

JAYÇA LIMA SANT'ANA

**PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES DE
VOTUPORANGA**

**Atores, arenas e processos na construção de um
modelo de gestão participativa.**

**PUC-CAMPINAS
2007**

JAYÇA LIMA SANT'ANA

**PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES DE
VOTUPORANGA**

**Atores, arenas e processos na construção de um
modelo de gestão participativa.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Laura Machado de Mello Bueno

**PUC-Campinas
2007**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação - SBI - PUC-Campinas

t711.4098161 Sant'Ana, Jayça Lima.

S232p

Planejamento urbano e planos diretores de Votuporanga: atores, arenas e processos na construção de um modelo de gestão participativa / Jayça Lima Sant'Ana. - Campinas: PUC-Campinas, 2007.
132p.il.

Orientadora: Laura Machado de Mello Bueno.
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.
Inclui anexos e bibliografia.

1. Planejamento urbano - Votuporanga (SP). 2. Administração pública - Votuporanga (SP). 3. Votuporanga (SP) - Política social. 4. Política urbana - Votuporanga (SP). 5. Votuporanga (SP) - História. I. Bueno, Laura Machado de Mello. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

22.ed.CDD – t711.4098161

JAYÇA LIMA SANT'ANA

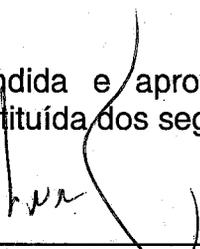
**"Planejamento Urbano e Planos Diretores de
Votuporanga: atores, arenas e processos na
construção de um modelo de Gestão Participativa."**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências
Exatas, Ambientais e de Tecnologias da
Pontifícia Universidade Católica de Campinas
como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre em Urbanismo.

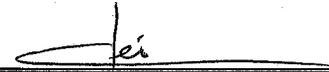
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Laura Machado de
Mello Bueno.

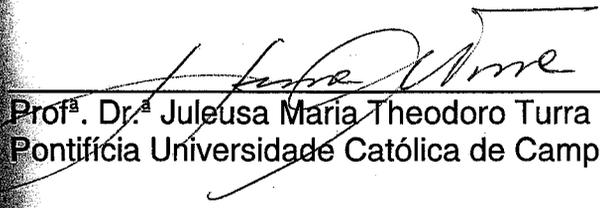
Dissertação defendida e aprovada em 23 de Fevereiro de 2007 pela Comissão
Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof.^a. Dr.^a Laura Machado de Mello Bueno
Orientadora da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof.^a. Dr.^a Clélia Maria Leite de Hollanda
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho



Prof.^a. Dr.^a Juleusa Maria Theodoro Turra
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



“Mesmo se, nós, como brasileiros, não fizermos nada e apenas continuarmos sendo pobres, desorganizados, dominados e corruptos, e desaparecermos lentamente na história – mesmo se esse sonho for apenas uma luz fraca no oceano da história, até agora ele está vivo e vivemos a intensidade desse ambicioso sonho. (...) Matamos índios (...) Compartilhamos aquele sentimento da América, que é o sentimento de novo mundo. Temos que pensar nesses problemas, mas acima de tudo abrir nossos corações para a beleza que foi criada nesses novos continentes, porque é uma nova experiência na civilização ocidental.”

Caetano Veloso (2004)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela luz, proteção e orientação neste e em todos os meus caminhos.

A todos aqueles que contribuíram, tecnicamente ou com apoio e incentivo, para a realização desta pesquisa.

À Prof^a Dr^a Laura Machado de Mello Bueno, orientadora dessa pesquisa, pela ajuda, dedicação e amizade.

À Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pela possibilidade de cursar o mestrado por meio da Bolsa de Capacitação Funcional.

Àqueles que colaboraram com apoio técnico:

Prefeitura Municipal de Votuporanga; Secretaria Municipal de Planejamento de Votuporanga; ao Jornal *O Diário de Votuporanga*, ao pessoal do escritório TécnuS Serviços de Engenharia e Urbanismo, ao amigo Pavan do Jornal *A Cidade de Votuporanga* e ao amigo Jurandir B. da Silva, o “*Jura*”.

Àqueles que colaboraram com apoio e amizade:

Ao amigo, irmão e compadre Juliano Maurício de Carvalho, sem o qual essa pesquisa não existiria e à comadre Ângela pelo apoio e colaboração.

Ao querido amigo Gustavo de Souza Fava pelas reflexões, discussões e provocações que me inquietaram o espírito e me estimularam na realização desse trabalho e a Telma pelas inúmeras acolhidas. À Lana e à Marley pela super força no Inglês.

À querida “Cléo” Leite pelo auxílio na busca e produção do conhecimento científico e humano, neste e em muitos outros momentos e ao Guy de Hollanda (*in memorian*) pelas discussões, reflexões e momentos singulares de troca de experiências.

Às minhas cunhadas Amélia e Cecília pelas acolhidas e suporte em todas as vezes que fui a Votuporanga nesses últimos anos.

Aos amigos Sandra e Luiz Fernando Toscano pelo apoio, amizade e estímulo desde a primeira hora.

Aos amigos da “*antiga*” comunicação: Chico Maia, Fábio Fonçati, Marcelo Sacrini, Érika Constantino e Dennis Shwartz pelo apoio, carinho e solidariedade.

Aos professores da Unifev: Ademar Martins da Costa, Fernando Kleber R. Antunes, Evanir Pechoto e Vera Xavier por me mostrarem os vários caminhos da Geografia.

Aos professores da FAU PUC-Campinas e aos colegas do Grupo “*Água no Meio Urbano*”: Caracol, Moretti, Ivone, Ricardo, Débora, Mel, Ari, Cristina, Jane e outros, por me resgatarem e me ajudarem a reencontrar uma parte da minha vida.

Aos amigos professores: Pe. David, Paulo Guimarães, Zezé, Beth Pádua e Carmen Lavras, por acreditarem e investirem em mim, pela solidariedade e amizade de sempre.

Aos amigos de curso, às meninas da secretaria da Pós e colegas de trabalho na PUC-Campinas, pelo auxílio, paciência, tolerância e carinho.

Ao amigo Roberto C. Pereira, sempre solícito e pronto a ajudar; pelos inúmeros “*helps*”...

À minha família,

... em especial aos meus avós, Maria José e Isaias Cândido Sant’Anna (*in memorian*) pelos ensinamentos cristãos, pelo amor e incentivo em todos os momentos da minha vida.

Aos meus pais Graça e Jayro Sant’Ana, pela paciência, amor e carinho com que cuidam de mim e compartilham dos meus sonhos. Às minhas irmãs Andréia e Adriana. E, ao meu irmão Júnior pelo carinho e preocupação.

Ao meu companheiro Angelo Bolzan, presente em todos os momentos, pelo auxílio, cumplicidade, apoio, dedicação e amor, a quem dedico este trabalho. E, à minha filha Caroline, razão da minha alegria.

RESUMO

Este trabalho busca fazer uma análise dos planos diretores elaborados para o município de Votuporanga nos anos de 1971, 1995 e 2006 e os processos sociais, políticos e econômicos de cada um desses períodos, estabelecendo as bases sobre as quais cada um dos planos foi elaborado.

Também é objeto deste estudo analisar os processos de participação popular seja em âmbito mais geral, considerando os movimentos populares e as condições políticas em nível nacional, seja em âmbito local, considerando os processos de abertura para participação da sociedade civil organizada no planejamento e gestão da cidade.

Apresenta-se como quadro referencial o desenvolvimento do processo político e econômico especialmente na segunda metade do século XX, como necessário à compreensão dos modelos institucionais e do processo político local estudado.

Estão presentes também nesta pesquisa, outros aspectos como a evolução e expansão do tecido urbano, as disputas pelo território e a utilização dos instrumentos de regulação urbana, propostos pelo Estatuto da Cidade, presentes ou não na Lei do Plano Diretor.

Por fim, ressalta alguns pontos relacionados à implementação de um modelo participativo de planejamento e gestão das cidades em decorrência do envolvimento ou não do poder público e da sociedade, na busca de uma nova conduta que abra a perspectiva do diálogo entre os diversos atores sociais e as forças políticas locais.

Abstract

The principal purpose of this research is to analyze Votuporanga's city development projects during 1971, 1995 and 2006 based on the social, political and economical environments throughout these eras.

Another objection of this research is to evaluate the historical public participation process both nationally and locally in respects to the public movements and political conditions as well as the opening to the organized civil society participation on the city management and planning process. In addition it presents as a reference to the development of the political and economical process particularly in the second half of the twentieth century, which is necessary to understand the institutional models and the local political processes.

This research includes additional subjects as the urban progression and its expansion, dispute over territory and the instruments for urban regulation proposed by the "Estatuto de Cidade" which are available or not, in the local urban development plans laws.

Ultimately this research mentions various points related to the accomplishment of a participative model of planning and managing cities depending on the government and society involvement. The research is in hopes for a new perspective of the dialog between several social citizens and the local political powers.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE FIGURAS.....	10
ÍNDICE DE TABELAS	10
LISTA DE MAPAS	11
CAPÍTULO 1 – A TRAJETÓRIA DO CAPITALISMO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE AS FORMAS DE PENSAR O MUNDO E ORGANIZAR O ESPAÇO.....	15
1.1. Considerações iniciais sobre a trajetória do capitalismo.....	16
1.2. Da Era Vargas aos anos dourados do governo JK: ascensão e queda do populismo e do nacionalismo desenvolvimentista.....	17
1.3. A Ditadura Militar e a matriz teórica de planejamento.....	21
1.4. Redemocratização/ reestruturação produtiva: o dilema da participação.....	24
CAPÍTULO 2 – DA CAÁ-ETÊ ÀS BRISAS SUAVES: A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO DA REGIÃO NOROESTE PAULISTA E O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA.....	37
2.1. Contextualização nacional: a evolução do capitalismo no Brasil e sua influência sobre as cidades	38
2.2. Caracterização da Bacia Hidrográfica Turvo-Grande (UGRHI 15).....	44
2.3. O desbravamento do Noroeste paulista: Os sertões “se abrem” ao progresso do Brasil – das trilhas da Boiadeira à Ponte Rodoferroviária, um caminho para desenvolvimento econômico e para devastação dos recursos naturais.	46
2.3.1. Dos sonhos de riqueza ao trabalho na terra, da expulsão dos caiapós aos imigrantes estrangeiros: uma história feita por muitas mãos que acreditaram no ideário de desenvolvimento do governo brasileiro.....	49
2.3.2. As matas dão lugar às lavouras e ao gado e nos sertões surgem vilas e cidades, o espaço regional é produzido e reproduzido.	51
2.4. Onde as “brisas suaves” encontram yabacoby: a história da fundação do município de Votuporanga	53
2.4.1 Aspectos Históricos	53
2.4.2. Aspectos Físicos.....	56
2.4.3. O Traçado Urbano	60
CAPÍTULO 3 – REFLEXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO NO CONTEXTO LOCAL	64
3.1. Gestão local: novos desafios, novas perspectivas.....	65
3.2. Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga (PDI de 1971).....	70
3.3. Plano Diretor Municipal – PDM 95: caminhos e descaminhos do planejamento, gestão e participação popular na construção de cidade.....	79
3.4. Plano Diretor de Votuporanga (2006).....	87
CAPÍTULO 4 – GESTÃO URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	94
4.1. Política urbana e disputas pelo território	95

4.2. Planos Diretores de Votuporanga e seus processos de participação popular	102
4.3. O desafio de se estabelecer modelos de participação popular e gestão participativa: Santo André, uma experiência inspiradora.	107
CONSIDERAÇÕES FINAS.....	111
A busca por uma metodologia participativa na construção da cidade democrática.....	112
BIBLIOGRAFIA.....	115

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – IMAGENS DA FUNDAÇÃO DE VOTUPORANGA.....	47
FIGURA 2 – CHEGADA DA FERROVIA.....	48
FIGURA 3 – PONTE RODOFERROVIÁRIA QUE LIGA OS ESTADOS E SÃO PAULO A MATO GROSSO DO SUL.....	48
FIGURA 4 – AQÜÍFEROS BAURU, BOTUCATU E GUARANI: MAPAS, PERFIL, CORTE E LEGENDAS.....	59
FIGURA 5 – FOTO DA FACHADA DA ESTAÇÃO FERROVIÁRIA.....	61
FIGURA 6 – FOTO DOS E ARMAZÉNS GERAIS DA FEPASA.....	61
FIGURA 7 – FOTO DAS ANTIGAS INSTALAÇÕES DO INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ (IBC).....	62
FIGURA 8 – FOTO DA E INDÚSTRIA DE BENEFICIAMENTO MATARAZZO.....	62
FIGURA 9 – DIVISÃO DO MUNICÍPIO EM SETORES PLANO DIRETOR DE VOTUPORANGA DE 2006.....	89
FIGURA 10 - FOTO DAS ANTIGAS INSTALAÇÕES DO COLÉGIO TÉCNICO AGRÍCOLA.....	98
FIGURA 11 – FOTO DO PORTAL DO NOVO CAMPUS DA UNIFEV.....	98
FIGURA 12 – FOTO ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO FUNDO DA ÁREA DO CAMPUS DA UNIFEV.....	99
FIGURA 13 – FOTO DE CURSO D' ÁGUA E EROSÃO NO FUNDO DA ÁREA DO CAMPUS DA UNIFEV.....	99
FIGURA 14 – FOTO AÉREA DA REPRESA DA SAEV.....	100
FIGURA 15 – FOTO DE ENCHENTES NOS BAIRROS PRÓXIMOS AOS FUNDOS DE VALE.....	102
FIGURA 16 – FOTO DE EROSÃO NOS BAIRROS PRÓXIMOS AOS FUNDOS DE VALE.....	103

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – Evolução da população de Votuporanga de 1960 a 1970.....	54
TABELA 2 – Evolução da população de Votuporanga de 1980 a 1991.....	54
TABELA 3 – Número de Estabelecimentos Industriais e Pessoal Ocupado em Votuporanga – 1980.....	56
TABELA 4 – Renovação (em %) do parque industrial: principais pólos moveleiros do país.....	76
TABELA 5 – Relação dos loteamentos segundo o ano de abertura e localização intra-urbana em Votuporanga de 1937 a 1992.....	77
TABELA 6 – Relação de Loteamentos de Votuporanga segundo a data de abertura: de 1993 a 2003.....	87

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – UGRHI 15 – Turvo/Grande.

MAPA 2 – Microbacias urbanas - Diagnóstico Plano Diretor de 2006

MAPA 3 – Município de Votuporanga, mancha urbana e bacias hidrográficas.

MAPA 4 – Prancha com os impactos ambientais do Plano Diretor de 2006.

MAPA 5 – Prancha elaborada pela equipe de PDI de 1971.

MAPA 6 – Planta da malha urbana de Votuporanga.

MAPA 7 – Evolução da Malha Urbana de Votuporanga – PDV 2006.

MAPA 8 – Parques lineares - Diretrizes do Plano Diretor de 2006.

MAPA 9 – Prancha do zoneamento proposto - Diretrizes do Plano Diretor de 2006.

MAPA 10 – Perímetro Consolidado - Diretrizes do Plano Diretor de 2006.

MAPA 11 – Rede Hídrica - Diretrizes do Plano Diretor de 2006.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é o resultado de um intenso processo de construção do conhecimento acerca das possibilidades de planejamento e gestão participativa que teve seu início com a preocupação sobre as necessidades de planejamento e gestão integrada de recursos naturais, em especial a água.

Ao longo da pesquisa surgiram questões sobre as disputas pelo território, pelo o poder político e econômico, seus reflexos na sociedade e a participação, se destacaram, sobressaindo-se às questões inicialmente levantadas. Assim, questões iniciais passaram a pontuar como pano de fundo e a participação popular nos processos de planejamento e de gestão do território, por meio da análise dos Planos Diretores do município de Votuporanga e seus processos de elaboração, tornou-se o objeto da pesquisa realizada.

Esta dissertação apresenta, então, uma análise comparativa entre os Planos Diretores do município de Votuporanga, realizados nos anos de 1971, 1995 e 2006, sua contextualização histórica e uma reflexão sobre a cultura do planejamento e da gestão urbana no Brasil em âmbito nacional e local. Para tanto este trabalho, estrutura-se em 3 capítulos que abordam aspectos históricos, econômicos, sociais, políticos e territoriais da sociedade brasileira e votuporanguesa.

Para a realização desta pesquisa foram utilizados os seguintes materiais e métodos: a) pesquisa bibliográfica em livros, artigos, dissertações e teses relacionadas aos assuntos abordados; b) pesquisa sobre a legislação vigente em nível municipal, estadual e federal; c) entrevistas contendo depoimentos e visões técnicas dos coordenadores dos Planos Diretores de Votuporanga nos anos de 1995 e 2006 e com representante da população participante dos debates em 1995 e 2006¹; d) levantamentos de dados, mapas e fotos sobre o município e região.

¹ O Sr. Jurandir Benedito da Silva, é professor e bacharel em Direito e ex-vereador por duas vezes em Votuporanga. Participou do Ciclo de Debates do Plano Diretor em 1995 como representante do Partido Político ao qual faz parte, o PT. Em 2006 participou da audiência pública do Plano Diretor na condição de munícipe. Foi selecionado para a entrevista pelas características descritas acima, visto que, além de ser um cidadão atuante no município, reúne condições de depor com criticidade e qualificação técnica legal sobre o assunto abordado com ele: Planejamento, gestão e participação popular local.

O Capítulo 1 traz uma revisão bibliográfica cujo objetivo é lançar luzes sobre o desenvolvimento do capitalismo e a sua influência sobre a sociedade, a política e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento das cidades e brasileiras. Nele é realizada uma espécie de linha do tempo para percorrer as trilhas do capitalismo, suas crises e mudanças por elas caudadas no séc. XX.

No Capítulo 2 é realizada uma caracterização histórica e física da região Noroeste Paulista e sobre o Município de Votuporanga, revelando a formação natural, as transformações provocadas pela abertura de novas fronteiras e a formação do município, sob os aspectos sociais, culturais e econômicos, desde sua fundação até o diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971.

No Capítulo 3 são realizadas as análises sobre os Planos Diretores de Votuporanga e nas quais aparecem as disputas políticas, sociais e econômicas pelo território. Nele são apresentadas reflexões sobre os contextos locais e nacionais que condicionaram a elaboração dos Planos e a participação, ou não, da população nos processos de planejamento e gestão da cidade.

O Capítulo 4 traz a discussão sobre a participação popular. São abordados métodos e concepções de planejamento e gestão participativa. Seu objetivo é a reflexão acerca das possibilidades de construção de referenciais que possibilitem a elaboração de modelos locais de formação e participação da população no planejamento e gestão da cidade, tornando-a mais democrática.

Nas considerações finais apresenta-se um quadro geral sobre questões comuns entre os Planos Diretores de Votuporanga, realizados em 1971, 1995 e 2006, ainda não solucionados pela administração pública local. Também é analisada a participação da população de Votuporanga nos processos de planejamento e gestão da cidade, enfocando a relação existente entre o tipo de participação obtida e o modelo de gestão praticado pela administração municipal. Finalmente, são apontadas algumas considerações sobre as quais poderia se lançar bases referenciais de participação e de envolvimento dos diversos atores sociais e políticos abarcados no processo.

**CAPÍTULO 1 – A TRAJETÓRIA DO
CAPITALISMO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE
AS FORMAS DE PENSAR O MUNDO E
ORGANIZAR O ESPAÇO.**

1.1. Considerações iniciais sobre a trajetória do capitalismo



“O inferno dos vivos não virá a ser: se houver um, ele já está aqui, o inferno onde vivemos todos os dias, que criamos por estarmos juntos. Há dois modos de deixar de sofrer com ele. O primeiro é fácil para muitos: aceite o inferno e torne-se parte dele de tal forma que não mais o veja. O segundo é arriscado e exige constante vigilância e cuidado: procure e aprenda a reconhecer quem e o que, no meio do inferno não são inferno e então faça-os resistir, dê-lhes espaço.” (CALVINO, Ítalo. Cidades Invisíveis. Cia das Letras, 1991)

A construção do espaço urbano é o resultado das ações humanas e está intimamente ligada ao acúmulo e a reprodução do capital. É no espaço urbano que acontecem grandes disputas pelo território e pela cidadania.

Entre os principais desafios referentes à cidade estão: o controle dos processos de expansão e desenvolvimento, a regulação sobre o mercado de terras, a melhoria da qualidade de vida da população e a implantação do planejamento e gestão participativos.

No Brasil, o modelo tecnocrático de planejamento e gestão da década de 1960 tratava a cidade como objeto técnico, nas décadas de 1970 e 1980, apesar do modelo estadista, tinham início os movimentos de redemocratização e participação.

As décadas de 1980 e 1990 foram emblemáticas sob os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. Mudanças profundas aconteceram e alteraram a lógica do capitalismo e a ordem do mundo. A partir deste período que, ao que parece, o capitalismo venceu e tornou-se o único modelo econômico possível.

A história econômica do planeta é construída em ciclos. O capitalismo se adequa e se reorganiza de modo a garantir sua sobrevivência, apesar das grandes crises. As sociedades e os teóricos buscam formas de minimizar os efeitos nefastos das formas atuais de capitalismo, o mais agressivo que já se viu: o financeiro globalizado.

Para tentar compreender os caminhos percorridos pelo capitalismo, mais recentemente, chegando até nossos dias, tomemos, de modo bem

sucinto e despretensioso, uma breve linha temporal que percorre suas trilhas, a partir seus diversos estágios, em meados do séc. XX, para, com o auxílio de teóricos e suas leituras, reconhecer e identificar as várias faces do capitalismo no Brasil e a sua influência sobre o desenvolvimento das cidades, na sociedade e na política brasileira.

Pra melhor focar esses movimentos econômicos, políticos e sociais no Brasil e seus reflexos sobre as cidades vamos caminhar por nossa história, do populismo desenvolvimentista ao neoliberalismo lançando um olhar sobre as transformações ocorridas na sociedade brasileira nestes períodos.

1.2. Da Era Vargas aos anos dourados do governo JK: ascensão e queda do populismo e do nacionalismo desenvolvimentista

Até a década de 1930, as cidades brasileiras viveram um processo de crescimento resultante do acúmulo do capital agro-exportador e que se destinava a atender suas necessidades. O capital excedente das atividades de exportação do café proporcionou o acesso a diversos bens de consumo sofisticados, possibilitando novos padrões de comportamento à sociedade brasileira. Esse excedente era investido em diversos negócios urbanos como indústrias, comércios, bancos, ferrovias, etc. A Semana de 1922 talvez seja o melhor exemplo desta burguesia tanto do ponto de vista da crítica aos modelos de sociedade, quanto do ponto de vista do elevado grau de cultura de parcela desta mesma sociedade.

A crise de 1929 trouxe uma nova realidade ao país e alterou as relações de poder político e econômico, tendo reflexos profundos na sociedade.

A Era Vargas, marca este período com grandes mudanças que vão da década de 1930 até a eleição direta de Getúlio Vargas em 1954. As grandes transformações promovidas neste período relacionam-se com a mudança na ordem econômica e política do país.

