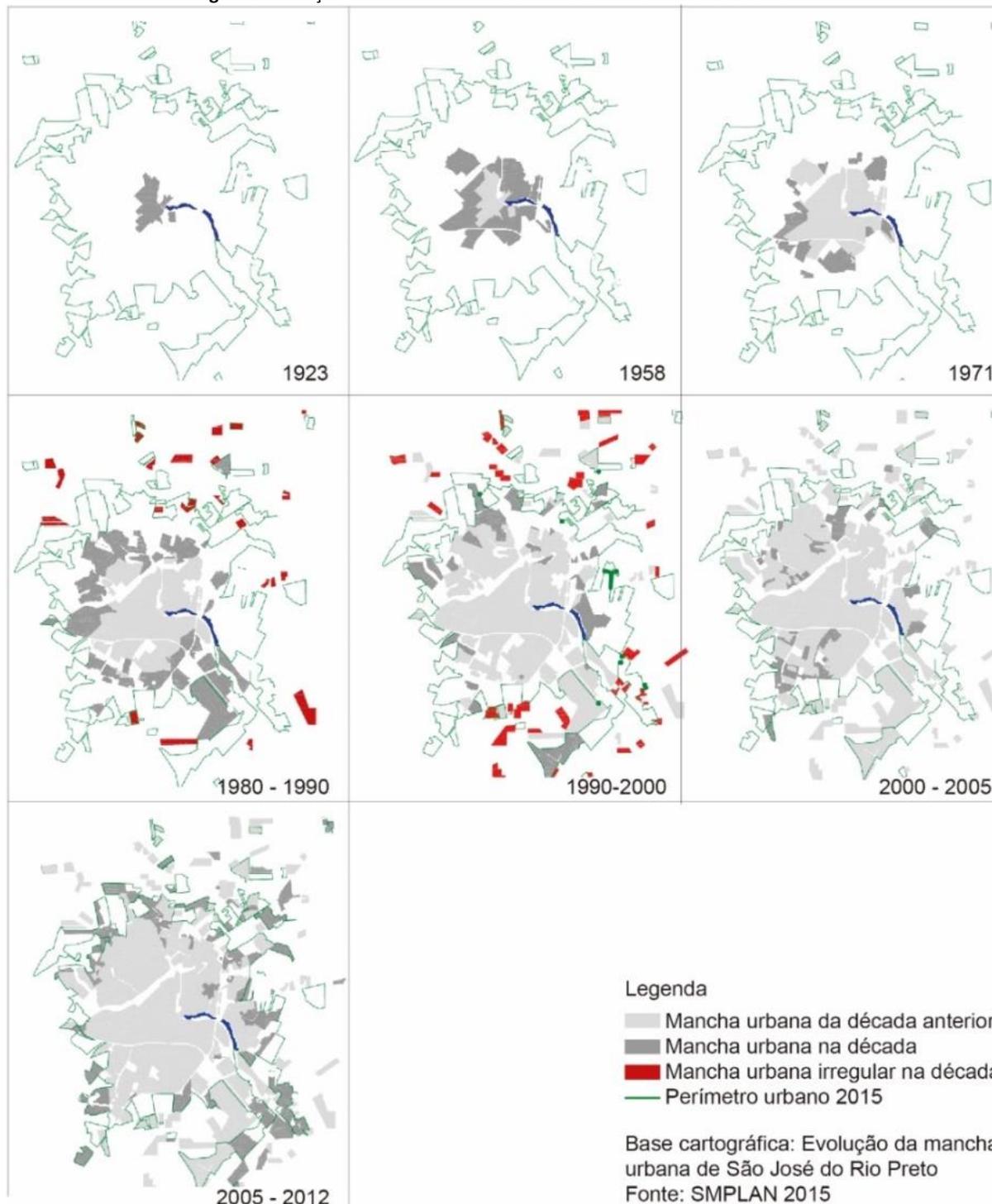
principal e foram, em muitos casos, subdivididos em lotes menores. Segundo Bueno (2002), os lotes foram reparcelados em lotes de 1000 m² e, posteriormente, de 200 m² para abrigar a população migrante inter-regional de baixa renda.