As ações do governo Vargas como: leis trabalhistas e sindicais; criação de Ministérios como o do Trabalho, da Indústria e Comércio, o da Educação e Saúde e; a Constituição em 1934 (a Polaca) – que introduziu o

corporativismo, o federalismo e o sufrágio secreto e o voto feminino – são carregadas de centralismo, autoritarismo e populismo, marcam este período de grandes transformações na sociedade brasileira, também de acentuado desenvolvimento urbano com investimentos em indústrias de base, fontes de energia como o petróleo (PETROBRÁS), etc.

No entre guerras mundiais, houve um grande número de colônias que se tornaram independentes, contudo, ainda assim o imperialismo encontrou outros meios de expansão. Os países subdesenvolvidos passaram a representar novas possibilidades de fornecimento de matérias primas e de consumidores de produtos manufaturados.

O desfecho da Segunda Guerra Mundial agravou o processo de decadência das antigas potências européias fazendo emergir os EUA e a URSS. No pós-guerra, os EUA passaram a realizar uma grande ação política de expansão do capitalismo contra a expansão do socialismo e mais uma vez, os países subdesenvolvidos passaram a consumidores de meios de produção, a receber as multinacionais e a fornecer matéria-prima e mão-de-obra a baixos custos. Essa política apresentará seus reflexos no Brasil, durante os governos de JK e todo o período da ditadura militar.

Segundo Pacheco, 1999:42, nos anos de 1930, acreditava-se que a melhoria da administração pública estava relacionada à construção de uma burocracia clássica, weberiana, e à criação de regras procedimentos e controles, resultantes desta burocracia.

De acordo com Francisco Oliveira, 2003 em *Crítica à Razão Dualista*, a crise de 1930 e a Segunda Guerra Mundial forçam economias de países como o Brasil a reassumir o papel de exportador de matérias primas e produtos agrícolas. Em virtude de razões estruturais, a mudança das classes sociais no poder no Brasil, de proprietários rurais para empresários industriais, no modelo brasileiro, não se deu com ruptura, a exemplo da revolução burguesa clássica, ou seja, não houve ruptura com o antigo modo de acumulação. Outra especificidade da expansão do capitalismo no Brasil é a estruturação da economia urbano-industrial, exemplificada pela legislação trabalhista pós -1930, em que o salário mínimo passa a ser obrigação da indústria que não mais assumiria os custos do trabalhador, como as vilas operárias.

No pós-segunda guerra mundial, o Brasil passa, então, a exportar produtos manufaturados, material elétrico e de transporte, têxteis, sapatos, bebidas, entre outros, alterando o processo de industrialização brasileira e modificando a pauta importações e exportações nacionais.

Neste cenário, o Banco Mundial começa a difundir a idéia de que a infra-estrutura seria pré-condição para o crescimento econômico, mas para obter empréstimos, os países deveriam submeter-se a um plano, uma estratégia de desenvolvimento, medidas econômicas nacionais, geralmente quinquenais, que deveriam ser seguidos à risca.

As políticas decorrentes do modelo desenvolvimentista internacional e das influências internacionais, como a dos EUA, em período de guerra-fria, intervinham nos países latino americanos, apoiando golpes de estado e atrelando políticas públicas e econômicas aos seus interesses.

Em 1948, surge a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, como uma comissão regional da ONU, que em 1984 passou a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. A CEPAL foi criada com a finalidade de contribuir para coordenar o desenvolvimento econômico e social da AL, reforçando as relações econômicas entre os países participantes e o resto do mundo. Difundia a teoria econômica conhecida como Estruturalismo Latino-Americano criada e defendida por Prebisch, segundo a qual, as relações de comércio exterior em nada ajudariam os países latino-americanos, ao contrário, os levariam a um estado de dependência crônica e de fornecedores de produtos primários para os países desenvolvidos, estabelecendo uma relação que chamou de centro-periferia, denominada dualista por Francisco de Oliveira, 2003, por considerar que na raiz do modelo estão dois pólos: um “moderno” e outro “atrasado”. Nesta discussão, entre os cientistas sociais brasileiros destacam-se Celso Furtado, adepto às teorias “cepalinas”.

Em fins dos anos de 1950, para implementar as políticas de desenvolvimento de JK, foi necessário recorrer ao capital estrangeiro e à “compra” de *know how* externo para a indústria brasileira, com o objetivo de cumprir o Plano de Metas (50 anos em 5) que priorizou a substituição de importações nos setores de bens de capitais e bens de consumo duráveis, para produzi-los nacionalmente.

O Estado continuou a financiar grande parte das indústrias de base graças às emissões de moedas ou de empréstimos externos e pretendia um processo de integração com outros setores da vida nacional. O setor de bens de consumo desenvolveu-se a partir da internacionalização da economia. Desta maneira, realizou-se a abertura do mercado nacional para as grandes empresas estrangeiras, que passaram a investir maciçamente no Brasil, numa época em que havia disponibilidade de capitais devido à retração da indústria de guerra. Assim, os EUA e outras nações européias retomavam a expansão imperialista.

Apesar do crescimento interno da produção, também cresceu a dependência tecnológica, uma vez que as empresas instaladas no Brasil continuavam a importar máquinas. Sob a ótica econômica, torna-se maior a dependência financeira, fruto do maior endividamento e da remessa de lucros das multinacionais para o exterior.

O crescimento urbano foi acompanhado pelo crescimento de uma "classe média", em grande parte vinculada ao setor de serviços, ampliando-se também o consumo.

Com um volume menor de dinheiro em circulação, a inflação voltou a crescer e apesar dos investimentos públicos no setor de serviços. As cidades não estavam preparadas para o crescimento. Atraíam milhares de homens que abandonavam o campo, uma vez que a política agrária, neste período de "grande modernização" conservou-se o modelo tradicional, com a manutenção da concentração fundiária.

A economia vigente na época baseava-se no desenvolvimento industrial. Os financiamentos tradicionais garantiram a manutenção do latifúndio ao mesmo tempo em que a não existência de uma nova política para o campo garantia o afluxo constante de mão de obra barata para as cidades. A construção de Brasília pode ser um exemplo adequado, se considerarmos o grande número de trabalhadores braçais oriundos do campo, em especial das regiões Norte e Nordeste do país, unidos a partir do ideal de construir o progresso.

A crise econômica manifestou-se com intensidade no final do governo JK e estendeu-se pelos anos seguintes, agravou-se com a renúncia de Jânio Quadros, eliminando, na sociedade e em especial na classe média,

grande parte do ufanismo desenvolvimentista, culminando com o Golpe Militar de 1964.

A esse respeito, Harvey, 2004: 121 e 122 referencia-se em Marx quando aponta o processo de privatização da terra associada à expulsão violenta dos camponeses e o papel desenvolvimentista do Estado em dar suporte legal a esta lógica territorial de acumulação primitiva do capital por parte de uma elite e ao mesmo tempo, contribuindo para a formação de um proletariado rural e urbano, espoliado e cooptado pelo sistema de diversas maneiras, de modo que a classe trabalhadora seja submetida ao confronto e à supressão, a exemplo da Era Vargas e posteriormente ao governo Militar, pós 1964².

1.3. A Ditadura Militar e a matriz teórica de planejamento

A partir do Golpe Militar opõem-se, na sociedade brasileira dois modelos, o populista desenvolvimentista e o autoritário tecnocrático. Em outras palavras, estabelece uma disputa entre a “participação conduzida” do modelo populista e a “participação permitida” pelo modelo autoritário. O período populista se caracteriza, segundo Albuquerque, 2004: 17, “*por relações clientelistas, paternalistas, de tutela, de concessão de favores, como forma principal de relação entre Estado e sociedade*”. Já no período autoritário o poder se estruturou com a exclusão da maior parte da sociedade, cabendo aos empresários e latifundiários agro-exportadores o privilégio da “participação política”, não apenas por se tratar da *elite econômica* do país, mas por garantir que esta não ofereceria resistências à condução da política e da economia pelos militares, explica Octávio Ianni (1971) em “*O Colapso do populismo no Brasil*”.

Durante a década de 1960, após o golpe militar e os anos de 1970, o desenvolvimento no Brasil estava atrelado ao capital internacional, o crescimento dos grandes centros urbano-industriais aconteceu graças à luta pelo controle energético, investimentos em infra-estrutura, energia elétrica e petróleo. As crises do petróleo de 1973 e 1978 impulsionaram o Brasil a investir

² Essa interpretação é relativa à matriz teórica do materialismo dialético utilizado por este e por outros autores citados na bibliografia desta dissertação.

em pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias alternativas para obtenção de energia, com destaque para o PROÁLCOOL. Esses investimentos implicaram em profundas mudanças no território e na paisagem do país, a começar pela monocultura da cana-de-açúcar que substituiu as lavouras de alimentos voltadas para o abastecimento interno.

Neste mesmo período, intensificam-se as discussões sobre problemas ambientais em nível mundial, o marco neste período foi a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente em Estocolmo, 1972, que resultou na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano. A partir de então, foi dada seqüência a uma agenda pautada na preocupação crescente com questões ambientais globais, decorrentes principalmente da degradação do meio ambiente, práticas – que se mostraram insustentáveis – de uso dos recursos naturais, e acarretando perda acelerada da diversidade biológica. Documentos foram elaborados e negociados entre diversos países, por exemplo: o Protocolo de Montreal sobre Degradação da Camada Ozônio (1991) a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), Convenção sobre Mudança do Clima (1992), e Agenda 21 (1992) e o Protocolo de Kioto (1997).

Topalov, 1997: 19 a 42, discute as formas de como o meio ambiente e o planejamento são abordados nos fóruns internacionais. Segundo o autor, há dois modelos: o *“tecnocêntrico”* que decorre de métodos intervencionistas e o *“ecocêntrico”*, que valoriza a organização local da sociedade e o modelo participativo, diante dos quais há, na evolução dos discursos, diversas contradições entre um e outro modelo, até que surge uma terceira corrente *“que vai, ao mesmo tempo fornecer ao processo em curso a linguagem que lhe faltava e revelar as tensões de que é portador”* Para o autor, a ciência e o planejamento possuem um objetivo comum que é o de criar uma nova ordem produtiva que resulte em uma nova ordem política. Para tanto planejadores e ambientalistas possuem em comum a *“crença no poder racionalizador da ciência”*.

Em meio às discussões de cunho teórico ou prático dos fóruns internacionais, as cidades brasileiras continuavam a atrair cada vez mais pessoas em busca de oportunidades de emprego e renda. A agricultura sofria com vários revezes, seja do ponto de vista das intempéries, seja do ponto de vista das políticas que beneficiavam os grandes produtores, deixando a

pequena propriedade à mercê dos latifundiários, sempre prontos a incorporar mais terras às suas a baixos custos.

As monoculturas continuam a ganhar espaço e a revolução verde torna-se o grande aliado dos grandes produtores³, que passam a mecanizar suas propriedades. As grandes safras de grãos e sucro-alcooleiras para exportação tornam ainda mais difícil a vida dos pequenos proprietários, agricultores familiares e de subsistência, que aos poucos se tornam bóias-frias, moram nas cidades e trabalham no campo sazonalmente.

Por outro lado, a indústria necessitava da importação de máquinas e insumos especializados, com isso a dívida externa brasileira cresceu, na medida em que também se desvalorizavam as matérias-primas exportadas. A instalação das indústrias no sudeste revela o caráter concentrador no território brasileiro.

O Estado brasileiro exerceu grande influência no alargamento dos mercados nacionais e esteve presente em todo o processo de industrialização. Porém, esteve ausente nos processos de urbanização, uma vez que os contingentes atraídos pelos empregos nos grandes centros acabaram por produzir espaços invisíveis nas cidades.

De acordo com Maricato, 2006: *“A ausência do estado, particularmente do aparato judicial e institucional, dá espaço para as novas ‘leis’, que são ditadas pelos ‘chefes locais’.”* O domínio do crime organizado e o aumento da violência urbana surgem quando a exclusão aparece, ou seja, a cidade legal se encontra com a cidade ilegal. Esse fenômeno é resultado de várias décadas de políticas públicas baseadas em uma matriz de planejamento que privilegiou o capital e relegaram ao segundo plano as classes trabalhadoras.

As crises financeiras internas, o fracasso do “milagre econômico” e a inflação galopante deste período enfraqueciam as bases do Governo junto à classe média, que começa a dar sinais de descontentamento ao ver que o

³ Revolução Verde é o nome do desenvolvimento e utilização de insumos agrícolas (inseticidas e adubos químicos) que garantiam maior produtividade, beneficiando especialmente às monoculturas de produtos destinados à exportação. Atualmente, com a evolução tecnológica a utilização dos transgênicos é o modo como as grandes indústrias, que anteriormente dominavam o mercado de insumos, dominam o mercado de sementes acentuando a dependência dos produtores em relação aos monopólios de patentes.

“bolo não crescia”, ou se crescia, não havia pedaços na mesma proporção dos que dele pretendiam comer⁴.

Nos anos de 1970, na América Latina, movimentos populares buscavam se libertar das ditaduras impingidas pela influência norte americana. No Brasil, as diversas derrotas dos movimentos – inclusive a luta armada – contrários à ditadura deram origem a movimentos populares na Igreja Católica, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que por meio da inserção de agentes de pastoral, padres e freiras no meio do povo passam a educar, formar e dinamizar processos organizativos de defesa e conquistas de direitos. Surgiram diversos movimentos populares para a melhoria das condições de vida no campo e na cidade, movimentos de gênero, de raça, trabalhistas – originando as centrais sindicais, dentre elas a CUT (Central Única dos Trabalhadores) – novos grupos políticos, que mais tarde se organizaram sob a forma de partidos, como o PT, o PSB, PSDB, entre outros. O final do regime militar foi marcado por conquistas sociais como a Anistia Política e a Abertura – “*lenta, gradual e segura*”. Já não era mais interessante aos investidores e aos organismos financiadores internacionais (BIRD, FMI e Banco Mundial) manter negócios com países cujos regimes autoritários atravancavam o processo de reprodução e acumulação do capital. Face a este cenário desfavorável ao regime militar brasileiro, no início da década de 1980 o movimento das “Diretas Já” ganha as ruas e culmina com o fim da ditadura militar.

1.4. Redemocratização/ reestruturação produtiva: o dilema da participação

Em 1888, é promulgada a chamada Constituição Cidadã, que reforça o compromisso do Estado com a democracia e com a participação popular.

Inaugura-se um período de grande incentivo institucional para estimular a participação da sociedade civil organizada nos conselhos, movimento que Albuquerque, em seu texto, “*Participação Cidadã nas Políticas*

⁴Expressão do Então Ministro da Economia Delfim Neto que explicava a demora em se realizar a distribuição de renda argumentando que seria necessário primeiro o bolo crescer para só depois reparti-lo.

Públicas”, chama de “*conselhismo*”. Em termos legais, há instituição de diversos conselhos, nas esferas federal, estadual e municipal, em sua maioria vinculados à fiscalização e ao repasse de recursos para as políticas sociais a eles relacionadas. Começam a “pipocar” Conselhos: de Saúde, Educação, Criança e do Adolescente, Merenda Escolar, Meio Ambiente, etc.

No início da década de 1990, o amadurecimento e a articulação da sociedade em entidades representativas possibilitou uma grande mobilização estimulando a participação da população nos diversos tipos de conselhos, que apesar de serem regulamentos por legislações específicas, gozavam de certa autonomia em relação poder público, talvez por possuírem caráter mais consultivo do que deliberativo, em sua maioria, ou ainda, por não representarem uma “ameaça” à autonomia do poder público.

De modo geral, os conselhos passaram a ter papel mais fiscalizador das políticas públicas e, se por um lado, foram conquistadas da sociedade, por outro, passaram a se constituir como um oferecimento do governo de espaços para grupos privilegiados e a ele vinculados. Deste modo, a participação popular passou a ser parte de um discurso reformista, como uma “parceria” entre governo e sociedade, incorporando pessoas prontas a defender os interesses de grupos e não aos interesses da comunidade. Essa permeabilidade transforma os conselhos em espaços de disputa política que, em âmbitos federal e estaduais e mesmo nos grandes centros, significam avanços sob o ponto de vista da gestão da coisa pública, numa postura mais propositiva. Contudo, nos pequenos e médios municípios esta relação passa, muitas vezes, pelo atrelamento e manipulação de seus membros, eliminando a arena de disputa e criando um espaço de *referendum* às ações do poder público local.

Toda essa mudança significativa no que se refere à democracia e à participação da sociedade vem atender uma “nova” linha internacional de política pública, econômica e social adotada pelos organismos internacionais de financiamento e desenvolvimento. Outros organismos importantes neste aspecto foram as ONGs que proliferaram na década de 1990 e passaram a

subsidiar os movimentos sociais, a exemplo do que ocorria na década de 1980 com as pastorais.⁵

Os países de capitalismo central, a partir da primeira crise do petróleo, passaram a sofrer uma onda inflacionária que surpreendeu o mundo e com o fim do padrão dólar-ouro, os adeptos ao liberalismo gradativamente acirravam as críticas ao *Welfare State*, entre elas: inflação como resultado do aumento da oferta de moeda pelos bancos centrais; impostos elevados e os tributos excessivos, além da regulamentação das atividades econômicas. Para os liberais, estas eram as principais causas da crise e conseqüente queda na produção⁶.

“O novo *ordenamento territorial* enquanto expressão máxima da ação humana sobre o espaço reflete diretamente as transformações pelas quais o mundo passa. Prova disso é o ano-marco de 1989, quando da queda do Muro de Berlim – e, com ele do Socialismo Real – e quando surgem incontestáveis falhas no capitalismo, que se julgava onipotente, expostas nas grandes conferências internacionais sobre o estado do mundo. As reflexões que emergem destes fatos situam-se no campo da crise do *modelo de desenvolvimento dominante*: o capitalismo, nos moldes correntes, torna-se *insustentável*, exatamente em que o socialismo perde suas bases”. (MARQUES, Ana F., ETGES, Virgínia E. & CAMPOS, Heleniza A., 2006 – grifos dos autores).

A reorganização do modelo capitalista a partir de momentos de crise, também gera movimentos de reorganização de instrumentos e surgimento modelos institucionais, ou não, alternativos a este sistema como forma se contraposição e resistência, formando assim ciclos econômico-sociais.

O primeiro país a adotar o novo modelo liberal foi a Grã-Bretanha da conservadora Margaret Thatcher, na década de 1980, servindo de modelo para muitos outros países.

⁵ Sob este aspecto, após o fim do Socialismo Real e a crise nas instituições e partidos políticos ligados a ele, as ONGs passam a assumir o papel de organizar a sociedade de modo a fazer frente aos efeitos nefastos do neoliberalismo nas economias e sociedades economicamente mais frágeis, bem como no meio ambiente.

⁶ No pós-guerra, o capitalismo passou por nova fase que o transformaria, mais tarde, em um sistema mundial e único, sem modelos concorrentes. Com a adoção das metas dos acordos de Bretton Woods e a adoção de políticas keynesianas, houve um rápido crescimento nos países europeus e no Japão. A Europa renascera, devido ao financiamento conseguido por meio do Plano Marshall, e o Japão teve o período de maior progresso de sua história.

Marco inicial do neoliberalismo foi o chamado Consenso de Washigton, seminário realizado nos EUA, com o propósito de discutir reformas necessárias para o desenvolvimento nos países periféricos. As bases do neoliberalismo foram lançadas em um programa de reformas para a estabilização da economia desses países com medidas de desoneração fiscal do capital para aumentar a competitividade no mercado internacional; o abandono do modelo de crescimento pelo de exportações; privatizações; abertura comercial para o mercado externo e; garantia da propriedade intelectual. Tais medidas foram adotadas como imposição para renegociação das dívidas externas e empréstimos.

Como solução, o Consenso de Washington (1989) propunha a redução gradativa do poder do Estado, com a diminuição dos tributos, a privatização das empresas estatais e regulação dos preços pelo mercado; diminuição das forças sindicais como forma de haver novas perspectivas de emprego e investimento e atração dos capitalistas ao mercado com conseqüente redução do desemprego.

A matriz neoliberal opunha-se radicalmente ao modelo keynesiano, do estado de bem estar social⁷ e propunha a despolitização da economia, a desregulamentação dos mercados, em especial de trabalho e financeiro e o Estado mínimo, exigências do processo de acumulação capitalista. O ideário neoliberal foi transformado em programa de governo e difundiu-se pelo mundo, constituindo-se na “vitória” do liberalismo sobre o nacionalismo e sobre o socialismo.

A associação do neoliberalismo à globalização possibilitou a rápida expansão desse modelo pelo planeta, na medida em que os fluxos de informação e de capitais, as transações comerciais e financeiras passaram a acontecer em tempo real, graças às tecnologias da informação, em especial à Internet. Um exemplo do poder da união do neoliberalismo com a tecnologia está no processo produtivo mundial que é liderado por um conjunto de aproximadamente 500 grandes corporações internacionais que possuem

⁷ O modelo proposto por Keynes propunha, entre outras coisas, transformar parte da mais-valia produzida pelo sistema capitalista em políticas públicas compensatórias de assistência social, tais como investimentos em educação, saúde, transporte, moradia, etc., criando assim o Estado de Bem Estar Social.

investimentos nos cinco continentes, como afirma Oliveira, no artigo “Os direitos do anti-valor”, 2000.

Esta nova ordenação do capital internacional globalizado, da mundialização da comunicação e da economia, apresenta em suas formas de planejamento, a inclusão da gestão da cidade na lógica das empresas reproduzindo a competição em seu território, de acordo com Vainer, 2000.

As metrópoles e as megalópoles são resultantes da ação do capitalismo numa fase mais avançada da etapa financeira e monopolista do final do séc. XIX. O capitalismo é por si só concentrador, seja na economia com os grandes conglomerados, seja no espaço geográfico, com o surgimento de as grandes aglomerações urbano-industriais.

Com a globalização alguns centros urbanos passaram a desempenhar importante papel graças a sua infra-estrutura que possibilita a instalação de escritórios e empresas financeiras se tornando assim, cidades globais: Tóquio, Londres, Berlim, Seul, etc.

Esse mesmo fenômeno é responsável pelas altas taxas de urbanização, crescentes em países de capitalismo periférico – já que o capital internacional movimenta-se com grande facilidade – ao passo que os países de capitalismo central já atingiram altos níveis de urbanização. Os países periféricos oferecem condições de infra-estrutura, mão-de-obra e facilidades tributárias atraentes aos investimentos que acabam por incrementar o processo de urbanização em países subdesenvolvidos como no caso do Brasil, Chile, México, Argentina, etc.

O planejamento urbano também sofreu forte influência com a globalização e de acordo com Maricato, 2006:11, passou a ter um novo papel com o surgimento de um novo modelo de urbanismo, cujo ícone foi Barcelona que por ocasião dos jogos Olímpicos realizou o chamado plano estratégico. Segundo a autora, apesar de parecerem democráticos e participativos, esses planos estratégicos, estão alinhados com o ideário do Consenso de Washington. A cidade submetida a este plano deve ser gerenciada como uma empresa privada, daí diversas cidades apresentarem cargos de gerentes.