A partir de 1985, o poder público municipal teve importante atuação como loteador implantando loteamentos e conjuntos habitacionais destinados a população de baixa renda. Estes, em sua maioria, foram localizados nas franjas do perímetro urbano à Norte, sem a anuência de um plano de habitação. Bueno (2002) destaca que, na última metade da década de 1980, cerca de 66% da produção de lotes legais foi empreendida pelo poder público municipal para atender a população de baixa renda e os outros 34% foram de responsabilidade da iniciativa privada que optou por se instalar, sobretudo, na Zona Sul do município.

Durante as décadas de 1980 e 1990, o poder público municipal alterou a legislação de parcelamento do solo, de modo pontual, em várias ocasiões. As emendas na legislação tratavam, primordialmente, do desmembramento de lotes, da diminuição das dimensões dos lotes, da revogação de leis anteriores, do alargamento de vias, do estabelecimento e prorrogação de prazo, e da ampliação do perímetro urbano (AZEVEDO, 2004). A partir dos anos 2000, a legislação urbanística do município atuará de modo a regularizar as ocupações em áreas rurais, transformando-as em áreas legalmente urbanas.

A Figura 1, a seguir, apresenta o processo de expansão urbana de São José do Rio Preto por década. Verifica-se que, principalmente a partir da década de 1980, o município apresenta um tecido urbano cada vez mais disperso e fragmentado.

Figura 1: Evolução da Mancha urbana de São José do Rio Preto. 1923 a 2012.



Fonte: SEMPLAM, 2015, elaboração própria.

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA RIO-PRETENSE E SUA CONTRIBUIÇÃO AO CRESCIMENTO URBANO ESPRAIADO, FRAGMENTADO E EXCLUDENTE

A primeira Lei de Zoneamento e Parcelamento do Solo de São José do Rio Preto foi aprovada em 1958 (Lei nº 535/1958) como resultado da proposta elaborada pelo urbanista Eiras Garcia. O plano tinha como objetivo a contenção “em níveis civilizados” da especulação imobiliária que escoltava o crescimento territorial urbano. Também propunha a ocupação de 80% dos terrenos vagos que estavam localizados nas zonas classificadas como “comerciais”. Arantes (1997) aponta que, já nessa época, a área loteada do município tinha capacidade de abrigar mais de cinco vezes a população residente.

A Lei não estabeleceu áreas passíveis de expansão urbana. O perímetro urbano delimitava apenas a área já loteada e não determinava uma área apropriada à implantação de novos loteamentos. Porém, permitia o parcelamento do solo fora da área urbana, estipulando que os novos arruamentos e loteamentos situados além do perímetro urbano seriam restritos a lotes de 450 m² e ficariam obrigados a instalar sistema viário e infraestrutura de abastecimento de água, esgoto e iluminação; também determinava a destinação de 20% da área destes loteamentos para a implantação de equipamentos institucionais, de recreação e lazer (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1958).

Assim, essa primeira tentativa de regulação do parcelamento do solo abria brechas para a tomada de decisão sobre a expansão urbana pela iniciativa privada. A própria lei mostra-se contraditória, uma vez que estipula, como objetivo, a necessidade de combater a especulação imobiliária e, por outro lado, não define especificações para a ocupação da área urbana, além de permitir a ocupação fora do perímetro urbano.

Uma revisão da Lei nº 535/1958 foi aprovada em 1965 com o intuito de regularizar a prática de ampliação do perímetro urbano (Lei nº 1143/1965). A nova lei previa algumas especificações para os novos arruamentos dispostos dentro do perímetro urbano, como execução de guias, sarjetas, pontes e bueiros, quando necessário, além da obrigatoriedade da destinação de 10% de áreas públicas. Entretanto, a Lei não clarificava sobre a obrigatoriedade do loteador de arcar com a infraestrutura de abastecimento de água e coleta de esgoto na área urbana (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1965).

Em relação à área não urbana, definida pela Lei nº 1143 como “Zona Agrícola”, ficou permitida a execução de “novos arruamentos não agrícola” de forma a possibilitar a implantação de loteamentos na área rural, os quais, posteriormente, eram inclusos no perímetro urbano. Para esses loteamentos a Lei definia como obrigatoriedade do loteador a execução de toda infraestrutura urbana (inclusive redes de abastecimento de água e coleta de esgoto) e repassava ao loteador a definição da zona (residencial ou industrial) onde se inseria o empreendimento (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 1965).

Não obstante, Bueno (2002) expõe que a regulação sobre o parcelamento do solo na cidade de São José do Rio Preto só foi efetivada a partir de meados da década de 1970, quando o governo do Estado de São Paulo passou a exigir as plantas dos loteamentos aprovadas pelas prefeituras municipais para a obtenção da matrícula em cartório. Até essa data, os cartórios de imóveis rio-pretenses facultavam a execução da escritura, baseada na descrição do sítio a ser loteado, e os lotes eram comercializados independentemente da sua regularidade em conformidade às determinações legais. Assim, a maior parte dos loteamentos eram implantados sem qualquer contrapartida urbanística por parte do loteador.



Em 1984, a lei de Zoneamento e Parcelamento do Solo foi revisada novamente (Lei nº 3504/1984) com base na Lei Federal nº 6.766/1979. Estipulava que o parcelamento de lotes só seria efetuado dentro do perímetro urbano, a um afastamento de, no máximo, duzentos metros de área loteada desde que houvesse a possibilidade do prolongamento da estrutura viária e da extensão da infraestrutura urbana já consolidada. Também previa a destinação de áreas públicas e a exigência de implantação de infraestrutura urbana por parte dos loteadores. Entretanto, a Lei não definia áreas passíveis de expansão do perímetro urbano.

A lei de 1984, assim como a de 1965, permitia loteamentos em áreas rurais (fora do perímetro urbano) na figura de “loteamento de chácaras de recreio na zona rural”, a princípio com lotes mínimos de 5.000 m². Ora, a Lei nº 6766 não prevê loteamento em área rural e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (Lei Federal nº 5.868/1972) define que a gleba rural mínima deve ser equivalente a 1 ha, ou seja, 10.000 m².

Apesar das leis de Zoneamento e Parcelamento do Solo de 1965 e 1984 estipularem contrapartidas urbanísticas aos loteadores (ainda que pontuais), estas não foram obedecidas em sua plenitude, nem mesmo nos loteamentos implantados pelo poder público municipal. Além disso, chama atenção o fato da própria lei municipal de 1984 não obedecer às determinações da Lei Federal nº 6766 no que se refere ao parcelamento de áreas rurais.

No início da década de 1990, o poder público rio-pretense, embasado no artigo nº 182 da Constituição Federal de 1988, aprovou um conjunto de três leis com o objetivo de organizar a ocupação do território municipal: i) a primeira refere-se à instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto (Lei Complementar nº 19/1992); ii) a segunda, ao Sistema Viário Básico municipal (Lei Ordinária nº 5135/1992) e; iii) a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Ordinária nº 5138/1992). Conforme determinações das próprias leis, as duas últimas deveriam estar em consonância com as diretrizes do Plano Diretor.

O Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto tinha como objetivo:

integrar, viva, eficaz e permanente, as atividades públicas e privadas, procurando minimizar os conflitos existentes, representados pelo antagonismo dos interesses privados, que se sobrepõe aos interesses coletivos da sociedade e sufocam o poder reivindicatório das camadas populares, atendendo às aspirações e necessidades da comunidade e promovendo a plena participação da comunidade na vida municipal. (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, Lei Complementar nº 19/1992, Artigo 12.)

Em relação às diretrizes territoriais, o Plano Diretor previa:

controlar a expansão da área urbana, desestimulando ociosidade e adensamento atual, com a ocupação dos vazios existentes e com a efetiva utilização dos terrenos, respeitada a capacidade dos equipamentos e infraestruturas existentes (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, Lei Complementar nº 19/1992, Artigo 18, inciso VIII);

controlar a ocupação dos vazios urbanos, promover a urbanização e incentivar a ocupação das áreas loteadas e ociosas, através da taxa progressiva como já previsto no Código Tributária do Município (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, Lei Complementar nº 19/1992, Artigo 18, inciso XII).