Esta nova tendência no planejamento vem, segundo Vainer, 2000, substituir antigas discussões sobre temas urbanos, como ordenação do

crescimento, equipamentos, ocupação e usos do solo, para focar no que o autor chama de *“nova questão urbana”*, ou seja, a *“competitividade urbana”*.

Este viés é difundido pelas agências internacionais de financiamento como o Banco Mundial, e empresas de planejamento e consultoria⁸, cujo *marketing* tem influenciado as cidades brasileiras, se não na adoção do plano estratégico, pelo menos no que se refere à idéia de competitividade entre os municípios, os quais passam a trabalhar a gestão das cidades com a concepção de *“cidade mercadoria”*, *“cidade empresa”* e *“cidade pátria”*.

Nessa concepção, não cabem elementos como a pobreza, a pouca infra-estrutura, a democracia e a participação, a consciência e os questionamentos. Há, por sua vez, a construção de um consenso, unificando os desejos de competitividade, o que ideologicamente, de acordo com o autor, seria a *“consciência da crise e patriotismo da cidade”*, para o qual só é possível alcançar o sucesso por meio de uma liderança forte, apolítica e carismática que aglutine em torno de si a vontade unitária de toda a cidade, capaz de neutralizar as oposições em nome de um projeto comum. Aqui, o ideário neoliberal encontra terreno fértil para se desenvolver, à medida que os direitos de cidadãos são substituídos por direitos de consumidores. De acordo com a visão de Vainer, 2000, o capitalismo globalizado confere menos direito às pessoas que para os produtos, trata-se, então de dar aos cidadãos a mesma cidadania global conquistada pelas mercadorias.

Para Oliveira, no artigo *“Democratização e República do Estado”*, *“a democracia e a república são um luxo que o capital tem que conceder às massas dando-lhes a ilusão de que controlam os processos vitais, enquanto as questões reais são decididas (...) fora de qualquer controle”*. Segundo o autor, o poder coercivo do novo Leviatã está no nazi-fascismo que não seria *“desvio da modernidade, mas seu desdobramento trágico e inapelável”*.

Esse debate teórico, intelectual e político tem influenciado, de maneira significativa, às ações de gestão e planejamento urbano já que, como afirma Vainer, 2001, ligam as escalas espaciais a questões econômicas correlatas ao processo de globalização que direciona o debate para a escala global *versus* local.

⁸ Ainda segundo Vainer e Maricato, os catalães são os que mais tem se destacado na América Latina e no Brasil, na implantação desses planos.

É possível observar certa tensão entre os lados opostos que pensam sobre este assunto, se por um lado, há um movimento que tende para a unificação do espaço global, com o fim dos Estados Nacionais, por outro, há uma tendência do planejamento e da gestão locais, na consolidação da cidade pátria, fechada em seus espaços, pronta para defender seus interesses contra suas rivais.

A cidade é, pois, o resultado das relações sociais, econômicas e políticas e não apenas seus reflexos, nelas acontecem as disputas de poder entre os diversos grupos. As relações que existem entre a cidade e a sociedade são mais complexas que o simples reflexo político ou econômico, mas a cidade contribui para a configuração de uma estrutura social, a medida em nela se produz a desigualdade pela simples apropriação privada dos recursos públicos. Portanto é na esfera local, que para Vainer seria possível *“romper tanto com o fatalismo do pensamento neoliberal (...), quanto com o determinismo estruturalista (...) que condena o local a ser mero receptáculo (...) das determinações abstratas da lógica do capital”*. Seria então, necessário *“inventar e reinventar”* uma revolução urbana permanente que fosse específica de cada cidade, cujo objetivo espera traçar seus objetivos, fugindo da lógica do clientelismo, ou do populismo.

O Estado de São Paulo foi organizado em regiões administrativas, cujas origens estão na aplicação dos modelos clássicos de análise regional. Também nos modos clássicos estava a idéia de cidades pólo como estratégia de desenvolvimento. De acordo com os princípios da Constituição de 1988, a reorganização regional ficou estabelecida de acordo com padrões econômicos. Já na década de 1990, com a nova legislação sobre recursos hídricos, sobrepõe-se às regiões administrativas criando um novo modelo de organização regional, o das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), que vem aumentando sua influência na orientação dos investimentos públicos e privados. Exemplo desses investimentos é a Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná (ADTP), organização privada, sem fins lucrativos, criada em 1991 para identificar, criar e mapear oportunidades de negócios e assessorar empreendimentos na região. Há portanto, dois tipos de planejamento: um com enfoque político-administrativo e outro com enfoque ambiental. De acordo com Neto, 2003, será necessário que haja uma

compatibilização entre ambos, de modo que a dimensão local – com sua identidade regional – seja complementada pela dimensão global.

No Brasil, a guerra fiscal é amplamente difundida e esse instrumento político-administrativo também é responsável pela apropriação do capital público pelo setor privado, na medida em que normalizam o território e produzem obras de infra-estrutura. Cataia, 2003, busca fazer a reflexão sobre os custos deste instrumento. Segundo o autor, quanto mais abertas as fronteiras do país ao capital externo, maior a competição entre as unidades políticas da federação. O espaço geográfico não é neutro, o uso das fronteiras do território pelos homens e pelas empresas, acabou reorganizando-as.

O Estado desempenha papel fundamental na acumulação do capital, trabalhando em prol dos arranjos institucionais e privatizando ativos. Em “*O novo Imperialismo*”, Harvey afirma que conjuntamente com os Estados, os blocos econômicos e as regiões metropolitanas são atores territoriais relevantes, nos quais o poder político, o governo territorializado e a administração se constituem em conjunto que possibilita o acúmulo de capital. A volatilidade do sistema, segundo ele, está no quadro geopolítico; nas relações estabelecidas entre blocos econômicos e países, na possibilidade do surgimento de um bloco econômico com regras anti-neoliberais e na manutenção dos EUA como liderança no processo de globalização.

A partir da década de 1980 e início dos anos 90, a população brasileira tem participado dos processos decisórios e mais recentemente, dos processos de planejamento e gestão da coisa pública, na condição de ator social, em virtude das novas legislações e órgãos colegiados que iniciaram os preceitos constitucionais de participação da sociedade civil em diversas atividades. Um exemplo desta nova fase da democracia brasileira foi o Estatuto das Cidades, que entrou em vigor sob a forma de Lei nº 10257, em 10 de outubro de 2001.

O Estatuto da Cidade, 2002, traz o Plano diretor como instrumento de planejamento da cidade, de forma pactuada e participativa, contrapondo-se ao conceito tecnocrático dos Planos de Desenvolvimento Integrados, da década de 1970. A proposta é que a regulação urbanística seja tratada como um processo vivenciado e apropriado por toda a população.

Para o Ministério da Cidade, o respeito aos princípios constitucionais norteadores do Plano Diretor, *“pressupõe ações, metas e medidas estabelecidas (...) devem ter, no mínimo, um equilíbrio dentre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade”*, revela o Estatuto da Cidade, 2002:45.

Ainda em conformidade com o Estatuto da Cidade, este conceito se expressa pelo desenvolvimento urbano com direito ao meio ambiente, a terra, a moradia, ao saneamento, aos serviços públicos, infra-estrutura e equipamentos urbanos com vistas à eliminar a pobreza, reduzindo as desigualdades sociais⁹.

Do ponto de vista da sustentabilidade, o papel do Estado Democrático seria o de condutor dos processos políticos participativos com vistas ao enfrentamento da lógica da reprodução e do acúmulo do capital, em especial no território intra-urbano, recuperando o que foi degradado considerando as seguintes dimensões: ecológica, ambiental, social e política.

Segundo Pequeno, 2001, seria possível, então, equacionar o crescimento econômico e a manutenção dos recursos naturais, reduzir as taxas de emissão de resíduos resultantes das atividades antrópicas, minorar os problemas de exclusão e desigualdade social e ainda garantir construção da cidadania através da democratização do Estado e participação da sociedade que deve ser informada e capacitada para a tomada de decisão.

Esse papel se daria por meio dos instrumentos de planejamento e gestão da cidade, fortalecendo e legitimando as decisões do poder público, tomadas em conjunto com a população, realizando a disputa entre os diversos interesses dos agentes sociais em diferentes formas e escalas.

Sob esta ótica, a cidade gerenciada como empresa não atende aos preceitos constitucionais e tampouco pode ser considerada uma cidade sustentável preconizado no Estatuto da Cidade.

Mas, de acordo com Vainer, 2000, a visão Catalã de Planejamento Estratégico, fruto do modelo neoliberal – a cidade como uma mercadoria de luxo a ser vendida para investidores internacionais – trata a pobreza de modo muito distinto e peculiar:

⁹ Na publicação Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios. Brasília, 2002 são feitas as seguintes referências: inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade e artigos 182 e 225 da Constituição Federal.

“A transformação da pobreza em *ambiente* foi explicitamente formulada pelos catalães, quando incluíram no que se chama de *entorno social* ‘o peso da pobreza’. Os pobres são entorno ou ambiente pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto (infra-estruturas, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado.” (VAINER, 2000, pág. 82 – grifos do autor)¹⁰

Para o autor, o elemento essencial do planejamento estratégico é criar condições para um discurso de união em torno de um projeto de cidade e após reformuladas as metodologias de planejamento da cidade, a política perde o sentido, a despolitização passa a ser parte das garantias oferecidas aos parceiros.

A partir de 1988, o município passou a gozar de maior autonomia e competência para gestão. Essa nova situação, de acordo com Sant’Ana, 2006, implicou também em uma nova distribuição dos recursos tributários e garantiu aos municípios, maior poder de decisão, quanto as política sociais, o que não implica que o município disponha de recursos suficientes para tais atribuições, sejam eles financeiros, materiais ou humanos.

Sob o ponto de vista da concretização do direito à cidade e a moradia ainda é necessário que haja acesso a terra, ao bairro, aos serviços, à cidade. Segundo Bueno, 2006, se a opção dos gestores locais for esta, “o *planejamento faz toda a diferença*”.

Do ponto de vista da expansão do capital, o rápido crescimento das cidades, tem ocorrido graças à exclusão social e à segregação espacial, isso ocorreu nos grandes centros e tem acontecido também nas cidades de porte médio.

Na pesquisa de Baltrusis, 2000, pode-se encontrar uma interessante discussão sobre o valor da terra. Segundo ele, para Marx, “*a terra não se constitui em um produto do trabalho e, portanto ela não tem valor (...), mas ela tem um preço porque é fonte de rendimentos*”. Na ótica marxista, então, a terra

¹⁰ VAINRER Carlos, Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento In. A cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. Vozes, 2000.

urbana é uma parte da mais-valia social apropriada pela propriedade urbana, ou seja, é a renda.

Sob este ponto de vista, o processo de formação do espaço urbano capitalista acontece pela ação de forças opostas: a do estado que age promovendo melhorias públicas e a dos capitais privados que lucram com essas melhorias sem mexerem na terra e quando o fazem não se baseiam nas necessidades de moradia, mas do “*sobre-lucro*”, sendo assim, a terra passa a ter seu valor definido em virtude das atividades a ela agregadas (individuais, econômicas e sociais).

Ao governo, segundo o autor, cabe a tentativa de regular o processo de produção do *espaço* urbano, porém, como este processo é controlado pela iniciativa privada, as conseqüências agregadoras de valores não são controláveis e via de regra, a intervenção do governo só acontece depois da deterioração do espaço urbano.

No texto de Edésio Fernandes “*Estatuto da Cidade: promovendo o encontro entre as agendas ‘verde’ e ‘marrom’*”, 2006, o autor trata da mudança de paradigma entre as visões do Estatuto da Cidade e o Código Civil de 1916¹¹ no que se refere ao direito de propriedade. O trecho em que aborda a dificuldade de se estabelecer consenso para a aprovação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional é bastante emblemático.

“O texto final da lei revela as muitas dificuldades do processo de negociação e barganha que se deu entre os diversos interesses distintos existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano. (...) Entretanto, uma polêmica entre juristas foi intensamente explorada e mesmo fomentada, por setores contrários à aprovação de vários dos seus princípios e instrumentos, no sentido de argüir sua inconstitucionalidade e assim justificar o veto presidencial. No final do processo, foram vetados apenas alguns dispositivos sobre questões específicas, mas nem por isso as controvérsias entre os juristas diminuíram”.
(FERNANDES, Edésio, 2006: 258)

A tradição histórica brasileira baseada na ideologia liberal tem se constituído em obstáculo a ação do poder público no controle do desenvolvimento urbano, uma vez que em muitos casos, a legislação

¹¹ O Código Civil de 1916 esteve em vigor até 2003, quando foi aprovado o Novo Código Civil Brasileiro.

urbanística local é um dos principais instrumentos de manipulação para valorização imobiliária.

Apesar do Estatuto da Cidade propor uma mudança no olhar sobre a cidade, ao planejamento, de modo que os preceitos constitucionais da função social e ambiental da propriedade e da cidade vigorem, ainda há a idéia conservadora de que o direito de propriedade é intocável, via de regra, esta visão está ligada aos empresários do ramo imobiliário. Ao governo municipal cabe promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, por meio de políticas de ordenamento territorial, de leis e instrumentos urbanísticos, buscando o equilíbrio possível entre os diversos interesses.

Para Fernandes, 2005, o paradigma dominante, está vinculado à visão ideológica do legalismo liberal, cujo papel do Estado é minimizar os conflitos de interesses. Parte deste problema seria então, decorrente da visão de urbanistas e juristas que consideram o direito apenas um instrumento técnico e neutro, ou como meio de dominação e segregação.

Após a Constituição de 1988, e com o surgimento do Estatuto da Cidade cria-se um novo paradigma, enfatizando as possibilidades de promoção da reforma urbana pela ordem jurídica, como princípio da inclusão social e da sustentabilidade ambiental. *“A questão – e o desafio é traduzir, e materializar este novo paradigma no processo político nacional e em cada contexto local”*.

Ainda de acordo com Fernandes, embora tenha sido dado às cidades o poder de criar leis, planejar e gerir seu território há riscos de que *“a produção das cidades seja entregue aos processos do mercado, ignorando a verdade histórica de que o mercado, por si só não oferece respostas para questões fundamentais como a moradia social”*.

As estruturas administrativas nos municípios brasileiros são arcaicas, viciadas e reféns de *lobbies* e favorecimentos pessoais, cujas amarrações políticas implicam em intervenções no espaço urbano.

Apesar da legislação e das políticas do Governo Federal apontarem claramente para a necessidade de participação popular seja nos conselhos, nas audiências Públicas dos Planos Diretores, das Leis de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orgânica da Assistência Social, entre outras. Ainda assim, há carência de empenho dos governos locais seja na convocação, seja na capacitação da população para uma atuação comprometida e qualitativa,

sob o ponto de vista da discussão dos problemas da comunidade, e sob o aspecto da defesa dos interesses coletivos.

O planejamento comprometido com a inclusão social é integrado e participativo. Assim, segundo Maricato, 2006, a ação transformadora deve ter o compromisso de eliminar a distância entre o planejamento e a gestão, *“colocando a periferia no centro, nos planos, nos projetos e nas ações”*.

Nos capítulos que se seguem, esta pesquisa irá abordar o processo de formação e de expansão do território urbano do município de Votuporanga, procurando analisar, à luz dos referenciais teóricos aqui levantados, os avanços e contribuições políticas e sociais dos Planos Diretores realizados nos anos de 1971, 1995 e 2006, considerando o planejamento do território urbano, o desenvolvimento econômico e os processos participativos locais.

CAPÍTULO 2 – DA CAÁ-ETÊ¹² ÀS BRISAS SUAVES: A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO DA REGIÃO NOROESTE PAULISTA E O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA.

¹² Caá-etê: termo tupi que significa boa floresta; boa mata.

2.1. Contextualização nacional: a evolução do capitalismo no Brasil e sua influência sobre as cidades



Foto: São Paulo década de 1930

“Olhai o tráfego! Tudo ferve, tudo muda por instantes. Se divertirdes os olhos, dali a nada tudo acheis virado: o rico já é pobre, o mecânico já é fidalgo, o moço já é velho, o são já é enfermo, e o homem já é cinzas. Já são outras as cidades, outras as ruas, outra linguagem, outros trajes, outras leis, outros homens... Tudo passa!” (Pe. Antônio Vieira)

Desde o descobrimento, a ocupação do território brasileiro se deu sobre as bases da exploração de suas riquezas naturais em busca do lucro.

A sociedade brasileira foi erigida sob o domínio daqueles que possuíam algum poder, seja ele político, social ou econômico e daí as oligarquias se constituíram e consolidaram ao longo do tempo, desenhando os contornos do que viria a ser este país.

Deste modo, as fronteiras no território brasileiro foram vencidas pela ocupação colonizante, nas diversas fases e ciclos econômico-sociais.

O desenvolvimento urbano no Brasil foi marcado por fases que oscilaram entre períodos de grande desenvolvimento e outros de grandes crises. Os sucessivos governos não conseguiam formular políticas que previssem um desenvolvimento com economia diversificada, ficando por séculos atrelada ao setor agrário.

No final do século XIX, começaram a ocorrer diferentes estágios de transformações nas relações de produção no Brasil e em algumas regiões consolidaram-se formas de produção subordinadas à realidade capitalista e articuladas ao mercado internacional. Em outras, a produção escravista sofreu transição para formas combinadas de modos de produção pré-capitalistas e produções camponesas.

Nas regiões onde o capitalismo tornou-se hegemônico impôs-se a necessidade de desenvolver políticas públicas voltadas para a preservação da força de trabalho, como no caso de regiões como o estado de São Paulo, onde as empresas agrícolas de café estavam localizadas, e nos grandes centros

como o Rio de Janeiro, com influência do processo comercial, manufatureiro e industrial.

A crescente concentração populacional no espaço urbano foi acompanhada pelo processo de deterioração da qualidade de vida em virtude da falta de planejamento, de políticas públicas adequadas e da submissão da gestão pública aos interesses do capital.

De acordo com Costa, 1985: 28, as primeiras experiências com imigrantes tinham por objetivo o trabalho nas incipientes empresas em meados do século XIX. Posteriormente, os imigrantes foram substituindo a mão-de-obra escrava. Houve então, um grande aumento populacional no país, em especial em São Paulo e Rio de Janeiro, onde estava se formando o mercado de trabalho industrial. Entre 1887 e 1897 chegaram ao Brasil 1.300.000 imigrantes, a população brasileira passou nesse período de 14 para 17 milhões de habitantes. A maioria dos imigrantes foi para São Paulo e a população no estado cresceu qualquer coisa na ordem de 82%.

A produção cafeeira passou a ser parcialmente mecanizada (beneficiamento), implantou-se um poderoso sistema ferroviário e a comercialização do café no mercado internacional desenvolveu um complexo sistema comercial e bancário. O sistema de transporte terrestre e portuário teve que ser transformado em resposta ao movimento das exportações. O excedente da economia cafeeira deu origem ao processo de industrialização e essas transformações influenciaram na organização da sociedade brasileira.

A economia agro-exportadora ligada ao café possibilitou a ascensão de um novo bloco de poder republicano, resultando na proclamação da República em 1889.

Neste período, o capital financeiro internacional inaugurou uma nova fase e passou a interferir na economia brasileira, na medida em que buscava participação efetiva e crescente em todos os setores que oferecessem oportunidade de bons negócios. Logo, o capitalismo nacional passava para outro estágio, caracterizado pela exportação de capitais, desenvolvimento da produção capitalista e expansão imperialista (ferrovias).

Segundo Milton Santos (1993) o índice de urbanização, no Brasil pouco se alterou entre o final do período colonial e fins do século XIX e cresceu menos de 4% entre 1889 e 1920, ou seja, de 6,8% para 10,7%. Mas de 1920 a

1940, essa taxa triplicou e isso se deveu ao crescimento do setor terciário da economia e também, ao controle das epidemias que nas décadas de 1910 e 1920 assolaram as maiores cidades brasileiras, zonas portuárias, cidades do interior, zonas rurais e as empreitadas para abertura de estradas de ferro no interior do país.

Entre 1889 e 1930, no Brasil, iniciou-se e se consolidou a atenção e o controle de doenças coletivas graças ao desenvolvimento da parasitologia, quimioterapia e imunologia aplicadas ao serviço de saúde pública. O surgimento de políticas de saúde pública, leis trabalhistas e as descobertas das vacinas, dos antibióticos e fármacos auxiliaram na expansão da urbanização, um exemplo é o surgimento do Código Sanitário, de autoria do sanitarista Geraldo H. de Paula Souza, em meados da década de 1920.

É importante, contudo, destacar que as políticas públicas na área da saúde, no Brasil, não objetivavam proteger a totalidade da população, mas foram adotadas a partir das necessidades e interesses dos grupos dominantes internos ou pela expansão do capitalismo internacional.

O período compreendido entre o final do século XIX e o início do século XX (até a crise de 1929) caracterizou-se pelo predomínio e a hegemonia da burguesia cafeeira em território nacional e sua dependência em relação ao capitalismo internacional.

Entre os anos de 1930 e 1940, as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, já haviam se consolidado como sedes do capitalismo urbano no país com o fortalecimento de novas camadas da *burguesia industrial e financeira*, enquanto também se ampliaram as *camadas médias*, ligadas à burocracia estatal e o *proletariado urbano*, trabalhadores das fábricas e empresas de serviços.

A industrialização no país já se tornara irreversível, o que colocou em xeque o mito da “vocação agrária”, defendido pelas oligarquias agro-exportadoras.

Com a diminuição das levas de imigrantes, o proletariado passou a se compor por populações vindas do campo e por descendentes de escravos, constituindo assim, mão-de-obra desqualificada e subempregada. O excesso de mão-de-obra disponível foi responsável pelo rebaixamento dos salários e aumento do desemprego nas grandes cidades.

Tal situação gerava problemas sociais como a “*marginalidade urbana*” e o preconceito quanto aos habitantes das favelas e bairros pobres, os quais possuíam um modo peculiar de ver a realidade, um modo crítico de refletir sobre a vida que deram origem a uma cultura própria, registrada na música e nas festas populares – como primeiros os blocos carnavalescos do Rio de Janeiro, criados pela população de bairros pobres como o Estácio de Sá e a Estação Primeira de Mangueira, entre 1929 e 1930.

Durante os anos de 1930 a 1960 o processo de urbanização das cidades brasileiras produziu um território desigual com discrepâncias sociais, estruturais e econômicas que acabou resultando no padrão de cidade que temos hoje.

A existência de “cidades legais” e “cidades ilegais” no espaço intra-urbano passou a ser cada vez mais freqüente, assim como as inter-relações e a interdependência entre elas, sem, contudo, haver propostas que reduzissem as distâncias sócio-econômicas entre elas. Ao contrário, a cidade legal beneficiou-se cada vez mais da cidade ilegal, seja para a obtenção de mão-de-obra, seja para valer-se de ganhos políticos, imobiliários ou mesmo aqueles ligados às ilegalidades ali praticadas.

A discrepância entre os estágios de desenvolvimento também se deu em âmbito nacional, visto que a região sudeste foi a que mais se desenvolveu, em especial as regiões do Rio de Janeiro – então Capital Federal – e São Paulo que, ao final dos anos de 1930, já havia se tornado responsável por mais da metade da produção nacional.

O avanço das estradas de ferro, juntamente com a expansão das culturas do café e do algodão, foram fundamentais para a ampliação das fronteiras no interior do Estado de São Paulo.

De acordo com DEAN, 1996: 254 e 255, a partir dos anos 30, a economia regional passou a ser dinamizada por exportações, provocando o avanço sobre as regiões de floresta, cuja apropriação das terras públicas fora feita com a violência dos grileiros sobre as populações indígenas e de pequenos produtores. “*A terra encharcada de sangue é terra boa*”, pensamento vigente a época entre os grandes fazendeiros.

Na região sudeste, o objetivo dos grileiros não era estabelecer grandes fazendas e sim de fazer loteamentos para venda à prestação aos migrantes. Esse fenômeno também ocorreu no norte e oeste do Paraná.

Não apenas a Mata Atlântica, com sua exuberância, não fora poupada pelos exploradores, como também as áreas de transição entre esta e o Cerrado, o chamado Cerradão, da região noroeste do Estado de São Paulo, assim descrita Dean, 1996: 260, no trecho em que narra a declaração do fazendeiro Edmundo Navarro de Andrade: “*aquela mata feia, baixa, desigual e insalubre*” – sucumbiu a especulação.

Neste processo, as doenças também eram um inimigo a se derrotar, bem como as matas, os índios e os pequenos produtores erradicados em terras a serem expropriadas e exploradas.

Assim, a idéia de que as áreas de mangues, nascentes e matas eram regiões insalubres serviu de justificativa para ao extermínio destas, conforme exemplificado na fala do fazendeiro Edmundo Navarro de Andrade, descrita acima.

Associada a esta idéia, também havia necessidade de abastecimento de madeira para as ferrovias, para lenha nas indústrias, residências, entre outras, estava a concepção de desenvolvimento claramente associada ao desmatamento e a ocupação do território – com novas e promissoras culturas como o algodão – e a manutenção das máquinas geradoras de conforto e progresso para a sociedade brasileira. Estabelece-se então, uma conjunção entre os interesses e capitais ligados aos setores agrários, industriais, comerciais e financeiros, voltados para a conquista de novas zonas de ocupação, lucrativas, mesmo considerando os efeitos da crise de 1929.

O empreendedorismo imobiliário também se torna atividade financeira alternativa para fazendeiros que se aventuravam a lotear e parcelar as terras que possuíam como reserva de capital. Os compradores destes pequenos lotes de terras virgens são ex-colonos, trabalhadores rurais brasileiros e estrangeiros que, com suas economias, conseguiam adquirir parcelas modestas de terra as quais não se destinavam mais à monocultura cafeeira, mas à diversificação da produção da produção familiar, de retorno rápido, das frentes pioneiras.

Nesta nova dinâmica de crescimento, a expansão das ferrovias dá aos processos de urbanização pioneiros, redes urbanas com dimensões mais adensadas e articuladas, disciplinando, de certo modo, a ocupação do território, articulando os setores agrários de exportação e abastecimento e imobiliários.

A parceria entre o setor imobiliário e ferrovia também representava grande vantagem para ambas, uma vez que a presença desta última, facilitava a criação de núcleos urbanos embrionários, os chamados “patrimônios”, locais de apoios às atividades operacionais e, ao mesmo tempo, núcleo urbano comercial incipiente.

A dinâmica migratória das frentes pioneiras no interior de São Paulo foi impulsionada pela junção de capitais agrários, comerciais e industriais que criaram a agroindústria – máquinas beneficiadoras de arroz, café e algodão, pequenas fábricas de produção de óleos e fibras – as quais marcarão o desenvolvimento destas regiões – Oeste e Noroeste do estado de São Paulo – nas décadas seguintes.

Logo, tornava-se negócio lucrativo lotear não apenas para abrir novos núcleos urbanos, mas também para consolidar os que já haviam sido criados.

A avidez pelo lucro gerado pela abertura de novos loteamentos em núcleos consolidados acabou por gerar cidades sem planejamento, cujo traçado urbano começa a abrigar vazios e a expandir-se de acordo com os interesses do capital imobiliário, industrial ou comercial, mas não em função das necessidades decorrentes do adensamento populacional.

Hoje, nossas cidades vivem o agravamento da ausência do planejamento urbano ou do planejamento realizado no período do milagre econômico – no caso das pequenas cidades e dos novos municípios – baseado no vínculo entre as cidades e o investimento do governo federal para o desenvolvimento regional e local, em que os Planos Diretores deveriam promover o desenvolvimento integrado que visava produzir a cidade do futuro como forma de dar respostas a crescente expansão urbana da década de 1970.

Como resultado, a cidade passou a refletir as contradições sociais e econômicas expressas na dualidade entre a legalidade e a ilegalidade, entre a

formalidade e a informalidade, entre o espaço planejado e o ocupado. As crises na gestão pública agravam ainda mais as disparidades sociais e acentuam as carências estruturais das cidades¹³.

Esse fenômeno é mais grave nos grandes centros e regiões metropolitanas, em virtude das dimensões aumentadas tanto em população, quanto em necessidades estruturais para suprir demandas cada vez mais crescentes. Contudo, as médias cidades também passaram a sofrer pressões relacionadas ao crescimento que, nas últimas décadas, tem se acentuado em decorrência do processo de interiorização das indústrias, aquecimento dos setores de comércio e serviços, graças ao desenvolvimento e expansão das redes de comunicação e de infra-estrutura, atraindo parte da população dos grandes centros e parte dos pequenos e médios proprietários rurais.

Como reflexo dessas transformações ocorridas no território, na economia, nas relações sociais e políticas, a legislação brasileira vem se modificando e apontando para uma nova direção, no sentido de promover e incentivar a participação da sociedade nas arenas de disputa e nos processos decisórios, com vistas a promoção de um desenvolvimento com enfoque local, integrado e sustentável.

2.2. Caracterização da Bacia Hidrográfica Turvo-Grande (UGRHI 15)

“Como nos altos chapadões de São Paulo e do Paraná, todas as caudais revelam este pendor insensível com derivarem em leitos contorcidos e vencendo, contrafeitas, o antagonismo permanente das montanhas: o rio Grande rompe, rasgando-a com a força viva da corrente, a serra da Canastra (...)” (Trecho extraído de Os Sertões de Euclides da Cunha)

A Região da Bacia Hidrográfica Turvo Grande, circunscrita na Região Administrativa de São José do Rio Preto, é composta, por 64 municípios, cuja população é de 1.116.228 habitantes, com cerca de 9,1% na zona rural. Apenas sete municípios possuem contingentes populacionais

¹³ De acordo com a ONU, no Rio de Janeiro a cidade formal cresceu 4% entre os anos de 1991 e 2000, já as favelas, cresceram 20% no mesmo período. Na cidade de São Paulo não foi diferente, a cidade formal cresceu 5,9% ao passo que as favelas cresceram 30,1% de 1991 a 2000. In. DAVIS M. Planeta Favela. Editora Bom Tempo, São Paulo, 2006.

próximos a 100.000 habitantes; destes somente em São José do Rio Preto a população ultrapassa a casa dos 350.000. Dentre os demais municípios, aproximadamente 73,44% possuem população inferior a 10.000 habitantes.

A Bacia é formada pelo Rio Turvo e seus tributários e pelo Rio Grande, bem como por porções de áreas drenadas diretamente para este rio, fazendo divisa com os Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Foi definida como Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI 15) pela Lei Estadual 9034/94 de 27/12/1992, que dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos para o biênio 1994/9514.

A Bacia dos Rios Turvo/Grande é a quarta em área de drenagem (atrás apenas das UGRHI 14, 11 e 17, Alto do Paranapanema, Ribeira e médio Paranapanema, respectivamente) e a maior no Estado de São Paulo em número de municípios.

Em seus limites estão as UGRHI Baixo Pardo/Grande (12), Mogi-Guaçu (9) a leste, Tietê/ Batalha (16) e São José dos Dourados (18), a sul.

Em 1996, o Comitê de Bacia Hidrográfica Turvo/Grande (CBH-TG), dividiu a Bacia Hidrográfica em 12 sub-bacias, sendo de 1 a 6 localizadas na porção norte da bacia, 7 e 8 na porção intermediária e de 9 a 12 compõem a porção sudeste da região da Bacia. São elas:

“1- Cascavel/Cã-Cã (extremo noroeste);

2- Ribeirão Santa Rita (maior interface com o reservatório de Ilha Solteira);

3- Água Vermelha/ Pádua Diniz (drena para o reservatório de água Vermelha);

4- Ribeirão do Marinheiro (drena para Água Vermelha);

5- Baixo Turvo/Tomazão (drena para Água Vermelha);

6- Bonito/ Patos/ Mandioca (porção norte);

7- Rio Preto (a maior sub-bacia);

8- Médio Turvo (porção intermediária do Rio Turvo);

9- Rio da Cachoeirinha (limite com UGRHI 12 - Pardo/ Grande);

10- São Domingos (planalto de Catanduva);

11- Ribeirão da Onça (drena para o Rio Turvo);

¹⁴ Descrição da Bacia Turvo/ Grande na publicação do DAEE Departamento de águas e energia elétrica. Legislação sobre Recursos hídricos, S. Paulo, 2001

12- Alto Turvo (limite com UGRHI 9 - Mogi-Guaçu)¹⁵.

MAPA 1 – Região da UGRHI 15 – Turvo/Grande

Kronka, 1998, descreve a cobertura vegetal da região da bacia como formada por remanescentes do cerrado, de cerradão e de áreas que possuem cobertura composta por culturas e pastagens, com pequenas manchas de matas isoladas e pouco significativas.

Esta região, cuja ocupação se intensificou entre as décadas de 1950 e 1960, vem sofrendo alterações decorrentes das atividades humanas de produção, em particular as agrícolas, que provocaram profundas modificações em sua paisagem. Tais modificações apresentam relação com o desenvolvimento econômico por que passou a região em diversas fases desde o período do desbravamento pioneiro até os dias atuais.

2.3. O desbravamento do Noroeste paulista: Os sertões “se abrem” ao progresso do Brasil – das trilhas da Boiadeira à Ponte Rodoferroviária, um caminho para desenvolvimento econômico e para devastação dos recursos naturais.



Campo de aviação

“As forças que trabalham a terra atacam-na na contextura íntima e na superfície sem intervalos na ação demolidora, substituindo-se, com intercadência invariável, nas duas estações únicas da região.”(Trecho extraído de Os Srtões de Euclides da Cunha)

A exemplo de outras tantas cidades surgidas no sertão pioneiro, nas décadas de 1930 e 1940, Votuporanga, surge da articulação existente entre os movimentos de expansão das culturas do café e do algodão, da ferrovia e do mercado imobiliário.

As primeiras aglutinações mais significativas no que, mais tarde, se tornaria o município de Votuporanga eram a Vila Carvalho e Cruzeiro, ambas surgidas em virtude da Estrada Boiadeira que ligava os estados de São Paulo

¹⁵ CBH-TG Comitê de Bacia Hidrográfica Turvo/Grande, Relatório de situação de recursos hídricos, S. J. Rio Preto, 1996.

ao Mato Grosso. A primeira é um remanescente da ocupação branca da região de São José do Rio Preto, formada por mineiros e mato-grossenses criadores de porcos e gado, que por esta estrada eram conduzidos a outros mercados (Araraquara e São Carlos) para serem comercializados.

A Estrada de Ferro Araraquarense, inaugurada em 1910, também possuía este objetivo, ligar o Estado de São Paulo aos estados vizinhos facilitar os fluxos de produtos, com isto possibilitou também o povoamento e a abertura de núcleos urbanos ao longo de sua linha férrea¹⁶.

FIGURA 1 – IMAGENS DA FUNDAÇÃO DE VOTUPORANGA



Foto: fundação da cidade de Votuporanga
Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Votuporanga
www.votuporanga.sp.gov.br em 03/02/2007

¹⁶ A exemplo do que relata Monteiro Lobato em Cidades Mortas – como outros municípios do interior paulista – Votuporanga teve seu início como vilarejo, ponto de parada na movimentação dos tropeiros e logo em seguida estagnou quando chegaram os trilhos da ferrovia. O desenvolvimento passou a ser, então nas proximidades da estação ferroviária. Com a passagem da rodovia, as imediações da estrada de ferro foi perdendo sua importância para a vida da cidade e inicia-se aí seu processo de decadência, ao passo que a cidade passa a se expandir em direção às rodovias.

FIGURA 2 - E CHEGADA DA FERROVIA



Foto: Construção da estrada de ferro em Votuporanga
Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Votuporanga
www.votuporanga.sp.gov.br em 03/02/2007

Depois de transcorrido aproximadamente um século, ainda hoje, a economia da Região Noroeste do estado de São Paulo, está relacionada à infra-estrutura de comunicação entre os Estados de São Paulo, Minas, Gerais e Mato Grosso do Sul, composta pelas malhas rodoviárias e ferroviárias pelas quais são transportadas as produções destes e de outros estados.

Na década de 1990 foi inaugurada a Ponte Rodoferroviária, sobre o Rio Paraná, no entroncamento com o Rio Grande – entre os três estados: São Paulo, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais – consolidando o sistema de transporte para o fluxo de produtos vindos destes e dos demais estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país.

FIGURA 3 – PONTE RODOFERROVIÁRIA QUE LIGA OS ESTADOS E SÃO PAULO A MATO GROSSO DO SUL



Fonte: Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul
www.santafedosul.gov.br em 03/01/2007

2.3.1. Dos sonhos de riqueza ao trabalho na terra, da expulsão dos caiapós aos imigrantes estrangeiros: uma história feita por muitas mãos que acreditaram no ideário de desenvolvimento do governo brasileiro.



Foto: Festa de fundação de Votuporanga

*“O passado não abre a sua porta
E não pode entender a nossa pena
Mas, nos campos sem fim que o sonho corta,
Vejo uma forma no ar subir serena
Vaga forma, do tempo desprendida...”
(Cecília Meireles, 1974)*

O interior do Estado de São Paulo – entre o final do séc. XVII e início do séc. XVIII – foi palco das primeiras intervenções predatórias ocasionadas pela passagem dos Bandeirantes que desbravavam os sertões do estado em busca de ouro e outros minerais preciosos. Com a decadência das atividades mineradoras, parte da população que se dedicava a esta atividade, deslocou-se de Minas Gerais em direção a São Paulo, onde parte passou a trabalhar nas lavouras de café e parte a dedicar-se às atividades de criação, estes foram responsáveis pelo “desbravamento” de parte da floresta no Oeste paulista e responsável pela expulsão dos índios caiapós para áreas distantes, como relata Mombeing, 1984.

A ocupação da região intensificou-se entre as décadas de 1950 e 1960, e desde então, vem sofrendo alterações decorrentes das atividades humanas de produção, em particular as agrícolas, que provocaram profundas modificações em sua paisagem.

A cafeicultura, grande responsável pela transformação sócio-econômica no estado de São Paulo, também teve influência marcante na região, À medida que a cultura cafeeira avançava, a prática predatória se consolidava, reduzindo a cobertura vegetal nativa, aumentando a degradação e culminando no extermínio dos remanescentes indígenas. As práticas rudimentares de cultivo provocaram desgaste do solo, erosão e conseqüente assoreamento nos corpos d’água.

A derrubada das matas acentuou-se com a construção da ferrovia para escoamento da produção de café e uso da madeira para alimentar as caldeiras das locomotivas. Entre as décadas de 1920 e 1940, começou a desenvolver-se a cafeicultura, que passou a receber grande contingente de

imigrantes para trabalhar na lavoura cafeeira. Já na década de 1920, surgiram estradas ligando o interior à Capital, e a soma das rodovias às ferrovias facilitou o transporte de mercadorias e por consequência o deslocamento dos pioneiros. Esse fator foi responsável pelo surgimento de novas lavouras e vilas na região de São José do Rio Preto ao longo das rodovias e ferrovias, o que deu à ocupação do interior do estado, outros elementos ligados à urbanização tais como comércio, indústrias, oficinas, construção civil etc.

Com a crise de 1929, as lavouras de café foram cedendo lugar à diversificação de culturas no interior paulista onde se desenvolveram fortemente as atividades agropecuárias, em particular na região de São José do Rio Preto.

A estrada de ferro que terminava em São José do Rio Preto avançou para o interior, chegando a Mirassol, Tanabi e Votuporanga e com ela a ocupação das terras com arroz, milho e algodão, além do café. No final da década de 1940, início de 1950, surgiram as lavouras de cana-de-açúcar e laranja. Em meados da década de 1950 a região já apresentava indústria pouco diversificada com predomínio no setor da alimentação. São José do Rio Preto passou a destacar-se como pólo regional e surgiram os sub-pólos de Catanduva, Mirassol, Votuporanga e Fernandópolis, afirma Milliet, 1946 (todos pertencentes à Bacia Turvo/Grande).

A grande geada de 1975 provocou a perda das plantações de café e os produtores foram incentivados pelo governo a diversificar. A economia regional passou a ser vinculada à agroindústria produzindo laranja, limão, óleos vegetais, cana-de-açúcar etc, além da pecuária bovina (leite e corte)¹⁷.

Nessas décadas de 1970/80, as exportações de produtos agrícolas e o Pró-Álcool favoreceram a expansão das lavouras de cana-de-açúcar de forma extensiva e foram responsáveis por introduzir, em larga escala a utilização, na agricultura novos produtos químicos (Revolução Verde) como adubos e agrotóxicos, cuja ação é extremamente nociva ao meio ambiente, com prejuízos à fauna, à flora, aos mananciais, ao solo e à saúde humana. A

¹⁷ Informações com referencia no PDI (Plano de Desenvolvimento Integrado) de Votuporanga, realizado em 1995.

região foi a principal produtora de café e arroz do Estado de São Paulo, a segunda produtora de limão e a terceira de milho e laranja.

Datam deste mesmo período de “grande desenvolvimento” a construção de diversas hidrelétricas no interior do Estado, inclusive as usinas de Água Vermelha e Marimbondo, no Rio Grande, além de Ilha Solteira, no Rio Paraná cujos lagos submergiram partes de áreas de municípios com compõem a bacia.

Na década de 1990, foram concluídas as obras da Ponte Rodoferroviária sobre o Rio Paraná, ligando o Noroeste paulista ao Sul do Mato Grosso do Sul, intensificando os fluxos de produtos transportados de um estado para outro, auxiliando as exportações e os transportes de matérias primas como minérios e madeira.

Deste modo, temos uma região que surgiu como expansão das fronteiras agrícolas do estado de São Paulo e que de acordo com a classificação feita pela Cetesb (2004) constitui-se em uma bacia agropecuária, mas possui cerca de 90% de sua população na zona urbana.

2.3.2. As matas dão lugar às lavouras e ao gado e nos sertões surgem vilas e cidades, o espaço regional é produzido e reproduzido.



Primeiras Casas

*“- Mas qual é a pedra que sustenta a ponte?(...)
- A ponte não se sustenta por esta ou aquela pedra(...) mas pela curva que estas formam.(...)
- Por que falar das pedras? Só o arco me interessa.(...)
- Sem as pedras o arco não existe.” (CALVINO, Ítalo. As cidades Invisíveis. Ed. Cia das Letras, 1990. pág. 79)*

A Região Noroeste foi conquistada pelo trabalho de brasileiros e imigrantes, cuja ocupação e desenvolvimento, sempre impulsionados pela economia nacional e por políticas do estado, introduziram na cultura daquela população a relação predatória com o meio e a utilização extrativista dos recursos naturais.

A agropecuária e os tipos de indústrias instaladas são práticas que por sua natureza têm grande impacto sobre o meio ambiente, seja pelo grande consumo de água, – no caso das indústrias de bebidas e cultivo de frutas – pela deposição de resíduos (usinas de álcool, indústria moveleira), ou pela

criação extensiva de gado – com a perda da cobertura vegetal nativa para pastagens e degradação da mata ciliar pelo pisoteamento do gado, entre outros.

Atualmente, nesta região, encontra-se grande parte do rebanho bovino do estado e há um direcionamento para a produção de frutas, em especial, uva e manga para exportação. Destaca-se também a produção de algodão e de látex. Nos últimos anos tem havido avanço do cultivo da cana-de-açúcar e seringueiras.

No setor industrial, na região que compreende a Bacia estão instaladas indústrias de bens de consumo não-duráveis nos ramos de alimentos, bebidas, vestuário e calçados. Indústrias móveis, carrocerias e truques; de processamento de suco concentrado, de processamento de fios de seda, usinas de álcool e de borracha¹⁸.

Os assentamentos humanos – embora não haja na região processos graves de moradias precárias e irregulares, como nas regiões metropolitanas – são responsáveis pela poluição dos mananciais, uma vez que os esgotos de diversos municípios, inclusive dos maiores, não são tratados e são despejados “in natura” nos corpos d’água¹⁹. São José do Rio Preto, Catanduva, Votuporanga, são exemplos de cidades que não possuem a totalidade de seus esgotos tratados, tendo em comum o fato da gestão dos serviços de água e esgotos serem de responsabilidade do poder público municipal.

Sabemos que o consumo e as formas de utilização dos recursos naturais, inclusive da água, variam de acordo com as atividades econômicas e a disponibilidade destes recursos em cada região, deste modo, em virtude do volume de água disponível nesta bacia, há diversas iniciativas municipais para o desenvolvimento do turismo ligado às atividades aquáticas, tais como pesca e lazer, incluindo-se aí a especulação imobiliária de loteamentos às margens das represas. Outra ação comum é a perfuração indiscriminada de poços artesianos e semi-artesianos, seja na zona urbana ou rural, pela iniciativa pública e privada.

¹⁸ Dados obtidos no documento oficial do Governo do Estado acessado em 06/01/07, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.planejamento.sp.gov.br/AssEco/textos/SJRioPreto.pdf>

¹⁹ Os dados escritos estão no Relatório de Qualidade das Águas Interiores do Estado de São Paulo da CETESB - 2004.2003.

Apesar de haver na região organizações governamentais e não-governamentais ligadas à política ambiental tanto estadual quanto federal, ainda assim, nota-se a desarticulação da sociedade e dos municípios no que se refere às ações mais amplas e integradas de gestão dos recursos naturais da região e em especial, dos recursos hídricos, na busca de soluções para os problemas e não apenas de paliativos pontuais.

2.4. Onde as “brisas suaves” encontram yabacoby²⁰: a história da fundação do município de Votuporanga



Igreja Matriz de Votuporanga

*“Da minha aldeia vejo quanto da terra se pode
ver no Universo...
Por isso a minha aldeia é tão grande como
outra terra qualquer
Porque eu sou do tamanho do que vejo
E não, do tamanho da minha altura...
Nas cidades a vida é mais pequena
Que aqui na minha casa no cimo deste outeiro.
Na cidade as grandes casas fecham a vista à
chave,
Escondem o horizonte, empurram o nosso
olhar para longe
de todo o céu,
Tornam-nos pequenos porque nos tiram o que
os nossos olhos nos podem dar,
E tornam-nos pobres porque a nossa única
riqueza é ver.” (Da Minha Aldeia: Fernando
Pessoa)*

2.4.1 Aspectos Históricos

A cidade de Votuporanga nasceu de um empreendimento da Theodor Wille & CIA LTDA, representada por Carlos Helving e Guilherme Von Trumbach, empresa de origem alemã com sede em Santos.