O que se nota é que as oitenta e três diretrizes do Plano Diretor são, em sua maioria, inócuas, uma vez que não são autoaplicáveis, necessitando de outras leis para a sua implementação. Assim, o discurso explicitado na Lei sobre a prevalência dos interesses coletivos em detrimento dos individuais torna-se vazio, pois não são determinadas medidas e ações para sua aplicação, tampouco foram estabelecidas prioridades, prazos ou meios financeiros de efetivá-lo.

Uma das poucas diretrizes regularizadas foi a instituição do Fundo do Plano Diretor de Desenvolvimento (Lei nº 7816/1999), que viabilizaria recursos para a implantação de infraestrutura urbana e construção de equipamentos públicos. Entretanto, a origem dos recursos para o Fundo não foi especificada pela Lei, tampouco como seria aplicado o montante.

Além disso, Azevedo (2004) revela que o Plano Diretor não foi discutido com a população local, apesar da divulgação pela imprensa da sua elaboração. Não ocorreu a promoção, pelo poder público municipal, de audiências, conferências ou debates públicos. Houve, entretanto, a afirmação de uma parceria entre a UNICAMP e o município de São José do Rio Preto, pela qual o Instituto de Economia desenvolveu um estudo sobre a realidade do município e elaborou um relatório composto de diagnóstico, proposições e ações.

Em paralelo ao Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, foi aprovada, no mesmo mês, a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 5138/1992). Segundo o objetivo geral da própria Lei, esta deveria estar de acordo com os objetivos e diretrizes do Plano Diretor; porém, algumas de suas determinações iam na contramão não só do PD, mas também da Lei Federal nº 6766/1979: instituiu as figuras de “loteamento fechado” e “loteamentos em sistemas de condomínio” que não estavam previstas na Lei nº 6766.

No início dos anos 2000, houve a tentativa de regularizar as práticas de parcelamento e reparcelamento na área rural através da Lei Complementar nº 200/2004. Inicialmente, esses loteamentos eram de “chácaras de recreio” e tinham lotes de 5000 m², mas, conforme exposto por Bueno (2002), desde a década de 1990, tornou-se comum o reparcelamento, primeiro em lotes de 1000 m² e, depois, em lotes de 200 m². A Câmara dos Vereadores aprovou a Lei utilizando como justificativa, inclusive, esse histórico recorrente de reparcelamento; entretanto, a Lei foi posteriormente considerada inconstitucional.

Também visando regularizar a situação de loteamentos fechados, a Lei de Parcelamento foi alterada em outros momentos de modo a permitir a permuta de destinação de áreas públicas por investimento em infraestrutura, equipamentos públicos e contrapartida financeira.

Em 2006 foi aprovado a Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 224/2006), já em consonância às diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). O Plano Diretor coloca como um dos objetivos o cumprimento da função social da propriedade e estabelece os seguintes instrumentos previstos no Estatuto da Cidade: Parcelamento, edificação e utilização compulsório, IPTU progressivo e Desapropriação com pagamentos em títulos; Direito de Superfície; Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Transferência do Direito de Construir. O plano prevê, ainda, a elaboração de planos de habitação de interesse social, de mobilidade, de água, revisão do Código Florestal e Revisão da Lei de Parcelamento do Solo de 1992.

Não obstante, o Parcelamento, edificação e utilização compulsório, IPTU progressivo e desapropriação com pagamentos em títulos são difíceis de serem aplicados no município devido ao padrão de expansão urbana observado: as áreas se tornam urbanas (ou seja, inseridas no perímetro urbano) à medida que são loteadas e urbanizadas, conformando uma malha urbana descontínua com múltiplos interstícios rurais. Outros instrumentos, como o Direito de Superfície, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir, também não tiveram sua aplicação regularizado pela Lei, sendo necessárias leis posteriores para tal.