Na Década de 1930 a empresa colocou à venda 12 mil alqueires de uma gleba denominada Marinheiro de Cima, adquirida em troca de uma dívida de seu então proprietário, Francisco Shimidt, produtor de café.

²⁰ Yabacoby, temo tupi que significa céu azul.

Em 08 de agosto de 1937, foi fundada, na região dos “Sertões de São José do Rio Preto” a cidade com o nome de Votuporanga que em Tupi-Guarani, significa “Brisas Suaves”, em virtude de sua topografia.

Nos primeiros anos do município desenvolveu-se especialmente à agricultura tornando-se produtor de café, algodão, milho, feijão, arroz, banana, maçã e mandioca e a pecuária, principalmente com a criação de bovinos e suínos.

Na década de 1940, a chegada da Estrada de Ferro Araraquarense, dá a cidade um novo impulso, possibilitando o escoamento da produção agrícola e promovendo o crescimento da cidade. Em 1944 Votuporanga, com 16.787 habitantes, desmembra-se do município de Monteiro, atualmente município de Álvares Florence, relata Rodrigues, 2005. Em 1950 Votuporanga já contava com 22.433 habitantes²¹, entre os habitantes da época, as colônias estrangeiras que mais se destacam são espanhola, italiana, japonesa, portuguesa e libanesa.

As sucessivas crises da economia cafeeira e o aumento da urbanização estimularam o mercado de trabalho na indústria e na construção civil.

Na década de 1970, o município começa a direcionar suas políticas públicas no sentido de planejar o desenvolvimento da cidade, período em que é elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga, pela empresa Grupo de Planejamento Integrado (GPI).

Tabela 1 – Evolução da população de Votuporanga de 1960 a 1970

Município	População total – 1960			População total – 1970		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Votuporanga e distritos	19.809	13.136	32.945	30.446	8.997	39.443

Fontes: PDI -71. Diagnóstico, págs. 88 e PDM – 95, pág. 200

Tabela 2 – Evolução da população de Votuporanga de 1980 a 1991

Município	População total – 1980			População total – 1991		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Votuporanga e distritos	45.497	6.588	52.085	60.091	4.206	64.297

Fonte: RODRIGUES, Fabíola. Por onde vão as “brisas suaves” do sertão paulista? – População e estrutura urbana na constituição da cidade (im)possível – Votuporanga, um estudo de caso. Dissertação de Mestrado – Unicamp, 2005. pág. 93

²¹ De acordo com o IBGE no Senso demográfico de 1950.

A população rural no município de Votuporanga decresce a cada década revelando alteração na economia local, deslocando-se do meio rural para o urbano, fator que revela o poder atrativo da cidade sobre o campo, implicando também na transformação de áreas rurais em urbanas.

Também é nesta década que o município cria seu primeiro Distrito Industrial para abrigar as indústrias do nascente setor moveleiro, instalado precariamente em galpões no centro da cidade e barracões na zona rural. Juntamente com o novo Distrito Industrial, a legislação local cria o PLAMIVO (Plano de Amparo e Incentivo Industrial de Votuporanga)²².

A agropecuária, a diversificação de produtos agrícolas, em especial os voltados para as indústrias e a criação de gado para corte e leite, tornam o município sede de frigoríficos e laticínios, com a instalação de uma unidade da Nestlé, na década de 1980.

Nos anos de 1990, o município viveu o apogeu do setor moveleiro, tornando-se pólo regional, com a implantação de um centro de especialização para a indústria moveleira, a semelhança do existente em Bento Gonçalves (RS), para capacitação e formação de técnicos nesta área. A produção de móveis é feita predominantemente em madeira, proveniente das regiões centro-oeste e norte do país.

A produção de móveis das indústrias de Votuporanga entra para o mercado nacional e algumas empresas alcançam os mercados externos, conquistando padrões de qualidade internacional (ISO). Contudo, no final da década de 90, houve certo declínio neste setor da indústria local e outros apresentaram maior crescimento como as indústrias de alimentos e usinas de álcool.

A tabela abaixo mostra a importância da indústria moveleira de Votuporanga na economia do município, tanto no que se refere ao número de estabelecimentos, quanto no número de pessoal ocupado. O mesmo ocorre com a indústria de produtos alimentícios em 1980.

²² Conjunto de Leis Municipais que vão de 1972 até 1977

Tabela 3 – Número de Estabelecimentos Industriais e Pessoal Ocupado em Votuporanga – 1980

Indústrias	Estabelecimento	Pessoal Ocupado
Materiais não metálicos	20	133
Metalurgia	2	-
Materiais Elétricos e Comunicação	1	-
Material de Transporte	6	219
Madeira	4	43
Mobiliário	41	1.205
Borracha	1	-
Couro /Pele - Similares	4	24
Produtos de Matérias Plásticas	3	13
Têxtil	2	-
Vestuário/Calçados	5	71
Produtos Alimentos	32	357
Bebidas	2	-
Editoras e Gráfica	9	48
Diversos	2	48
Total	134	2.228

Fonte: PDM-95, Diagnóstico, pág. 209.

2.4.2. Aspectos Físicos

Votuporanga está localizada na porção Noroeste do Estado de São Paulo, a uma altitude de 525 metros, nas seguintes coordenadas geográficas: a latitude 20° 25' 02"; longitude 49° 58' 22" o município de Votuporanga possui uma população de 77.979 habitantes²³ distribuídos em área total de 432 Km², compreendendo as áreas urbana e rural .

Seu relevo é constituído por superfícies planas e o solo se caracteriza como podzolizados de média e alta fertilidade. Há também em virtude da presença de solos arenosos, tendência a intensos processos de erosão.

²³ De acordo com os dados do IBGE 2000. Já, de acordo com a Prefeitura Municipal, a população atualmente é de 81,3 mil habitantes.

Com clima do tipo AW (clima tropical)²⁴, sua temperatura média nos meses mais quentes é de aproximadamente 37° C, e no mês mais frio é cerca de 10° C, ficando a temperatura média anual por volta dos 24° C.

A precipitação pluviométrica é de 1.300 mm (média anual), apresentando chuvas de verão. O período chuvoso vai de outubro a março e o período seco de abril a setembro, não ultrapassando a média de 30 mm no mês mais seco²⁵.

O município de Votuporanga localiza-se entre as zonas hidrográficas dos Rios Turvo e São José dos Dourados, compostas das Bacias Hidrográficas do São José dos Dourados (UGRH 18) e Turvo-Grande(UGRHI 15) e a cobertura florestal dessas Bacias Hidrográficas era de 2,85% e 4,63% respectivamente, em 1995, de acordo com o PDM.

MAPA 2 – Microbacias urbanas - Diagnóstico Plano Diretor de 2006

Quanto à hidrografia, o município é banhado pelo Rio São José dos Dourados e pelos córregos do Marinheirinho, Boa Vista, Paineiras e Queixada. A micro bacia hidrográfica do Córrego do Marinheirinho, onde está localizada a represa de captação de água da cidade de Votuporanga, possui uma área de 2.595,93ha. E, de acordo com Toscano, 1994, apresenta cobertura vegetal bastante reduzida, com aproximadamente 2,68%.

MAPA 2 – Município de Votuporanga, mancha urbana e bacias hidrográficas.

A seleção do município de Votuporanga, com destaque à área da micro-bacia do Marinheirinho, como estudo de caso, se deu em virtude de condicionantes específicas já que este possui gestão municipal dos serviços de água e esgotos. Votuporanga capta aproximadamente 1/3 da água para o abastecimento do Córrego do Marinheirinho, micro-bacia pertencente à sub-bacia do Ribeirão do Marinheiro, que drena para o lago de Água Vermelha, no

²⁴ Classificação climática de Koppen.

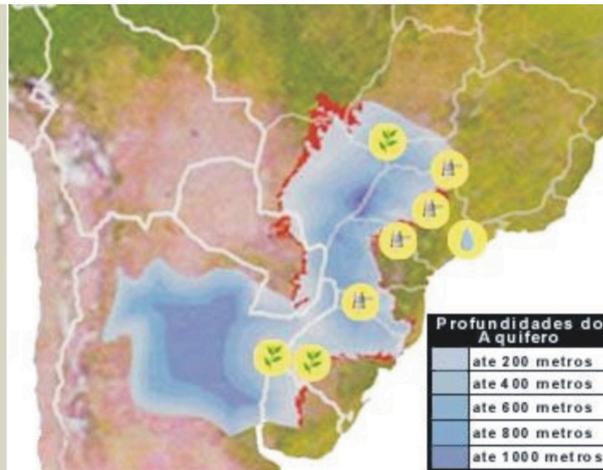
²⁵ De acordo com o Diagnóstico do Plano Diretor Municipal (PDM) de Votuporanga, 1995.

Rio Grande; os outros 2/3 provém do Aquífero “*Botucatu*”,²⁶ captados por meio de 2 poços profundos, o primeiro, perfurado na década de 1980 localizado na Vila Muniz e o segundo, recém construído localizado no Bairro Pozzobon.

Além disso, 98% dos esgotos urbanos são recolhidos e afastados dos domicílios e, como o município não possui qualquer tratamento de esgotos este é lançado 100% “in natura” em dois pontos, sendo um no Córrego Boa Vista, próximo a confluência com o Córrego do Marinheirinho – nas proximidades do entroncamento das rodovias Péricles Belini e Euclides da Cunha e outro, no próprio Córrego do Marinheirinho próximo da confluência com o Boa Vista, a jusante da represa de captação.

²⁶ Sabe-se hoje que o Aquífero Botucatu, está em um nível mais superficial que o Aquífero Guarani, hoje bastante estudado e detalhadamente mapeado. Conforme informações da SAEV, a água extraída do poço profundo sai a uma temperatura superior a 50°C, o que indica que a água extraída é do Aquífero Guarani e não do Botucatu como queriam crer os primeiros estudos, entre as décadas de 1970 e 1980.

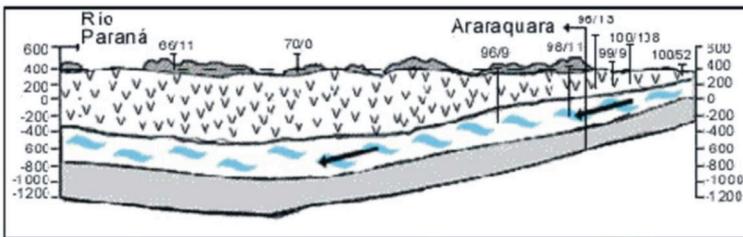
FIGURA 4 – AQÜÍFEROS BAURU, BOTUCATU E GUARANI: MAPAS, PERFIL, CORTE E LEGENDAS.



-  **Afloramentos**
Para impedir a contaminação pelo derrame de agrotóxicos, um dia a agricultura que utiliza fertilizantes e pesticidas poderá ser proibida nestas regiões.
-  **Aquecimento**
Em regiões onde o aquífero é profundo, as fazendas poderão aproveitar a água naturalmente quente para combater geadas. Ou para reduzir o consumo de energia elétrica em chuveiros e aquecedores.
-  **Irrigação**
Usar água tão boa para regar plantas é um desperdício. Mas, segundo os geólogos, essa pode ser a única solução para lavoura em áreas em risco de desertificação, como o sul de Goiás e o oeste do Rio Grande do Sul.
-  **Aqueduto**
Transportar líquido a grandes distâncias é caro e acarreta perdas imensas por vazamento. Mas, para a cidade de São Paulo, que despeja 90% de seus esgotos nos rios, sem tratamento nenhum, o Guarani poderá, um dia, ser a única fonte.

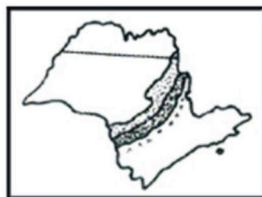
Fonte: www.daaearaquara.com.br/guarani.htm acessado em 20/01/2007

* Figuras e Textos Extraídos da Revista Super Interessante nº 07 ano 13



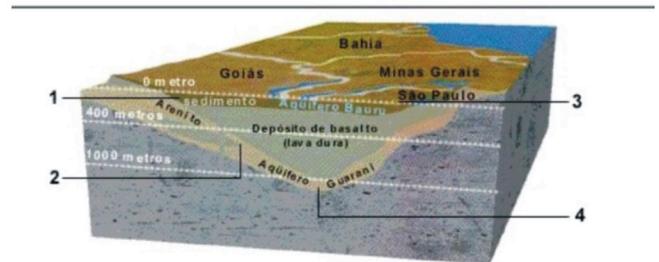
- Legenda:**
-  Aquífero Bauru
 -  Aquífero Serra Geral (basalto)
 -  Aquífero Botucatu
 -  Substrato do Aquífero (Grupos Passa Dois e Tubarão)
 -  98/11 Poço e Código de Referência
 -  --- Nível Potenciométrico do Aquífero Botucatu
 -  → Direções de Fluxo d'água no Aquífero Botucatu

LOCALIZAÇÃO DO PERFIL NA ÁREA



Fonte:
Estudo Hidroquímico e Isotópico das Águas subterrâneas do Aquífero Botucatu no Estado de São Paulo - 1983

Nota explicativa: Perfil elaborado com base em dados de poços de água (D.A.E.E.) e poços de pesquisa de petróleo (Petrobrás e Paulipetro)
Rosa B.G. da Silva



- | | |
|--|--|
| <p>1</p> <p>Além do Guarani, sob a superfície de São Paulo, há outro reservatório, chamado Aquífero Bauru, que se formou mais tarde. Ele é muito menor, mas tem capacidade suficiente para suprir as necessidades de fazendas e pequenas cidades.</p> | <p>3</p> <p>Nas margens do aquífero, a erosão expõe pedaços do arenito. São os chamados afloramentos. É por aqui que a chuva entra e também por onde a contaminação pode acontecer.</p> |
| <p>2</p> <p>O líquido escorre muito devagar pelos poros da pedra e leva décadas para caminhar algumas centenas de metros. Enquanto desce, ele é filtrado. Quando chega aqui está limpinho.</p> | <p>4</p> <p>A cada 100 metros de profundidade, a temperatura do solo sobe 3 graus Celsius. Assim, a água lá do fundo fica aquecida. Neste ponto ela está a 50 graus.</p> |

* Figuras e Textos Extraídos da Revista Super Interessante nº 07 ano 13

2.4.3. O Traçado Urbano

As glebas iniciais do primeiro loteamento urbano do município de Votuporanga deram origem ao chamado Patrimônio Velho. No sítio urbano, criado a partir do loteamento da Fazenda Marinheirinho, surge a extensão da “mancha matriz” para o sul, com o loteamento de 49ha., com o prolongamento as ruas Bahia, São Paulo, Amazonas e Pernambuco para o Sul, dando origem ao “Patrimônio Novo”. Surge, em 1971, a Rua Ivaí foi entendida pela equipe do PDI como “deformação da malha” urbana, traçada em sistema ortogonal rígido.

MAPA 4 – Prancha elaborada pela equipe de PDI de 1971

Em 1945, são abertos 2 novos loteamentos, um ao norte, com 21,5ha. e outro a leste, com 43ha., conservando o traçado original.

No ano de 1952, um novo loteamento com área de 156ha., planejado por Prestes Maia apresenta traçados diferentes do inicial, tendo como características a acomodação natural e as curvas de nível, com desenho espontâneo e elegante.

MAPA 5 – Planta da malha urbana de Votuporanga

Entre as décadas de 1960 e 1970, de acordo com o diagnóstico do PDI, surgem no processo de alastramento horizontal aspectos “*deformadores e perigosos de atração pela Rod. BR33*”, de acordo com o Diagnóstico do PDI, 1971: 154 (Rod. Euclídes da Cunha), o loteamento Alvorada.

Tais aspectos referem-se ao fato deste loteamento transpor os limites de uma das rodovias, que juntamente com a via férrea deveriam constituir-se como elementos limitadores da expansão da malha urbana, como obstáculos, barreiras físicas que, no entendimento da equipe do PDI, apresentavam riscos à segurança das pessoas, ruídos e gases, o que tornariam baixa a qualidade de vida dos habitantes daquele loteamento e de quaisquer outros que surgissem ao longo dessas barreiras.

Se, por um lado, a rodovia servia como atrativo para ocupação por contingentes populacionais, por outro, a linha férrea, atraía as grandes

empresas, tais como a Ultrafertil, IRF Matarazzo, Cia de Armazéns Gerais, SANBRA, Cia Brasileira de Petróleo Ipiranga e CESP.

FIGURA 5 – FOTO DA FACHADA DA ESTAÇÃO FERROVIÁRIA



Foto: Fachada da estação ferroviária de Votuporanga – jan./07

FIGURA 6 – FOTO DOS ARMAZÉNS GERAIS DA FEPASA



Foto: Armazéns Gerais da ferrovia – jan./07

FIGURA 7 - FOTO DAS ANTIGAS INSTALAÇÕES DO INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ (IBC)



Foto: Fachada do Instituto Brasileiro do Café – jan./07

FIGURA 8 – FOTO DA INDÚSTRIA DE BENEFICIAMENTO MATARAZZO



Foto: Indústria de Beneficiamento Matarazzo – jan./07

Um aspecto abordado no diagnóstico do PDI, 1971, é justamente a necessidade de haver, já no início da década de 1970, maior rigor e controle para a abertura de novos loteamentos, visto que de acordo com o texto (pág. 156), até 1960 os loteamentos não eram decorrentes da necessidade de expansão do núcleo urbano, mas com vistas à valorização imobiliária.

Segundo o PDI, 1971: 156, eram identificáveis dois tipos de zonas nas áreas loteadas, sendo a primeira, dotada de *“características de densificação e continuidade urbana”* e a segunda, dotada de *“problemas de circulação e controle do tecido urbano”*.

Quanto à densidade, Votuporanga apresentava por ocasião do levantamento de 1971, maior predominância ao adensamento nos setores Norte, Nordeste, Noroeste e Sudeste a aproximadamente 1km do centro da macha matriz. Já no setor Sul, a ocupação ocorria com menor concentração, tendo como referência o conjunto de quadras da CESP²⁷. Os grandes vazios apareciam nos setores Sudoeste e Leste que apresentavam grande número de quadras desocupadas, reforçando a hipótese de que havia loteamentos que visavam apenas à especulação imobiliária.

No capítulo que se segue será possível acompanhar as análises feitas aos três Planos Diretores de Votuporanga, a começar pelo Plano de Desenvolvimento Integrado de 1971, o Plano Diretor Municipal de 1995 e o Plano Diretor de Votuporanga de 2006, contextualizando-os e historicamente e revelando as faces físicas, sociais, políticas e econômicas do município nos diversos períodos.

²⁷ Conjunto de quadras pertencentes à Companhia Elétrica de São Paulo – CESP, utilizada para lazer dos funcionários da empresa estatal.

CAPÍTULO 3 – REFLEXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO NO CONTEXTO LOCAL

3.1. Gestão local: novos desafios, novas perspectivas.

“Eu também imaginei um modelo de cidade do qual tiro todas as outras (...) É uma cidade feita de exceções, impedimentos, contradições, incongruências, contra-sensos. Se uma cidade é assim, é o que há de mais improvável, diminuindo o número de elementos anormais aumenta a probabilidade de que a cidade realmente exista. Portanto, basta subtrair as exceções ao meu modelo e em qualquer direção que eu vá sempre me encontrarei diante de uma cidade que, apesar de sempre por causa das exceções, existe. Mas não posso conduzir minha operação além de um certo limite: obteria cidades verossímeis demais para serem verdadeiras. (CALVINO, Ítalo. As cidades invisíveis. Cia das Letras, 1990. Pág. 67)”.

Em fins da década de 1990, já vigoravam novas legislações e órgãos colegiados que colocavam em prática os preceitos constitucionais de participação da sociedade civil em diversas atividades e em 10 de outubro de 2001, entrou em vigor o Estatuto das Cidades, sob a forma de Lei nº 10257.

É importante lembrar que a participação popular nos processos decisórios não é uma “novidade” brasileira, é prática já consolidada em diversos países cujos processos democráticos se constituíram através da história de participação ativa respectivas sociedades.

A Constituição Federal de 1998 passou a considerar o município ente federado e lhe conferiu maior autonomia e competência para gestão, além da limpeza de ruas, urbanização, entre outros serviços, para assumir a gestão da saúde, educação, corpos d’água, áreas de proteção ambiental, etc. De acordo com Caccia-Bava, 2002: 336, essa nova situação também determina nova distribuição dos recursos tributários e garante aos municípios maior poder decisório, principalmente no que diz respeito às políticas sociais, efetivando a descentralização e a idéia de controle social, o que não implica que o município disponha de recursos (financeiros, materiais e humanos) suficientes para tais atribuições.

Em virtude desta nova situação desde a década de 1990, o governo brasileiro passou a implementar normas, leis e regras que passaram a obrigar os municípios e estados à criação de conselhos com as finalidades de

gerir, planejar e fiscalizar programas e projetos nas mais diversas áreas, tais como: saúde, educação, merenda, cidade, etc.

A maior parte dos municípios do território nacional são pequenos e médios e no estado de São Paulo, essa realidade não é diferente. O processo histórico de formação desses municípios paulistas está na base da produção agropecuária da economia e, por conseguinte, baseada em uma concepção de crescimento nos moldes da década de 1970, em que a tônica do milagre econômico, impulsionava o desenvolvimento a qualquer custo, e o meio ambiente pagou o preço mais alto neste modelo.

Outro fator importante desse período, a ser analisado, que implica em padrões culturais, é a disputa pelo desenvolvimento e pelos recursos públicos advindos dos governos ou do Estado ou da União, os quais se constituíam como grandes provedores dos municípios. Neste modelo, as relações se pautam pelo clientelismo entre os representantes das diversas esferas de poder. Esta prática alastrou-se e se perpetuou na sociedade brasileira, tornando-se cada vez mais comum e tornando os sistemas dependentes de relações pouco ou nada calcadas nas reais necessidades da maioria, mas representativa da minoria historicamente ligada ao poder econômico e político²⁸.

A prática de promover o desenvolvimento local às custas de “apadrinhamentos” políticos, acabou por criar contendias regionais entre municípios vizinhos que se tornaram verdadeiros “currais eleitorais” em troca de auxílios de deputados estaduais e federais e funcionários comissionados dos altos escalões do poder público estadual e federal, realizando verdadeiras brigas por recursos, emendas e projetos²⁹. Coincidentemente, foi justamente neste período o Brasil deixou de ser um país de maioria rural e passou a ser eminentemente urbano, tornando as cidades um local de concentração de problemas das mais diversas ordens, em especial a de assentamentos irregulares e desprovidos de infra-estrutura urbana e aumento dos problemas sociais relacionados a pobreza e ausência de uma política que buscasse a

²⁸ Cabe lembrar que essa prática não nasceu com a redemocratização, mas desenvolveu-se justamente no período da ditadura militar no Brasil.

²⁹ Nas décadas de 1960 a 1980 essas competições entre os municípios tornaram-se tão explicitadas que foram exploradas em programas de TV como Cidade X Cidade ou em concursos de beleza como os de Miss, etc.

solução das novas demandas decorrentes dos processos acelerados de urbanização, mas buscava-se um desenvolvimento fragmentado, focado em setores da economia local e regional.