Quanto à expansão urbana, o Plano Diretor Sustentável tampouco explicita eixos estruturantes, definições e delimitações relativos ao crescimento urbano, nem normas de parcelamento do solo. Determina apenas que a Lei de Parcelamento do Solo de 1992 deveria ser revista. Esta já foi alterada pontualmente em várias

ocasiões, através de leis complementares e decretos; no entanto, não houve uma reformulação integral da Lei adequando-a às diretrizes do Plano Diretor.

EVOLUÇÃO DO PERÍMETRO URBANO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP DE 2006 A 2016

Uma vez que as leis urbanísticas de São José do Rio Preto não determinam as áreas passíveis de expansão urbana, o crescimento do território urbano vem acontecendo, especialmente na última década, mediante a aprovação pelo poder público municipal de aumento do perímetro urbano conforme a demanda imobiliária. Processa-se a solicitação de ampliação do perímetro urbano pelo empreendedor imobiliário junto à Prefeitura, que confere a aprovação e encaminha à Câmara dos Vereadores, para, por meio de novas leis, incluir terras/imóveis rurais no perímetro urbano.

Até 2012, as solicitações de ampliação do perímetro urbano não continham especificações sobre o empreendimento, o projeto urbanístico, contrapartidas ou argumentos com justificativas, de modo que as leis de ampliação do perímetro urbano anteriores a esta data são compostas apenas da delimitação do novo perímetro. A Lei nº 16.549, de novembro de 2012, instituiu a obrigatoriedade de, para solicitação de ampliação do perímetro urbano pelo empreendedor, apresentar-se o projeto do loteamento e suas especificações, como traçados viários, divisão dos lotes, reserva das áreas verdes e institucionais, bem como a provisão de infraestrutura.

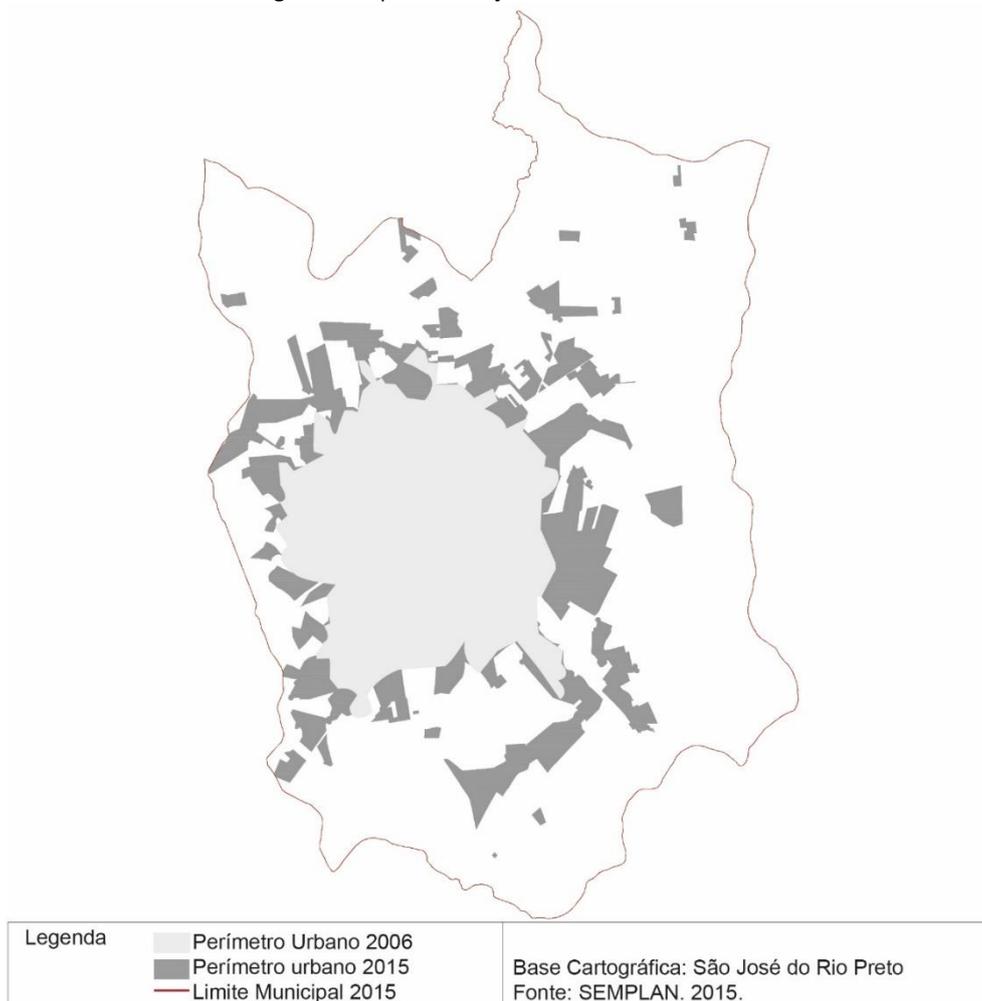
Assim, desde a Lei nº 16.549/2012, o pedido de ampliação do perímetro urbano é realizado conjuntamente com o projeto de parcelamento do solo devidamente ilustrado. A partir daí, o poder público analisa o pedido, aponta as devidas objeções e correções, bem como a contrapartida de alienação ou permuta das áreas institucionais por montante que será destinado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável, a implantação de infraestrutura em outras regiões da cidade ou construção de equipamentos públicos. Sendo aprovado pelo Executivo, o projeto é encaminhado ao Legislativo, que então emite uma lei complementar ou ordinária com a inclusão de terras/imóveis rurais no perímetro urbano.