Essa “tradição” baseada na lógica da disputa entre os municípios vizinhos, acabou por superar a antiga idéia de “bairrismo” a medida em que houve um certo pacto, que deu ao município – sob o ponto de vista da sociedade local – uma dimensão tão ampla quanto a de um país, ou seja, cria-se a idéia de um “nacionalismo municipal” ou “nacionalismo local”, por assim dizer³⁰.

Assim, a cidade passa a ser uma mercadoria valiosa em que as positivities são ressaltadas a fim de disputar e atrair mais investimentos do que suas vizinhas.

Independentemente da existência ou não de um planejamento estratégico norteador das políticas municipais, a idéia de competição e disputa entre municípios encontra ressonância mesmo em localidades pequenas e distantes, já que existe a assimilação de práticas dissociadas do arcabouço teórico. Deste modo, há um fechamento em torno de um projeto local de desenvolvimento que ao mesmo tempo une os diversos atores (políticos, empresários, comunidade) e impede que haja divergências internas, dando a idéia de que os conflitos locais não existem.

Aqueles que não se sentem contemplados pelo “projeto” ou que dele discordem são imediatamente identificados como um agente contrário, não apenas às idéias, mas ao “desenvolvimento” do município, passam ser “inimigos” e por isso são isolados, excluídos dos processos decisórios. A focalização local passa ser imperativa de tal modo que há o esvaziamento do debate político, os conflitos são minimizados e há conseqüente despolitização à medida que os vínculos com as questões globais são quebrados. O município torna-se então, como uma ilha.

Nesta lógica não cabem dentro do município, a pobreza, os problemas sociais e ambientais, pois uma vez que estes fatores são elementos que afastam os possíveis investidores. O município tende a adotar como estratégia a transferência do máximo de responsabilidades e custos para o

³⁰ As expressões aqui empregadas, estão relacionadas ao texto “*Pátria, empresa e mercadoria*” de Carlos Vainer, publicado no livro “*A cidade do pensamento único*”. págs. 75 a 103.

Estado e para a União, incorporando programas e políticas compensatórias a fim de que os problemas sejam minimizados de tal modo que seja possível criar uma idéia de município desenvolvido.

Em meio a esta cultura, a legislação brasileira, seguindo os modelos internacionais de gestão, passa a impingir aos municípios a criação de conselhos, órgãos colegiados, comissões tripartites, entre outros instrumentos de atuação da sociedade, cuja finalidade está em modificar as bases culturais da democracia brasileira de representativa para participativa, no que diz respeito à gestão de questões locais.

Neste cenário repleto de contradições torna-se difícil definir em que medida a representatividade definida em lei, corresponde à forma como se constroem as alianças e as identidades locais ou como estão estruturados os grupos de interesses, em especial no que se refere à gestão urbana da qual o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, a Lei Orçamentária e o Planejamento Plurianual (PPA) são instrumentos a serem apropriados pela sociedade local com a finalidade de articular os processo de planejamento e democratização da cidade.

Historicamente, o poder público tem reforçado a tendência à exclusão social na medida em utiliza tais instrumentos para manipular a legislação urbana e criar a desigualdade no tecido urbano; espraia na periferia os conjuntos habitacionais, mantém vazios urbanos nas áreas mais centrais, favorecendo a especulação imobiliária e fecha os olhos para as ocupações irregulares, reproduzindo assim a lógica perversa da urbanização a qualquer custo.

Desde o período desenvolvimentista criou-se uma percepção coletiva de que o desenvolvimento de uma cidade, região ou país está vinculado a novos empreendimentos para expansão urbana, grandes indústrias, grandes obras viárias, excluindo-se a percepção de que para que haja um desenvolvimento real deve haver melhorias nos indicadores sociais de modo que revelem melhorias nas condições de vida da população e que esta não é resultante deste modelo de desenvolvimento, pois não há nele distribuição de renda, ao contrário é concentrador.

A dificuldade em se constituir um modelo de planejamento urbano participativo está justamente no fato de que, na maioria dos pequenos e

médios municípios brasileiros, não há a cultura da participação da sociedade nos espaços públicos de discussão. Mas a legislação em alguns casos exige esta participação, como é o caso do Plano Diretor, dos Conselhos municipais, etc. Nesses casos, via de regra, há uma ingerência por parte dos poderes públicos locais na seleção dos participantes e mesmo da distribuição dos cargos nos conselhos.

Dentre os avanços que a nova política urbana criou está a possibilidade de participação mais ampla e democrática permitindo à sociedade civil atuação efetiva na gestão da cidade, o que seria de interesse e necessidade de todos. Porém, há fragilidades nos processos de participação popular à medida que ainda é possível a manipulação de processos e ações por meio de influência do poder público.

De acordo com Vainer, 2001, os conselhos municipais, que deveriam ser a arena onde se explicitam as contradições e os atores sociais estabelecem as disputas por propostas que, muitas vezes tem como pano de fundo a lógica das necessidades de cada segmento, a qual deveria ser participativa, democrática e integrada. Ao contrário, acabam por reproduzir a lógica de desenvolvimento já existente, em que, poucos se beneficiam da mais-valia imobiliária quando da transição do rural para o urbano, fruto de decisões dos que planejam a cidade, garantindo a apropriação privada da riqueza pública.

Sob esse aspecto, a elaboração do Plano Diretor, não atende as necessidades da população local se o poder público estiver associado aos interesses imobiliários e não ao compromisso em construir uma cidade sustentável.

De acordo com Bueno, 2006, os consórcios e comitês de bacias, por sua vez, podem dar importante contribuição no que se refere ao planejamento participativo e integrado, pois possuem visão e prática nesta linha, com algumas iniciativas positivas, considerando que a unidade de gestão é toda a bacia, que extrapolando os limites do município, o que não significa que as experiências sejam suficientemente abrangentes e democráticas. Sobre isso, MARICATO, 2001: 80, afirma que o urbanismo modernista tradicional desconsidera aspectos naturais como as bacias hidrográficas, uma vez que

privilegia a visão econômica, portanto o planejamento urbano, ainda está muito distante desta integração.

Se por um lado o poder político pode influenciar as organizações e representações sociais, estas buscam pressionar o poder público através da mobilização e dos instrumentos legais. Por outro lado, o poder econômico tende a buscar maior controle sobre o poder público a fim de influenciar as políticas e ações públicas que viabilizem seus interesses.

Este jogo em que há composição de forças e que possibilita a criação de campos que em alguns momentos estão aliados, em outros, estão em lados opostos é pois, o verdadeiro exercício político que deve se dar de modo que possibilite situações e oportunidades de crescimento coletivo, criando processos democráticos e resultando em pactos que se ajustem melhor à criação de um consenso verdadeiro baseado nos avanços possíveis para aquele momento, segundo Machado, 2003.

As fragilidades nestes novos processos tendem a ser superadas à medida em as entidades se fortalecem e ampliam seus conhecimentos sobre as políticas públicas³¹ e a gestão participativa. Este patamar só pode ser atingido na medida em que a participação se torne mais efetiva e que se consolide nas diversas instâncias o exercício da cidadania e, segundo Oliveira (2002), *“a luta pela cidadania é a forma mais moderna, contemporânea, do conflito de classes”*.

3.2. Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga (PDI de 1971)

“A cavaleiro sobre o divisor de águas entre as bacias dos rios Grande, Turvo e São José dos Dourados, nos contrafortes do espigão do Viradouro, a área de dois quilômetros da barra dos dois córregos “Queixada” e “Marinheiro”, na saliência do espigão onde corre a ferrovia que se insinua entre o Córrego do Marinheiro e o Córrego Boa Vista, encontra-se o sítio urbano de Votuporanga”. (PDI de 1971. pág. 153)

³¹ A qualificação da gestão municipal através dos sistemas de informação, mapeamentos e estruturação de uma equipe técnica estável e qualificada são processos imprescindíveis.

O Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga foi elaborado por uma equipe de técnicos que compunha o Grupo de Planejamento Integrado (GPI)³², liderado pelo Eng^o Sérgio Mota³³, contratado pela Prefeitura Municipal de Votuporanga³⁴. Nele o diagnóstico elaborado aponta para diversos aspectos relacionados ao desenvolvimento do município: urbanos, demográficos, sociais, culturais, institucionais, econômicos, etc. Elaborado em pleno regime militar, o PDI é um documento norteado pela concepção vigente sobre a qual o papel do planejamento é aplicado na manutenção do regime político e do sistema econômico ao qual estava vinculado.

Para melhor entendimento das bases sob as quais os Planos de Desenvolvimento Integrados foram propostos e elaborados no Brasil, na década de 1970, é importante visitar alguns autores que em suas obras estudam as políticas e modelos econômicos que se desenvolviam no período.

Fernando Henrique Cardoso, 1972:52 a 60, em análise da publicação de Celso Furtado, “Brasil: tempos modernos”, 1968, aponta para o caráter tecnocrata e burocrático assumido pelo governo militar após 1964. O modelo político tecnocrático e o centralismo externo vigente durante o período da ditadura militar constituíam-se em divisor de águas entre os modelos de desenvolvimento nacionalista e o modelo econômico do Estado Militar de “expansão horizontal da economia”, em que se processou gradual diminuição dos investimentos urbano-industriais em benefício da produção agrária, permitindo a absorção da mão-de-obra, sem o emprego de tecnologias modernas – limitando assim, os investimentos em pesquisa para o desenvolvimento tecnológico nacional – ao mesmo tempo em que possibilitava conter as pressões sociais. Para Furtado, segundo FHC, esta era a ideologia vigente tanto no setor agrário, quanto na classe média tradicional brasileira.

Sendo a base do Estado Militar composta pela oligarquia agrária e pela burguesia empresarial nacional – favorável ao padrão de desenvolvimento associado ao capital internacional – a opção política adotada para o

³² O Grupo de Planejamento Integrado (GPI), a exemplo de diversas outras equipes de planejamento, vendiam este tipo de prestação de serviço por todo o país.

³³ Sérgio Mota, Engenheiro Civil de formação, foi Ministro de Telecomunicações no governo FHC de 1994 a 1998 e comandou o processo de privatização empresas estatais de telecomunicações.

³⁴ O Prefeito Municipal na época era o Sr. Ernani de Matos Nabuco, eleito pela ARENA.

desenvolvimento, foi por um caminho que atendia às pressões desses setores e favorecia a dinâmica estatal militar ao mesmo tempo em que preservava a “*ordem social*”.

Sobre a ditadura militar brasileira, Ianni, 1971, afirma que em virtude das “*exigências da política econômica, de reversão do sentido do desenvolvimento político e cultural (...) o poder civil e o poder militar se confundem num só poder*”. Em outras palavras, o poder estruturou-se sem que a população, “as massas”, se sentissem parte do governo, e sim governadas. Os institutos assumem a tarefa de possibilitar a “participação” de parcela da sociedade nos novos padrões de organização do sistema econômico e de liderança política; no caso a parcela oficialmente chamada a “participar” foi o setor empresarial, uma vez que tal espaço de “*participação*” possibilitaria retardar o anseio da “*classe dominante de assumir as rédeas do governo*”.

As relações de classe são reformuladas em sua base legal, social e econômica dando novas bases ao trabalhismo no país.

Assim, a política social imposta pelo regime militar buscava acabar com a participação da classe operária e assalariada nas decisões políticas; controlar ou anular a capacidade de composição política de grupos burgueses dos setores adeptos do modelo nacionalista de desenvolvimento; restaurar o controle das classes dominantes sobre as forças produtivas por meio do controle rígido e centralizado da política salarial e dos movimentos sociais; liquidar com a política de massas alterando-se a lei de greve, controlando sua utilização como técnica da reivindicação econômica ou política.

Se por um lado, a industrialização era vista como expressão do crescimento econômico e a tecnocracia era o modo pelo qual o Estado se organizava e à sociedade de modo que as técnicas se sobrepujassem às idéias, que a formação profissional se sobrepujasse à cultura geral. Deste modo, a oligarquia agrária também estava entre as prioridades do regime, visto que houve uma série de políticas voltadas para a formação técnica na área agrícola, expansão das fronteiras agrícolas e diversificação da produção para o fomento da agroindústria.

A planificação teve diferentes funções impostas historicamente e, de acordo com Pereira, 1971: 14 e 15, o Estado passa a assumir a função de agente planejador após a crise de 1929, de modo que a “*história possa ser*

dirigida”, daí a criação de mecanismos que permitam a intervenção do Estado na economia. A planificação capitalista acontece pela necessidade da reprodução do capital e *“por acomodações históricas entre interesses de classes dirigentes”*.

Deste modo, o governo militar passou a intervir na formação de técnicos – em detrimento da formação mais humanísticas – cujo perfil era preparado para atender as demandas das empresas públicas e privadas.

Para Saviani, 1999:120e 121, os anos de 1970 foram uma coroação para o *“autoritarismo desmobilizador”* da década de 1960, consumindo, de acordo com Saviani (1999), a *“democracia excludente”*, por não considerar as desigualdades sociais, período em que o *“projeto nacional” do governo Médici – Brasil-Potência – “não apenas desmobilizou a sociedade civil (...) como tentou mobilizar a sociedade brasileira a partir da própria sociedade política”*.

É neste contexto que a GPI, empresa responsável pela elaboração de planos diretores em vários municípios brasileiros, inclusive em Votuporanga, desenvolvia seu trabalho, metodologicamente referenciado nos conceitos de planejamento da época e de acordo com a visão de desenvolvimento oficial, que norteava todas as instituições públicas ou privadas, de modo que os planejamentos e planos diretores fossem instrumentos de soluções práticas de problemas e, ao mesmo tempo, de resultados imediatos com os quais os projetos militares de desenvolvimento nacional deveriam se implantar e consolidar na sociedade brasileira em âmbitos nacional, regional ou local.

Nesta linha, o texto do diagnóstico e as leis propostas pelo PDI 1971, apontam para um modelo de desenvolvimento vigente na época. Encontrou em alguns aspectos, ressonância na sociedade local, em outros, configurou-se como mera formalidade.

No texto diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Integrado, aponta-se para a possibilidade do município vir a ser sede regional aglutinando aproximadamente 30 municípios. Este fato se devia às condições de infraestrutura de comunicação viária que servia a região, em especial ao município, localizado na confluência das Rodovias Péricles Belini e Euclides da Cunha, além da via férrea da Alta Araraquarence.

Dentre as questões urbanas ligadas aos serviços, o abastecimento de água, de responsabilidade da Prefeitura Municipal, atendia a cerca de 97%

da área ocupada e já apresentava problemas de disponibilidade em quantidade e tratamento. A represa de captação era insuficiente para o suprimento da demanda e havia estudos apontando para duas possibilidades, sendo a primeira, a escolha de um novo manancial de água superficial para captação ou a perfuração de um novo poço artesiano, utilizando o recurso hídrico subterrâneo.

Esta última acabou sendo a opção escolhida, diante da fragilidade da rede hídrica superficial e da disponibilidade de água subterrânea tanto do Aquífero Butucatu³⁵, quanto do então desconhecido Aquífero Guarani, mais abaixo, do qual a água para o abastecimento é atualmente retirada por dois poços profundos³⁶.

A rede coletora de esgotos, no início da década de 1970, cobria aproximadamente 50% da área bruta e das edificações. O mesmo ocorria com a rede de captação de águas pluviais, que tanto quanto a rede de esgotos apresentava necessidade de ampliação.

Quanto aos pontos de lançamento de ambas as redes, estes coincidiam com as áreas afetadas pela erosão.

No caso dos esgotos, estes eram – e ainda hoje o são – lançados “*in natura*” no Córrego Boa Vista, próximo à confluência com o Córrego do Marinheirinho – em paralelo à Rodovia Péricles Belini – e no próprio Marinheirinho, próximo à sua confluência com o Boa Vista – em paralelo com a Rodovia Euclides da Cunha – à jusante da represa de captação da Superintendência de Águas e Esgotos de Votuporanga (SAEV), sem qualquer tipo de tratamento.

Outro importante apontamento realizado pelo diagnóstico do PDI de 1971 foi a insuficiência das áreas verdes e de lazer no traçado urbano, aproximadamente 1,6 m² por habitante, índice inaceitável considerando as condições climáticas da região.³⁷

³⁵ No Capítulo 2 abordou-se em nota o fato de haver, a época pouca ou nenhuma informação disponível sobre o Aquífero Guarani, o que provoca certa confusão quanto ao nome do aquífero explorado para o abastecimento de água de Votuporanga.

³⁶ O primeiro poço profundo perfurado foi na Vila Muniz na década de 80 e o segundo, em 2004, no Bairro Pozzobon.

³⁷ A classificação do clima na região, segundo Koopen é do tipo AW (clima tropical) e a temperatura média nos meses mais quentes é de aproximadamente 37°C, e no mês mais frio é de cerca de 10°C, ficando a temperatura média anual por volta dos 24 °C, de acordo com o Diagnóstico do Plano Diretor Municipal de 1995.

O PDI e seus produtos: Leis Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e de Posturas, foram aprovados pela Câmara Municipal de Votuporanga no ano de 1971, apontando que o traçado urbano não deveria transpor as rodovias e a linha férrea, ficando circunscrito em uma espécie de polígono. Quanto à vocação econômica do município, o PDI indica para a agro-indústria, para o beneficiamento e transformação da produção local, apontando a forte presença da agropecuária e incipiente indústria moveleira, foram elaboradas pranchas contendo desenhos do traçado urbano e do distrito industrial em 4 fases de expansão.

Apesar do pacote ter sido aprovado pela Câmara Municipal, a ausência da participação pode ser percebida pela aprovação da lei do PAMIVO³⁸, que no setor da economia local, apontava para a implantação de diversos tipos indústrias no município, ao contrário do que apontava o PDI, e nos anos seguintes diversas leis complementares e substitutivas foram aprovadas pela Câmara Municipal, de modo a dar condições e incentivos ao desenvolvimento da indústria local, em particular à indústria moveleira, resultando mais tarde na criação da AIRVO (Associação Industrial da Região de Votuporanga), o SINDMOB (Sindicato das Indústrias do Mobiliário), o Pólo Moveleiro (Pólo de Modernização do Setor Moveleiro de Votuporanga) idealizado por uma parceria entre a Faculdade de Administração da USP e o SEBRAE, o CEMAD (Centro de Formação Profissional da Madeira), nos moldes do existente em Bento Gonçalves no Rio Grande do Sul, conforme relata PAVAM, 1999.

A tabela abaixo trata dos principais pólos moveleiros do Brasil e revela a posição de destaque do município de Votuporanga em relação aos demais municípios, destaca-se a proximidade de Votuporanga em relação aos municípios da Região Sul do país.

³⁸ PLAMIVO (Plano de Amparo e Incentivo Industrial de Votuporanga), já mencionado no Capítulo 2.

Tabela 4 – Renovação (em %) do parque industrial: principais pólos moveleiros do país

% Renovação	Principais pólos moveleiros (1996-1997) (% de indústrias)						
	Mirassol	Votuporanga	São Paulo	Ubá	Arapongas	S.Bento do Sul	Bento Gonçalves
Menos de 3%	5%	19%	5%	0%	8%	7%	9%
3 a 10%	16%	14%	20%	0%	24%	36%	31%
10 a 30%	32%	5%	25%	56%	38%	36%	36%
+ de 30%	37%	29%	35%	27%	22%	14%	24%

Fonte: RODRIGUES, Fabíola. Por onde vão as “brisas suaves” do sertão paulista? – População e estrutura urbana na constituição da cidade (im)possível – Votuporanga, um estudo de caso. Dissertação de Mestrado – Unicamp, 2005. pág 115

Talvez o melhor exemplo de desconsideração ao PDI de 1971 no plano físico seja o loteamento do Bairro Pozzobon, que ao contrário das orientações do PDI de 1971, foi implantado às margens da Rodovia Euclides da Cunha, transpondo-a, próximo ao 1º Distrito Industrial, projetado pelo próprio PDI, no setor norte da cidade.

O Bairro Pozzobon³⁹ foi criado a partir da implantação de um bairro industrial para a população de baixa renda – COHAB – que recebeu grande afluxo populacional em decorrência de vários loteamentos populares que surgiram no seu entorno.

Atualmente o que popularmente é chamado de “*Pozzobon*” em Votuporanga, compreende também os Bairros Brisas Suaves, Santa Amélia, Votuporanga I, Pró-Povo, Jabuticabeiras, Loteamento Jd. Morini, Loteamento VI. Residencial Bortoloti, Parque Rio Vermelho, Parque das Nações I e II, COHAB Cris, Jd Residencial do Prado, Jardim N.S. Aparecida, Jd. Stª Iracema, Conj. Habitacional Ver. José Nunes, Jardim Canaã, Conj, Habitacional João Albarelo, Loteamento Pq. Residencial Colinas e VI. Célio Honório Junior.

Depois de aprovado, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Votuporanga foi abandonado pela administração pública local e nunca foi realmente colocado em prática. Após 24 anos de esquecimento e obsolescência voltou a ser discutido por ocasião de sua revisão que originou o Plano Diretor de Votuporanga – PDM de 1995.

³⁹ O Bairro Pozzobon, recebeu esta denominação em homenagem ao empreendedor imobiliário local e ex-Prefeito Municipal por 3 vezes, o Sr. Mário Pozzobon.

Tabela 5 – Relação dos loteamentos segundo o ano de abertura e localização intra-urbana em Votuporanga de 1937 a 1992

Relação dos loteamentos segundo o ano de abertura e localização intra-urbana em Votuporanga de 1937 a 1992		
Loteamento	Ano de Abertura	Localização
Patrimônio Velho	1937	Centro
Vi. Hercília	1948	Leste
Vi. Sá	1948	Leste
Vi. Budim	1948	Leste
Patrimônio Novo	1948	Centro
Sta Luzia	1948	Centro
Bairro da Estação	1950	Sudoeste
Cidade Nova	1950	Sudoeste
Bairro São João	1952	Sudoeste
Vi. Marim	1952	Centro
Vi. São Vicente	1955	-
Vi. América	1956	Centro-Oeste
Vi. Muniz	1957	Sul
Jd. São Paulo	1959	-
Vi. Paes	1959	Centro-Leste
Loteamento Sta. Elisa	1959	Centro-Oeste
Chácara da Aviação	1959	Oeste
Recanto dos Esportes	1959	Centro-Oeste
Loteamento Albino Zan	1961	Centro-Oeste
São Judas Tadeu	1962	Centro-Norte
Pq. Brasília	1964	Centro-Norte
Loteamento Alberto Honório	1964	-
Jd. Alvorada	1964	Leste
Chácara Camargo	1964	-
Loteamento José S. Melo	1965	-
Jd. Yolanda	1965	-
Jd. Sto Antônio	1965	Oeste
Loteamento Nova Boa Vista	1966	Centro-Norte
Pq. 8 de Agosto	1966	-
Loteamento Bandeirantes	1966	-
Vi. Guerche	1966	Centro-Oeste
Pq. Guarani	1966	Sudoeste
Bairro Marão	1966	Sudeste
Chácara das Paineiras	1966	Oeste
Pq. dos Estados	1967	Centro-Leste
Chácara Vera	1967	Sul
Jd. Humuarama	1967	Sudoeste
Jd. Paraíso	1967	Oeste
Pq. São Pedro	1967	Leste
Vi. Formosa	1967	-
Loteamento Sta Alice	1968	-
Loteamento José Marim Cruz	1968	-
CECAP I	1968	Sul
Pq. Roselândia	1968	Sul

Continuação da tabela 5		
Lotemento	Ano de Abertura	Localização
Vi. Lupo	1968	-
Jd. Botura	1970	-
Jd. Paulista	1971	-
Jd. Progresso	1974	Sul
Pq. Residencial San Remo	1976	Centro-Oeste
Loteamento São Vicente	1978	Norte
Jardim Boa Vista	1978	Sudoeste
Bairro Pozzobon	1978	Norte
1º Distrito Industrial	1978	Norte
Vi. Lions	1978	Leste
Jd. Eldorado	1978	Sudeste
Pq. Residencial Estela	1978	Sudeste
Jd. Santos Dumont	1978	Sudoeste
Jd. das Palmeiras I	1978	Oeste
Jd. das Palmeiras II	1978	Oeste
Chácara Ferrari	1978	Oeste
Jd. Terras São José	1978	Oeste
Vale do Sol	1978	Leste
Pq. Rio Vermelho	1979	Norte
Pólo Industrial de Votuporanga	1979	Oeste
2º Distrito Industrial	1979	Oeste
São Cosme	1979	Leste
São Damião	1979	Leste
Jd. Planalto	1979	Sudeste
Loteamento campo Limpo	1979	Oeste
Chácara Sta Maria	1979	Leste
Jd. Marim	1979	Centro-Leste
Jd. Bom Clima	1979	Leste
Jd. Santa Felícia	1980	Leste
COHAB	1981	Norte
CECAP II	1981	Oeste
Loteamento Residencial Max	1981	-
Pq. Residencial Sta Amélia	1983	Norte
Vi. Laureano	1983	Centro-Oeste
Jd. Primavera	1984	-
Pq. Residencial Friosi	1986	Oeste
Loteamento Res. Jd. Sta Paula	1987	Sudeste
Parque das Nações I	1988	Norte
Parque das Nações II	1988	Norte
Propovo	1988	Norte
Pq. das Brisas	1988	Oeste
Bairro do Café	1989	Oeste
Pq. Residencial do Lago	1989	Leste
Jd. N.S. Aparecida	1991	Norte
Jd. Sta Iracema	1991	Norte
3º Distrito Industrial	1991	Oeste
Conj. Hab. Votuporanga	1992	Norte
Conj. Hab. Albarello	1992	Norte

Fonte: RODRIGUES, 2005: 102 a 104.

MAPA 6 – Evolução da Malha Urbana de Votuporanga – PDV 2006

3.3. Plano Diretor Municipal – PDM 95: caminhos e descaminhos do planejamento, gestão e participação popular na construção de cidade.

“Necessitamos compreender que apenas do empirismo e do esboço desinteressado, não resultarão as ações que a sociedade e o próprio poder público esperam encontrar no PDM, sem incorporar situações e pressupostos vivenciados em experiências, principalmente contemporâneas, atualizadas”. (PDM – 95, Diagnóstico e Subsídios, pág 24)

O Plano Diretor Municipal de Votuporanga (PDM) realizado em 1995 foi proposto pelo poder público municipal⁴⁰ em virtude da necessidade de realizar uma atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) elaborado em 1971 e em cumprimento a determinações jurídico-constitucionais.

Como agentes neste processo figuraram o poder público municipal (PMV), como contratante e a Sociedade dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Votuporanga (SEARVO), como contratada para a elaboração de revisão do PDI - 71.

Naquele período, meados da década de 1990, a legislação nacional sobre planos diretores era algo novo, pouco debatido e ainda sem regulamentações e mecanismos de aplicação, limitando-se a cumprir um preceito constitucional, referente ao planejamento urbano.

Para realizar a tarefa de elaboração da revisão a SEARVO⁴¹ organizou uma equipe de profissionais técnicos que passaram a realizar o trabalho de revisão do PDI e de levantamento e atualização dos dados sobre o município.

O Plano Diretor Municipal proposto pela equipe deveria seguir o modelo participativo, com audiências públicas, em que na pauta constassem os diversos temas ou setores, sobre os quais as bases do desenvolvimento

⁴⁰ O Prefeito Municipal nesta época era o Sr. Pedro Stefanelli Filho, eleito pelo PL.

⁴¹ É importante frisar um fato que é bastante comum no interior, quanto à importância das Sociedades de Engenheiros e Arquitetos nessas localidades, seja sob a ótica social, seja sob a ótica da influência política.

municipal se dariam e a partir dos quais se organizariam os documentos e leis que seriam produzidos.

Foram organizados dois momentos da discussão denominados “Ciclo de Debates para o Desenvolvimento de Votuporanga”. Para esses momentos foram convidados representantes de instituições locais que compunham a chamada sociedade civil organizada.

O primeiro Ciclo de Debate foi proposto com base num documento cujo teor era um resumo do diagnóstico, contendo dados atualizados levantados preliminarmente pela equipe.

A resposta a estes momentos de participação da sociedade local foi pouco significativa, expressa pelo baixo quorum de entidades populares e pela presença de representantes de entidades locais ligadas a grupos econômicos e políticos do município, que se sentiam de alguma forma ameaçados com a perspectiva de mudanças nas bases sobre as quais estavam historicamente estruturados.

A população local, pouco habituada a participação, via com estranheza e dificuldade em entender a necessidade das audiências públicas na elaboração do Plano Diretor.

A metodologia adotada pela equipe para convidar a população a participar das audiências públicas esbarrou na resistência das associações de cunho mais popular, como as de bairro que viam com desconfiança as iniciativas da equipe – vista por parte da população como uma extensão da administração pública municipal – de ampliar o debate incluindo os setores mais populares da sociedade de Votuporanga.

A ausência da prática da participação estimula a população, o foco nas necessidades individuais e imediatas do cotidiano, dificultando a compreensão e o envolvimento em discussões mais amplas e coletivas, seja do grupo ao qual pertença, seja dos grupos com os quais seu grupo se relacione, seja do município e da região em que está inserida.

Por outro lado, também não era do interesse de pessoas do poder público local que houvesse maior participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor. De acordo com a perspectiva de representantes da Prefeitura Municipal, o Plano Diretor deveria ser elaborado pelos técnicos

contratados para apresentar documentos e leis que solucionassem os problemas locais.

Esta visão, fruto da tradição que separa técnica e política, contribuiu para a concepção de que o Plano Diretor serviria para cumprir a legislação vigente, sem o qual, a obtenção de recursos provenientes da União seria prejudicada.

O modelo de debate proposto pela equipe incomodava porque a participação da população no debate gerava questionamentos que de certa forma criavam instabilidade para a administração local. Isso porque, as bases do desenvolvimento local estavam fundamentados na tradição rural-agrária – praticada nas famílias tradicionais que se por vezes rivalizam e se alternam no poder, por outras compõem alianças – calcada em relações de vizinhança, de compadrio e apadrinhamento onde existe controle interpessoal dos comportamentos. São esses grupos que se sentem ameaçados pela construção de uma visão crítica que obrigaria a municipalidade a assumir publicamente possíveis erros na gestão.

Para os que representavam os grupos ligados ao poder político local, a crítica era entendida como visão de oposição e como as relações pessoais misturavam-se com as relações políticas, logo, opositores e críticos eram vistos como inimigos.

Neste aspecto, aflora uma das principais contradições do sistema capitalista em que o discurso do grupo que está no poder é o de universalização das políticas e das ações públicas, porém estas são sempre realizadas em virtude dos interesses do próprio grupo.

Assim, vigora a lógica de que o que não é visto não é percebido, logo, não existe. De acordo com esta concepção, existe uma espécie de “maquiagem” criada com o intuito de esconder as imperfeições e os verdadeiros interesses por trás das ações e dos discursos. Essa “maquiagem”, também serve como atrativo na disputa existente entre os municípios por mais e melhores investimentos econômicos da iniciativa privada.

Para a equipe, a idéia de tornar o Ciclo de Debates um espaço capaz de discutir o desenvolvimento do município tinha como objetivo realizar interações e conjunções entre o diagnóstico quantitativo e estatístico e a realidade local com dados qualitativos trazidos pelos representantes das

entidades. Contudo, o documento subsidiário do Ciclo de Debates fora escrito em linguagem não acessível, ou seja, a redação acadêmica do documento elaborado pela equipe, dificultava a compreensão da maioria dos participantes que, mesmo pertencendo à elite local apresentavam baixo grau de instrução.

Os temas propostos estavam organizados de acordo com o próprio diagnóstico. A expectativa era que os debates contribuíssem com subsídios que norteariam as políticas públicas decorrentes dos apontamentos do Plano Diretor e da legislação dele resultante.

Sendo assim, o Ciclo de Debates foi organizado em duas fases, ambas enfocando os seguintes temas, denominados setores:

- 1- Agropecuária;
- 2- Indústria;
- 3- Comércio e serviços;
- 4- Saúde;
- 5- Educação;
- 6- Cultura e patrimônio histórico-arquitetônico;
- 7- Esportes e recreação;
- 8- Turismo e lazer;
- 9- Problemas sociais;
- 10- Infra-estrutura e preservação ambiental.

Cada setor deveria ser trabalhado com interfaces uns com os outros em cada um dos aspectos propostos acima.

De acordo com Hollanda, 2003, a dificuldade em se extrair do debate a participação efetiva da população residia no fato de que a falta do pensamento reflexivo impede a transcendência das necessidades do cotidiano, na fragmentação existente entre o técnico e o político, herança dos processos históricos de desenvolvimento agrário, de urbanização e industrialização, nas dicotomias que escondem as fragilidades, as disputas pelo poder e a “luta de classe”, em âmbito local, expressos pela ruptura entre os poderes executivo e legislativo e a ausência do judiciário no processo de discussão pública do Plano Diretor de Votuporanga.

Nesta arena, as representações, os atores, confundiam seus papéis ora defendendo interesses da administração pública, ora da entidade de classe.

Conforme já mencionado, a Prefeitura Municipal contratara a SEARVO para a elaboração do Plano Diretor e para realizar esta tarefa, a entidade criou uma equipe técnica. Deste modo, a SEARVO acabava por atuar como mediadora nas tensões e nos conflitos de interesses entre a visão que a administração pública possuía do que deveria ser o processo de elaboração e o resultado final – o Plano Diretor, propriamente dito – e a visão que a equipe possuía sobre os mesmos processos e produtos.

Esta mediação freqüentemente esbarrava em dificuldades geradas pela identificação (confusão) de papéis dos atores quando a mesma pessoa exercia um cargo público e participava de uma entidade de classe, por exemplo, o superintendente da autarquia municipal de água e esgotos SAEV à época, também participava do conselho do Plano Diretor formado por membros da SEARVO.

É comum, mas cidades médias acontecer confusões relacionadas aos papéis em situações que os agentes políticos e os atores sociais são a mesma pessoa. Cria-se, portanto, situações conflitantes nas quais os interesses individuais ou de grupos podem se sobrepor aos interesses sociais, coletivos. Outras vezes, os conflitos surgem entre os interesses institucionais e coletivos e assim por diante, dificultando o diálogo e as reflexões num processo de discussão mais ampla, como por exemplo, em audiências públicas.

Aí, residiram algumas dificuldades em virtude da ambigüidade presente nos dois personagens representados pelo mesmo ator social. Neste caso, a questão da água no município, fundamental para o desenvolvimento local e “calcanhar de Aquiles” para a administração pública, não foi tratada com o aprofundamento necessário, nem nas audiências públicas, nem no conselho do plano, uma vez que a crise de abastecimento de água do município parecia ter sido superada com a perfuração do poço profundo na década de 1980.

Já em relação aos efluentes, o tratamento, apesar de necessário, seria algo para o futuro, uma vez que a coleta e o afastamento dos esgotos eram realizados em mais de 90% dos domicílios da zona urbana, por meio das linhas de emissários despejavam tudo a jusante da lagoa de captação da SAEV (micro-bacia do Ribeirão do Marinheirinho), na confluência do Córrego Boa Vista com o Ribeirão do Marinheirinho, próximo ao deságüe deste no Rio São João do Marinheiro (município de Cardoso).

Ao mesmo tempo, a participação de um Engenheiro Agrônomo, também representando, no processo, duas instituições – a SEARVO e a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) – auxiliou na elaboração do diagnóstico e das propostas para o setor de Agricultura e Infra-Estrutura e Meio Ambiente, e nos momentos em que, tanto nas audiências públicas, quanto nas reuniões do conselho do Plano Diretor, fomentava o debate sobre a importância da preservação e recomposição das matas ciliares, desassoreamento dos corpos d'água no município, proteção das nascentes e diversidade agrícola (policultura).

Embora estas fossem discussões simultâneas, não houve incorporação do grupo que discutia abastecimento de água e saneamento da discussão realizada pelo grupo de agricultura e Infra-Estrutura e Meio Ambiente, fato que acarretou, mais tarde, em desdobramentos com piora na qualidade ambiental da área da represa de captação da SAEV e por consequência, da bacia do Marinheirinho, como se verá mais adiante.

Durante todo o processo de elaboração do PDM, a discussão pautou-se pela lógica do desenvolvimento econômico, fato que também pontuou as discussões que se seguiram no legislativo por ocasião da aprovação da Lei do Plano Diretor, de Zoneamento, do Código de Obras e Posturas, este último, retirado da votação pelo executivo, por não ter sido objeto de uma avaliação jurídica prévia.

Desde a aprovação das leis derivadas do PDM de 1995, diversas emendas e alterações foram realizadas pelo legislativo a fim de atender às novas demandas locais. Não obstante, a participação da população pautada nas políticas públicas e ações do poder público local, referentes ao que foi estabelecido pelo Plano Diretor Municipal, ficou restrita a grupos, cujos interesses específicos e particulares, seguiram a lógica econômica ligada às necessidades imediatas.

A Lei do Plano Diretor Municipal, 1995: 2, trazia em seu texto a explicitação da necessidade de se considerar a função social da cidade, reforçando a importância da equidade na distribuição entre os custos e os benefícios dos investimentos públicos, “*estabelecendo os limites entre o direito de propriedade do solo e o direito de construir, recuperando para a coletividade parte da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público*”; a

necessidade de se realizar a regularização fundiária e da produção habitação de interesse social. Quanto ao meio ambiente, o Plano fala de preservação, de proteção e de recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana.

Em seu artigo 3º, a Lei do Plano nº 02829/95 diz:

O Plano Diretor deve ser marco inicial no processo permanente de planejamento municipal, contar com a cooperação das associações representativas da população e buscar compatibilizar, o planejamento local com os dos municípios vizinhos, garantindo a efetiva integração regional. (Lei do PDM - 1995 pág. 2)

A Lei do Plano de 1995 estabelece as diretrizes sobre a agropecuária; Indústria; comércio e serviços; saúde; educação; cultura e patrimônio histórico e arquitetônico; esporte e recreação; turismo, bem estar social; preservação ambiental e; urbanização. Também previa a criação do Conselho do Plano Diretor, vinculado ao poder executivo e a criação de um banco de dados informatizado sobre o município, aberto à população para consulta.

Além da Lei do Plano, também foram elaborados e entregues os seguintes produtos: Código de Obras, Lei de Zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo e mapas que compõem a base cartográfica:

a) Diagnóstico:

- Concentração físico-espacial
- Distribuição espacial: unidades escolares
- Distribuição espacial: unidades de saúde

b) Subsídios:

- Sistema de esgotamento sanitário
- Micro bacia do Marinheirinho: Capacidade de Uso do Solo

c) Diretrizes:

- Sistema Viário e sua expansão
- Zoneamento e novo perímetro urbano
- Macro zoneamento rural

O Plano Diretor Municipal de 1995 revela que mesmo antes da elaboração do Estatuto da Cidade, havia na equipe de elaboração do Plano uma espécie sintonia política com o que se discutia nos movimentos populares e nos espaços democráticos ligados às questões da reforma urbana. Porém ainda não existia, no país, clareza sobre quais seriam os instrumentos legais que viabilizariam a concretização de tais preceitos, deste modo, as discussões e mesmo as propostas acabavam ficando numa dimensão muito mais teórica e ideológica do que propriamente técnica. Também é importante lembrar que, em 1995, numa cidade média como Votuporanga, com suas tradições sócio-culturais e políticas, esses preceitos estiveram muito distantes da realidade local, portanto, quase intangíveis para a época.

Quanto à expansão e ocupação da malha urbana, na década de 1990, houve forte valorização dos loteamentos na zona norte da cidade, primeiramente planejados para atender as camadas de baixa renda da população, que passaram a ser procurados pela classe média local, fato que provocou alterações na distribuição da população trabalhadora no território intra-urbano de Votuporanga.

TABELA 6 – Relação de Loteamentos de Votuporanga segundo a data de abertura: de 1993 a 2003

Loteamentos	Ano de Abertura	Localização
Conj. Hab. Votuporanga D	1993	Sul
5º Distrito Industrial	1996	Sudoeste
Jd. dos Pinheiros	1999	Oeste
VI. Residencial Bortoloti	2000	Norte
Conj. Hab. Vereador José Nunes	1998	Norte
Jd. Residencial do Prado	1998	Norte
Jd. Canaã	1997	Norte
Jd. Brisa Suave	1999	Norte
Própovo	1996	Norte
Loteamento Jd. Morini	1993	Norte
4º Distrito Industrial	1997	Norte
Loteamento VI. Ana	1997	Norte
Conj. Hab. Jamir D´Antonio	1998	Sudoeste
VI. Nasser Marão	1996	-
Pq. Res. Waldomiro Nogueira Borges	1999	-
VI. Residencial Ester	2001	Centro-Oeste
Lot. Jd. Orlando Mastrocola	2001	-
Loteamento Villagio San Remo	2001	-
VI. Residencial Morini	2003	-

Fonte: RODRIGUES, Fabíola., 2005: 154

Diferentemente do que aconteceu com o PDI-71, no PDM-95, buscou-se colocar em prática a Lei do Plano e as leis complementares, apesar das diversas alterações realizadas pela Câmara Municipal e também pelo Executivo, além da não apropriação deste instrumento por parte da população, em especial dos segmentos mais populares.

Isso nos remete a algumas questões importantes como:

a) teria sido, o Plano Diretor Municipal de 1995, capaz de criar mecanismos adequados e eficazes para a orientação dos investimentos públicos com vistas à mitigação dos problemas urbanos, ordenamento territorial e apontamentos quanto aos caminhos da economia local?

b) em que medida o modelo de gestão e planejamento proposto e realizado no município a partir de 1995 possibilitou a participação e o desenvolvimento da consciência da população sobre a função social e ambiental da propriedade e da cidade?

3.4. Plano Diretor de Votuporanga (2006)

*“ Saiu o semeador a semear.
Semeou o dia todo e a noite o apanhou ainda
com as mãos cheias de sementes.
Ele estava tranqüilo sem pensar na colheita
porque muito tinha colhido do que outros
semearam.” (Cora Coralina)*

O processo de elaboração do Plano Diretor de Votuporanga em 2006 se deu em virtude da necessidade legal de revisar os Planos Diretores, pelo menos a cada, dez anos⁴².

Assim, a atual administração contratou uma equipe multidisciplinar formada por engenheiros, arquitetos, sociólogos, geógrafos, advogados, entre outros técnicos, para elaborar o novo Plano Diretor de Votuporanga, já em conformidade com as diretrizes e preceitos previstos no Estatuto da Cidade e com a responsabilidade de fazê-lo de modo participativo, lançando mão dos instrumentos legais de gestão do território urbano.

⁴² Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política pública urbana. 2ª ed. Instituto Polis – São Paulo, 2002. pág.58

Em 17 de janeiro de 2007, haviam sido entregues à Câmara Municipal de Votuporanga apenas a Lei do Plano – o Projeto de Lei nº 16/06 – e os mapas a ela anexos. Em entrevista realizada com o engenheiro responsável pela coordenação da equipe de elaboração do Plano Diretor (PD) de 2006, Jesus Silva Mello⁴³, os demais produtos como Leis de Zonamento, Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Obras e Posturas ainda se encontravam em fase de conclusão.

A metodologia de participação utilizada, segundo o coordenador, foi estabelecida pelo Estatuto da Cidade, que prevê a participação popular em audiências públicas, convocadas por meio de divulgação nos meios de comunicação locais, como também por de panfletos, carros de som.

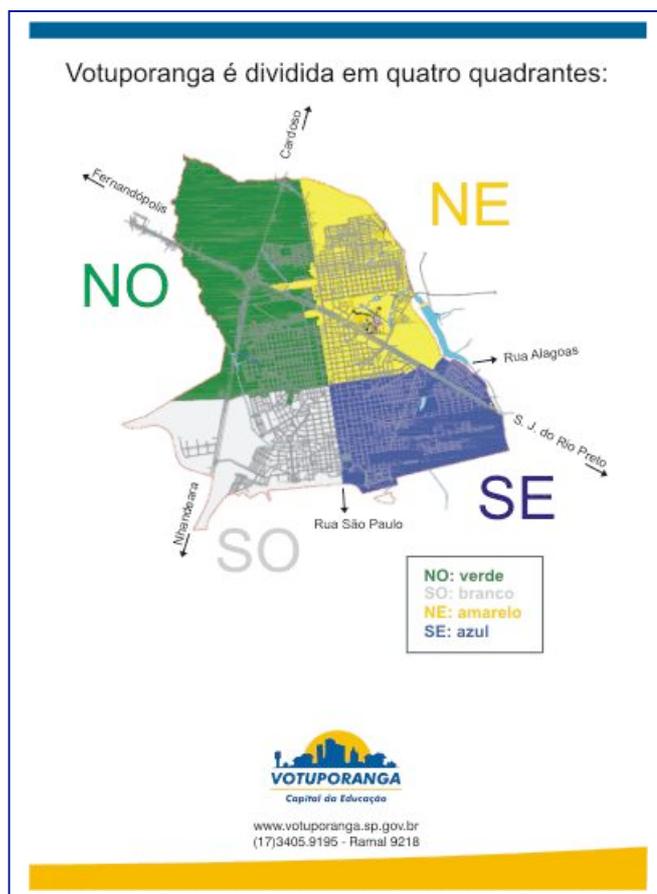
Toda a população de cada setor foi convocada de modo geral, porém foram convidadas especialmente, lideranças de associações de bairros, representantes de entidades religiosas, de assistência social ligadas aos bairros, entre outro, a fim de estabelecer um recorte daquela comunidade com vistas a ser o mais representativo possível.

De acordo com a metodologia desenvolvida pela socióloga da equipe, a cidade foi dividida em sete setores, ou quadrantes, sendo: Central, Noroeste, Sudoeste, Nordeste e Sudeste, além do Distrito de Simonsen e da Vila Carvalho. O comparecimento foi considerado pelo coordenador do Plano Diretor como insatisfatório em termos quantitativos, mas em termos qualitativos, o entendimento é que tenha sido satisfatório, com algumas boas surpresas em alguns setores, tal como na Vila Carvalho, cujo maior problema, segundo seu relato, é o fundiário⁴⁴.