No período compreendido entre 2006 a 2016, foram emitidas um total de 107 leis de ampliação do perímetro urbano. Tais ampliações contribuíram por acirrar ainda mais a fragmentação do espaço urbano de São José do Rio Preto, corroborando com a descontinuidade da malha urbana. Essa circunstância explicita o descompromisso do poder público municipal referente à responsabilidade de planejar a expansão urbana, preterindo ao setor imobiliário a decisão de onde ocupar e como ocupar.

Desse modo, a produção social do espaço é realizada mediante interesses particulares, enquanto os custos da urbanização fragmentada (aumento da distância, segregação socioespacial, valorização do preço da terra e do transporte, entre outros) são arcados pela população como um todo.

O Mapa de Evolução do Perímetro Urbano de São José do Rio Preto (Figura 2) assemelha-se a um mapa de mancha urbana, tamanha a descontinuidade de seu traçado. A mancha em cinza claro representa a área urbana em 2006 e a mancha em cinza escuro equivale a área legalmente urbana em 2015. Este é o resultado das 107 leis complementares de ampliação do perímetro urbano emitidos pela Câmara dos Vereadores de Rio Preto.

Figura 2: Mapa de Evolução do Perímetro Urbano.



Fonte: SEMPLAM, 2015 apud MAIA; COCENZA; LEONELL, 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de expansão urbana de São José do Rio Preto na última década ocorreu mediante a transformação de terra rural em urbana conforme a demanda do mercado, seguindo uma lógica de urbanização vigente a pelo menos 50 anos. O histórico do município evidencia que, desde a primeira Lei de Zoneamento e Parcelamento do Solo (Lei nº 535/1958), não havia diretrizes e especificações para ocupação das áreas urbanas e nem delimitação de áreas de expansão urbana. A expansão então tem sido feita sob demanda, por meio da ampliação do perímetro urbano de acordo com a necessidade de novos loteamentos. Essa tendência seguiu todo o processo de expansão urbana do município até os dias atuais.

Assim, mesmo depois da aprovação do Plano Diretor de 2006, a expansão da mancha urbana do município vem seguindo a lógica dos interesses da iniciativa privada, em contraposição ao discurso do Plano. A própria

Lei de Parcelamento do Solo e a Lei de Zoneamento vão na contramão da “carta magna” e estipula outras definições distintas dos objetivos e diretrizes contidas no Plano.

Como resultado, temos um território composto como uma “colcha de retalhos”, todo fragmentado e descontínuo. Neste caso, não podemos utilizar o termo de “vazios urbanos” porque, em sua terminologia literal, não existem vazios urbanos no território municipal, mas sim interstícios rurais entre os fragmentos urbanos, ou seriam fragmentos urbanos inseridos em área rural? Esta característica inclusive dificulta a aplicação dos instrumentos de Parcelamento, edificação e utilização compulsório, IPTU progressivo e desapropriação com pagamentos em títulos, cujo objetivo é a contenção da especulação imobiliária.

O histórico de produção do espaço urbano rio-pretense evidencia a isenção do poder público municipal como agente regulador e a permuta na tomada de decisões, que deveria ser realizada na esfera pública, para agentes da iniciativa privada. Essa assertiva se insere no contexto de que a expansão territorial das áreas urbanas do município de São José do Rio Preto não é pauta integrante das políticas territoriais e não aparece nos planos de desenvolvimento urbano empreendidos pelo poder público. Todavia, consideramos aqui que a escusa do poder público municipal em regular e planejar a expansão urbana e sua omissão no processo de fiscalização é, em si, um ato político de decisão que será alentada pela iniciativa privada.

Em síntese, podemos descrever a atuação do poder público rio-pretense, junto à legislação urbanística, da seguinte forma:

- a) capitulação do discurso de igualdade e promoção dos interesses coletivos em detrimento dos interesses privados mediante a absorção dos objetivos e diretrizes conferidos a nível federal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade) pelos planos diretores municipais;
- b) anexação dessas diretrizes sem a possibilidade de que elas sejam, de fato, aplicadas. Corrobora com isso o fato das determinações das leis de parcelamento do solo e zoneamento não estarem submetidas aos objetivos e diretrizes dos planos diretores e, além disso, permitem ocupações em desacordo a leis federais (parcelamento da área rural, loteamentos fechados);
- c) não são evidenciadas, espacialmente, as áreas passíveis de expansão urbana. A expansão do perímetro urbano acontece conforme demanda de novos loteamentos;
- d) instalação de conjuntos habitacionais de interesse social em zonas específicas e a implantação de infraestrutura urbana em eixos estratégicos, geralmente onde está situado a elite, contribuindo para a afirmação de zonas de pobreza e aumento da segregação socioespacial.

Todas essas práticas empreendidas pelo poder público rio-pretense orienta a tomada de decisões sobre a expansão urbana, onde parcelar e como parcelar para a iniciativa privada. Ou seja, a expansão urbana é orientada segundo a demanda imobiliária para atender interesses privados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARANTES, L. **Dicionário rio-pretense**: a história de São José do Rio Preto em verbetes de A a Z. São José do Rio Preto, SP: Editora Rio-pretense, 1997.

AZEVEDO, A. M. de. **Territorialidade e Plano Diretor em São José do Rio Preto**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004.



BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. ROLNIK, Raquel (Coord.). Brasília: Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.868**, aprovada em 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm>. Acesso em: 07 mai. 2018.

BRASIL. **Lei federal nº 6.766**, aprovada em 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm />. Acesso em: 07 mai. 2018.

BUENO, J. C. L.. **A expansão física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – São Paulo, 2002.

CORRÊA, R. L.. **O Espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1999. (Série Princípios).

GOTTDIENER, M.. **A produção social do espaço urbano**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sínteses Históricas**. Disponível em: <<https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

MAIA, A. C.; COCENZA, V.; LEONELLI, G. C. V. Expansão Urbana Insustentável: um padrão de urbanização promovido pelos municípios. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE SOLO URBANO, 3., 2017, Curitiba. Anais...Curitiba, 2017. CD-ROM.;

MATOS, R.; BAENINGER, R.. Migração e Urbanização no Brasil: Processo de Concentração e Desconcentração Espacial e o Debate Recente. **Cadernos do Leste Artigos Científicos**. Belo Horizonte, Edição Especial, 2000 a 2008. pp. 342-386.

PERA, C. K. L.. **Processo contemporâneo de expansão urbana**: legislação urbanística e lógicas de produção do espaço urbano – Estudo da Região Metropolitana de Campinas. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2016.

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

SANTORO, P. F.. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 153**, aprovada em 11 de dezembro de 2002. Altera a Lei Complementar 19/92, que constituiu o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-complementar/2002/16/153/lei-complementar-n-153-2002-altera-a-lei-complementar-19-92-que-constituiu-o-conselho-do-plano-diretor-de-desenvolvimento?q=153>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 19**, aprovada em 23 de dezembro de 1992. Institui o Processo Permanente de Planejamento da Administração Municipal de São José do Rio Preto. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-complementar/1992/2/19/lei-complementar-n-19-1992-institui-o-processo-permanente-de-planejamento-na-administracao-municipal-de-sao-jose-do-rio-preto?q=19>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 224**, aprovada em 06 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-complementar/2006/23/224/lei-complementar-n-224-2006-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-sustentavel-de-sao-jose-do-rio-preto?q=224>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 29**, aprovada em 22 de novembro de 1993. Altera o parágrafo 2º do art. 6º da Lei Complementar 19/1992. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-complementar/1993/3/29/lei-complementar-n-29-1993-altera-o-paragrafo-2-do-art-6-da-lei-complementar-19-1992?q=29>>. Acesso em: 13 mai. 2018.



SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 39**, aprovada em 16 de maio de 1994. Dispõe sobre os objetivos e diretrizes do P.D.D., instituído pela Lei Complementar Nº 19. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-complementar/1996/6/58/lei-complementar-n-58-1996-altera-o-4-do-artigo-6-da-lei-complementar-n-19-92?q=58>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 58**, aprovada em 01 de outubro de 1996. Altera o § 4º do artigo 6º da Lei Complementar nº 19/92. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-complementar/1996/6/58/lei-complementar-n-58-1996-altera-o-4-do-artigo-6-da-lei-complementar-n-19-92?q=58>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Ordinária nº 1143**, aprovada em 20 de novembro de 1965. Aprova o presente Zoneamento e respectiva regulamentação, de Uso, Ocupação do Solo e volumes das edificações, nas diversas zonas em que fica dividido o município. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-ordinaria/1965/115/1143/lei-ordinaria-n-1143-1965-aprova-o-presente-zoneamento-e-respectiva-regulamentacao-de-uso-ocupacao-do-solo-e-volumes-das-edificacoes-nas-diversas-zonas-em-que-fica-dividido-o-municipio?q=1143>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Ordinária nº 5135**, aprovada em 24 de dezembro de 1992. Em Cumprimento aos Objetivos e Diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento, fica aprovado o presente Zoneamento e respectiva regulamentação de Uso, e Ocupação do Solo e Edificações, nas diversas Zonas em que fica dividido o município. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-ordinaria/1992/514/5135/lei-ordinaria-n-5135-1992-em-cumprimento-aos-objetivos-e-diretrizes-do-plano-diretor-de-desenvolvimento-fica-aprovado-o-presente-zoneamento-e-respectiva-regulamentacao-de-uso-e-ocupacao-do-solo-e-edificacoes-nas-diversas-zonas-em-que-fica-dividido-o-municipio?q=5135>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Ordinária nº 5138**, aprovada em 28 de dezembro de 1992. Aprova a lei de Parcelamento do Solo, em cumprimento aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento, conforme específica. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-ordinaria/1992/514/5138/lei-ordinaria-n-5138-1992-aprova-a-lei-de-parcelamento-do-solo-em-cumprimento-aos-objetivos-e-diretrizes-do-plano-diretor-de-desenvolvimento-conforme-especifica?q=5138>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Ordinária nº 7816**, aprovada em 30 de dezembro de 1999. Institui mecanismo de arrecadação de que trata o artigo 16, itens XX, XXI, XXII e XXIII da LEI COMPLEMENTAR Nº 19, de 23 de dezembro de 1.992, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-ordinaria/1999/782/7816/lei-ordinaria-n-7816-1999-institui-mecanismo-de-arrecadacao-de-que-trata-o-artigo-16-itens-xx-xxi-xxii-e-xxiii-da-lei-complementar-n-19-de-23-de-dezembro-de-1992-e-da-outras-providencias?q=7816>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SPOSITO, E.; SPOSITO, M. E.; SOBARZO, O.. **Cidades médias**: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

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