⁴³ Entrevista (em áudio) concedida pelo Engº Jesus Silva Mello em Votuporanga – SP, no dia 15 de janeiro de 2007, nas dependências da SAEV – Superintendência de Águas e Esgotos de Votuporanga.

⁴⁴ A Vila Carvalho é uma comunidade centenária surgida às margens da Estrada Boiadeira , em terras pertencentes à Igreja Católica, localizada à sudoeste da área central da cidade, na região da bacia do Rio São José dos Dourados. Trata-se de uma comunidade rural que foi elevada a núcleo urbano pela atual administração. A cidade de Votuporanga surgiu posteriormente e se desenvolveu na direção oposta à Vila Carvalho que ficou isolada sem infra-estrutura urbana, até a bem pouco tempo e sem uma solução para a questão fundiária para aquela população, até agora.

FIGURA 9 – DIVISÃO DO MUNICÍPIO EM SETORES DO PLANO DIRETOR DE VOTUPORANGA DE 2006



Quando questionado sobre o processo de capacitação da população para a participação nas audiências públicas, o coordenado do plano informou que como forma de subsídios, antes de cada reunião era enviado material às principais lideranças, como forma de orientar, esclarecer e capacitar os participantes, que de acordo com a avaliação da equipe, este material foi bastante eficaz tanto na preparação para os que leram com antecedência, quanto para nortear as discussões.

Esse material é na verdade uma espécie de cartilha que traz uma mensagem convidando à participação e falando da importância do Plano Diretor para a cidade. A cartilha genérica contém 12 páginas que apresentam a seguinte estrutura: Apresentação; Comissão e Equipe Técnica; O que é o Plano Diretor? Para que serve? Como funciona? Porque participar? Quem

coordena o Plano Diretor? O que deve conter o Plano Diretor? Novos Instrumentos⁴⁵.

Na verdade é um material que mais se assimila a uma publicidade que busca informar ao leitor que o poder público local está realizando um Plano Diretor e que ele é participativo por regulamentação do Estatuto da Cidade. Mas não se constitui em um instrumento de formação, que leva a população à tomada de consciência sobre as questões cotidianas que devam ser discutidas e para as quais devem ser apresentadas propostas de solução ou, pelo menos de enfrentamento do problema. Este material não é educativo apesar de ter uma organização didática, não leva o leitor a refletir sobre as questões da cidade ou o estimula a participar das audiências públicas. Mesmo assim, foi eficiente para informar à população sobre a realização do Plano Diretor e sobre as reuniões (audiências públicas) que seriam realizadas na cidade dividida em setores.

De acordo com o Eng^o Silva Mello, as reivindicações da população foram incluídas pela equipe no Plano Diretor e as rodadas setoriais foram finalizadas em audiência pública na Câmara Municipal com a presença dos representantes dos setores, de modo que a Lei do Plano traz em seu texto as principais reivindicações populares.

Apesar de ter havido, na elaboração do Plano Diretor Municipal de 1995, os Ciclos de Debates, para o coordenador do PD 2006 – que também fez parte do Conselho do PDM-95 – esse foi o diferencial entre os planos diretores – a participação popular – revelando desconsiderar os Ciclos de Debates de 1995 como uma espécie de audiência pública de cunho participativo.

Para a equipe do PD 2006, os maiores avanços são ambientais como revela o texto da Lei do Plano:

“os parques lineares áreas onde se situam as nascentes cabeceiras e a extensão dos Córregos Marinheirinho e Boa Vista, situados no perímetro urbano, o Parque Municipal da Represa de Captação de água da SAEV; os Centros de Lazer – áreas públicas ou privadas, em situação de degradação ambiental; Reservas Ecológicas – áreas públicas ou privadas

⁴⁵ A cartilha encontra-se disponível na página principal do site da Prefeitura Municipal de Votuporanga no ícone Plano Diretor. Disponível em <http://www.votuporanga.sp.gov.br/> acessado em 16/01/07.

com vegetação significativa e preservada, situadas na Macrozona Urbana”.⁴⁶

O Município está implantando o Plano de Saneamento Ambiental (PSA), que aborda todos os problemas físicos e ambientais desde a drenagem urbana, até o tratamento dos esgotos, conforme exigência da União. Sobre o meio ambiente a nova Lei do Plano propõe em seu art. 60 a criação de 3 zonas de proteção ambiental, sendo estas a Zona de Proteção Ambiental da Represa “delimitada pela área da bacia de contribuição da Represa de Captação de água do Município de Votuporanga, que pertence à Bacia do Córrego do Marinheirinho” a Zona de Proteção Ambiental Pedro Quincas “composta por áreas privadas, interiores ao polígono formado pela rodovia Péricles Belini, pela estrada Municipal VTG 060, e pela margem Municipal do Rio São José dos Dourados”⁴⁷ e; a Zona de proteção Ambiental da Fazenda Experimental localizada na Bacia do São José dos Dourados, próximo à Rodovia Péricles Belini.

Com os *parques* lineares, o parque da área da represa e as áreas de preservação permanente, espera-se aumentar a quantidade de áreas verdes e de permeabilidade do solo, de modo mais condizente com o clima e com os solos da região.

MAPA 6 – Parques lineares - Diretrizes do Plano Diretor de 2006

Outro aspecto considerado como importante avanço neste Plano Diretor são as dimensões mínimas dos lotes, sendo que na “zona de reestruturação urbana”⁴⁸, o art. 83 define entre outros parâmetros, que “o tamanho mínimo dos lotes é de 210 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), sem possibilidade de desdobramento”. Na “Zona de uso misto”⁴⁹, o

⁴⁶ Trechos extraídos da Lei do Plano apresentado à Câmara Municipal, Art. 117.

⁴⁷ Subseções I, II e III da nova Lei do Plano Diretor.

⁴⁸ A Lei do Plano prevê em seu artigo 80 que “A Zona de Reestruturação Urbana é a porção do território municipal que possui as melhores condições de infra-estrutura, acesso a transporte, lazer e cultura, que em virtude de seu adensamento requer uma qualificação urbanística, apresentando as seguintes características (...)”.

⁴⁹ A Lei do Plano de 2006 prevê em seu art. 85 que “é a porção do território municipal com predominância de uso misto, grande diversidade de padrão ocupacional, sendo vedado o uso industrial e apresenta as seguintes características (...)”

art. 88 define que “o tamanho mínimo de lote é de 200m² (duzentos metros quadrados), sem possibilidade de desmembramento”.

A criação de “zonas de recuperação e de ocupação controladas”⁵⁰ cujos usos “residencial e de comércio local, com lotes mínimos de 420m² (quatrocentos e vinte metros quadrados), na faixa de 150m (cento e cinquenta metros) a contar dos limites dos Parques Lineares e do Parque Municipal da Represa”.

MAPA 7 – Prancha do zoneamento proposto - Diretrizes do Plano Diretor de 2006

Esses coeficientes já são alvo de discussões e controvérsias entre vereadores, empresários do ramo imobiliário e população em geral, que tem por tradição adquirir terrenos juntamente com um ou mais compradores sócios e depois solicitar o desmembramento. De acordo com informações de moradores locais há uma certa “correria” para protocolar as solicitações de desmembramentos antes da aprovação da nova Lei do Plano Diretor.

Quanto aos loteamentos fechados, que nos últimos anos tem se multiplicado, deverão ser efetuadas normatizações, em lei complementar – juntamente com a SEARVO – sobre as dimensões das ruas, o livre acesso às áreas públicas e a sua integração à cidade, às ruas e demais elementos de infra-estrutura urbana.

⁵⁰ Segundo os artigos 89 e 90 da Lei do PD de 2006, definem como Zonas de Recuperação e Ocupação Controladas são compostas “pelas Zonas 1,2 e 3 inserida na Bacia de Contribuição do Córrego do Marinheirinho (...)”, “ a porção do território municipal não recomendável para o adensamento populacional (...)”.

Lei do PD 2006 Art. 95 – A “Zona 1” caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, com forte presença de vazios urbanos e de recursos hídricos, loteamentos com precariedade de interligação viária com a malha urbana consolidada e fragilidade ambiental.

Parágrafo único - É vedado o uso industrial na área da “Zona 1”.

Art. 99 - A “Zona 2” caracteriza-se predominantemente pelos usos residencial, comercial e de serviços consolidados, possui parcelamento irregular e ocupação na Área de Proteção Permanente (APP) pertencente à Represa de Abastecimento de Água do Município e apresenta dificuldade de mobilidade em função da barreira formada pela Rodovia Euclides da Cunha.

Parágrafo único - É vedado o uso industrial na área da “Zona 2”.

Art. 102 - A Zona 3 é uma Área de Proteção Permanente (APP), que se caracteriza pela presença de recursos hídricos e pelo uso institucional.

Parágrafo único - A “Zona 3” obedecerá as disposições contidas no Plano Diretor de Saneamento Ambiental.

MAPA 8 – Perímetro Consolidado - Diretrizes Plano Diretor de 2006

O Projeto de Lei também versa sobre as políticas públicas municipais como educação, cultura, lazer, saúde, meio ambiente, transporte, e outras. Prevê a aplicação dos instrumentos urbanísticos e de política urbana constantes no Estatuto da Cidade. Apesar de trazer seções específicas sobre resíduos sólidos e saneamento ambiental, não trata do abastecimento e tratamento de água, uma questão tão relevante para o município, já que, segundo informações da Secretaria de Planejamento, em aproximadamente dentro de 10 anos, haverá novamente problema de abastecimento.

Em relação à política de desenvolvimento econômico, o texto do Projeto de Lei do Plano Diretor diz em seu art. 147 parágrafo III, que é um dos objetivos e *“o fortalecimento e a consolidação das vocações econômicas do Município, especialmente nas áreas agroindustrial, moveleira, comercial e de serviços”*.

Do ponto de vista da equipe de elaboração do PD 2006, houve grandes avanços desde o último Plano Diretor em 1995, dentre eles, o surgimento do Estatuto da Cidade e das orientações que traz para a elaboração dos planos diretores, os instrumentos de política pública urbana e de participação tornam o resultado melhor, segundo o coordenador, outro aspecto importante foi a organização do executivo. A Secretaria de Planejamento estava organizada com uma base cadastral e cartográfica digitalizada e bastante atualizada, eficiente e completa, contribuindo consideravelmente na elaboração do PD 2006, o que não havia em 1995. Além disso, para o Eng^o Jesus S. Mello, a população estava mais consciente do que estava sendo discutido agora do em 1995, mas acredita que de modo geral ainda há muito para se avançar.

CAPÍTULO 4 – GESTÃO URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

4.1. Política urbana e disputas pelo território

“A função do educador é assim, de despertar a beleza adormecida no educando, fazer magias. Agir como um feiticeiro que não manipula a matéria, mas manipula símbolos, o feiticeiro lida com palavras. Dessa forma, manipulando símbolos é que transforma mundos e desperta potências adormecidas em nós”.(Rubem Alves)

Como ocorre na maioria das cidades, em especial as pequenas e médias do interior, a idéia de um município desenvolvido está mais vinculada às imagens de modernidade do que à perspectiva de sustentabilidade, uma vez que novos empreendimentos, expansão urbana, grandes obras viárias, grandes indústrias, formam um conjunto de coisas que são concebidos como indicadores de desenvolvimento.

O modelo predominante nos processos locais de gestão e planejamento segue a lógica tradicional baseada mais na autoridade técnica de propor alternativas ao poder público municipal para as questões urbanas, sociais e ambientais, do que na possibilidade da população perceber, opinar, discutir e propor as alternativas de modo coletivo e criativo, com vistas à melhoria da qualidade de vida sob o ponto de vista social.

Isso é um consenso tanto da ótica dos grupos que compõem o poder público local, quanto da maioria dos grupos da população em geral, revelando um pacto social favorável ao desenvolvimento capitalista globalizado e, ao mesmo tempo, individualizado.

Na história do município de Votuporanga está o modelo agrário exportador, presente nas bases da economia e das relações sociais, políticas, culturais e ambientais ainda vigentes, o que contribuiu para a formação da mentalidade local e regional que elegeu como lideranças, os representantes deste modelo, que ainda hoje compõem grupos políticos no poder local.

Se considerarmos os dados do município na última década, houve um retrocesso no que se refere ao meio ambiente, pois houve degradação e intervenções em espaços, que em 1995 encontravam-se preservados, sem que houvesse qualquer movimento efetivo por parte da administração pública ou da

comunidade local para discutir alternativas ou mecanismos que viessem a melhorar as condições dos patrimônios naturais existentes.

As áreas pertencentes à bacia do Córrego do Marinheirinho são de extrema importância para o município por diversos aspectos: a) é responsável por parte do abastecimento de água da cidade – 1/3 da água consumida; b) margeia a Rodovia Euclides da Cunha que liga o estado de São Paulo à região Centro-Oeste do Brasil; c) abriga diversas indústrias, importantes para a economia do município; d) possui grande concentração populacional urbana, aproximadamente 1/3 da população do município e; e) é alvo de grande pressão em virtude processo de expansão urbana naquela direção, sendo objeto de disputas territoriais envolvendo interesses diversos, entre eles loteadores, Prefeitura Municipal e moradores, sejam urbanos ou rurais.

Um exemplo é o caso do Colégio Técnico Agrícola (CTA), localizado na micro-bacia do Marinheirinho, cujo maior patrimônio era ser área pública com nascentes e vegetação ciliar razoavelmente preservada. Essa mesma área foi, durante anos, objeto do desejo do setor industrial para a expansão do Distrito Industrial do município.

Durante as discussões do PDM 95, este tema foi debatido e constituindo-se em um dos debates mais significativos, porém, com uma participação muito restrita a segmentos com interesses diretamente ligados a área.

Após uma década, o CTA foi removido para uma outra região – pertencente à Bacia do Rio São José dos Dourados – oposta a área em que se encontrava, permutada com a UNIFEV, ou seja, a área deixou de ser pública e passou a ser privada, deixando para a municipalidade terras com menor valor imobiliário e ambiental . Na área outrora pertencente ao CTA, está sendo construído o novo campus da UNIFEV, Centro Universitário de Votuporanga, que possui um plano diretor, elaborado em 2004.

FIGURA 10 - FOTO DAS ANTIGAS INSTALAÇÕES DO COLÉGIO TÉCNICO AGRÍCOLA



Foto: antigas instalações do CTA ainda no local – jan./07

FIGURA 11 – FOTO DO PORTAL DO NOVO CAMPUS DA UNIFEV



Foto: Portal do Campus da UNIFEV na antiga área do CTA – jan./07

FIGURA 12 – FOTO ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO FUNDO DA ÁREA DO CAMPUS DA UNIFEV



Foto: Vegetação ciliar no fundo da área da UNIFEV – Jan./07

FIGURA 13 – FOTO DE CURSO D' ÁGUA E EROSÃO NO FUNDO DA ÁREA DO CAMPUS DA UNIFEV



Foto: Curso d' água fundos do Campus da UNIFEV, ao fundo, processo de erosão – Jan./07

As audiências públicas do Plano Diretor do Campus aconteceram sem a adesão significativa por parte sociedade local e em virtude do seu esvaziamento não houve discussões mais aprofundadas, que envolvessem a população e pontuasse os ganhos e prejuízos para o município tanto do ponto de vista econômico, quanto do ambiental.

O mesmo se deu na questão do abastecimento de água, com a perfuração do segundo poço profundo para suprimento das demandas urbanas. A Represa de captação encontra-se assoreada, com perda de aproximadamente 60% de sua capacidade e, ao invés de realizar o desassoreamento da represa, optou-se pela perfuração do segundo poço, em virtude dos custos. Novamente a questão técnico-econômica se sobrepõe a sócio-ambiental na gestão dos recursos naturais do município. Ou seja, a exploração dos recursos do Aquífero Guarani (Botucatu) acontece ao mesmo tempo em que a Represa da SAEV necessita de trabalho de desassoreamento e recuperação das matas galerias e também toda a extensão do Córrego do Marinheirinho.

FIGURA 14 – FOTO AÉREA DA REPRESA DA SAEV



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento de Votuporanga - 2006

De acordo com a Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente do município, são captadas 500 m³/h de água da Represa⁵¹, que atualmente representa 1/3 de toda a água distribuída pela SAEV e para o

⁵¹ Entrevista realizada por meio de questionário em 28/11/2005 com o Arqtº. Gustavo S. Fava, Secretário Municipal de Planejamento Urbano de Votuporanga.

trabalho de recuperação seriam necessários aproximadamente 5 milhões de reais.⁵²

Conforme informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Votuporanga, na área pertencente à Bacia do Córrego do Marinheirinho, na zona urbana há mais vegetação ciliar que na zona rural, apesar da ocupação urbana ter acontecido em parte da cabeceira dos córregos que formam o Ribeirão. Já na zona rural ocorrem as transformações físicas mais significativas, sendo responsáveis pelo processo de assoreamento.

Ainda de acordo com informações da Secretaria de Planejamento, dentro de aproximadamente uma década o município estará enfrentando nova crise de abastecimento.

Contudo, é necessário ponderar que se a administração pública tivesse envolvido toda a sociedade local, já nas décadas de 1970 e 1980, quando da decisão de perfurar o primeiro poço, haveria hoje maior conscientização por parte da população influenciando tanto na relação desta com as áreas da Bacia de Captação e da Represa, quanto nos padrões de consumo deste recurso.

Um dos maiores problemas da SAEV, desde a sua criação, está relacionado à captação de recursos via cobrança por consumo. Seguindo a lógica paternalista, as tarifas foram, por décadas, praticadas a preços módicos e apesar das correções feitas, ainda hoje, apresenta aproximadamente 50% de defasagem em relação às tarifas praticadas pela SABESP.

Quanto aos esgotos, recolhidos em 98% dos domicílios da área urbana, são afastados por meio de linhas de emissários e, ainda hoje, despejados 100% *“in natura”*, no Córrego Boa Vista e do Marinheirinho, com uma agravante: o aumento do volume dos esgotos produzidos, em virtude do aumento do volume de água disponível consumida do segundo poço profundo.

A necessidade de solução para os esgotos em Votuporanga, já havia sido apontada no PDI de 1971 e o mesmo aconteceu no PDM de 1995. Porém só agora a administração local está colocando em prática a elaboração

⁵² Este valor refere-se aos custos de licenciamento ambiental e aquisição de área para o botafora da areia removida do fundo da Represa (drenagem, transporte, deposição final) e recomposição ciliar.

de um projeto e a captação de recursos⁵³ – aproximadamente 15 milhões de reais – para a implantação do Plano de Saneamento Ambiental (que incorpora a execução do plano de macro-drenagem urbana, extensão dos emissários e construção da estação de tratamento de esgotos) exigido pela União, vinculado à liberação de recursos para o município⁵⁴.

MAPA 11 – Rede Hídrica - Diretrizes Plano Diretor de 2006

Apesar dos problemas ambientais da micro-bacia do Marinheirinho serem antigos e evoluírem ao longo dos anos, agravando os efeitos da degradação sobre o meio ambiente rural e urbano, a maioria das ações do poder público municipal para reduzi-los, ainda encontram-se em fase de projeto, sendo a zona urbana considerada prioritária em virtude dos transtornos causados à população pelas enchentes recorrentes no período das chuvas. Dentre as ações realizadas pela Prefeitura Municipal, estão as obras de contenção e drenagem que visam minorar os efeitos das cheias e as obras de recuperação dos estragos após as chuvas.

FIGURA 15 – FOTO DE ENCHENTES NOS BAIRROS PRÓXIMOS AOS FUNDOS DE VALE



Foto: Alagamento na Av Vale do Sol
Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento de Votuporanga, 2005

⁵³ Recursos advindos da Caixa Econômica Federal e do FEHIDRO

⁵⁴ Cabe aqui, abordar a construção das políticas e sistemas nacionais como o de habitação, transportes, saneamento e política urbana, vinculados ao Ministério das Cidades. A exigência apresentação de planos e estudos para a viabilização de recursos aos municípios, têm se mostrado eficiente na inversão das prioridades nas políticas urbanas, em particular, nas cidades médias.

FIGURA 16 – FOTO DE EROÇÃO NOS BAIRROS PRÓXIMOS AOS FUNDOS DE VALE



Foto: Erosão Conjunto Habitacional Vereador José Nunes II
Fonte: Secretaria de Planejamento de Votuporanga - 2005

Não obstante, os problemas ambientais resultantes dos processos de uso e ocupação do solo nas áreas próximas aos córregos que compõem a Bacia do Marinheirinho, o poder público aponta soluções a médio e longo prazo, cujas ações ainda devem ser iniciadas. Dentre as ações previstas estão: o projeto de desassoreamento e melhoria da represa de captação da SAEV, prevista para o ano de 2009 e a lagoa de tratamento de esgotos (ETE), prevista para ter início em 2008.

4.2. Planos Diretores de Votuporanga e seus processos de participação popular

Em entrevista realizada com o Sr. Jurandir Benedito da Silva⁵⁵ foi abordada a questão da participação no município, primeiramente em termos

⁵⁵ Jurandir Benedito da Silva, popular Jura, é bacharel em direito, tendo sido vereador por duas legislaturas em Votuporanga. Em ambos os Planos Diretores, (1995 e 2006) teve a possibilidade de participar de audiências públicas na condição de munícipe e representante do Partido dos Trabalhadores local. A entrevista foi realizada com o Sr. Jurandir em 15 de janeiro de 2007 e está gravada em áudio.

gerais e depois especificamente nas audiências públicas dos Planos Diretores de 1995 e 2006.

Em termos gerais, segundo Jurandir, há um movimento de refluxo ou desmobilização dos movimentos sociais organizados em virtude da conjuntura social, tanto em âmbito nacional quanto no município. Focando a questão municipal, de acordo com Jura, administração pública não prioriza a organização da sociedade, na medida em que não há espaços e nem incentivos para a ação da sociedade civil organizada, a não ser pelos Conselhos Municipais, mas nestes casos há sempre um certo atrelamento ao poder público.

Mostra deste tipo de comportamento na sociedade está, por exemplo, na composição política vigente no município, em que quase a totalidade dos partidos locais estão, de algum modo, comprometidos com a administração pública, havendo mais do que um governo local de coalizão, um consenso construído nos moldes do que Vainer, 2000:91 a 98, identifica como “*cidade pátria*”

“Nestas condições, a liderança urbana ganha uma conotação particular: ela passa a encarnar a trégua e a unidade, situando-se, necessariamente, acima dos partidos e das paixões. É necessário um ‘*governo forte, representativo, eficaz e estável e com capacidade de liderança*’ ” (Vainer: 96, grifos do autor.)

Quanto à participação da população nas audiências públicas, a avaliação do entrevistado, foi de que houve convocação, divulgação ampla e cumpriram-se as exigências legais do Estatuto da Cidade, mas tanto no plano de 1995, quanto no realizado em 2006, a população não foi envolvida e, portanto, não se sentiu mobilizada a participar das audiências. “*Houve pouco tempo entre a divulgação, a distribuição do material explicativo e as audiências*”, comenta.

Outro aspecto apontado por Jurandir, foi a distância estabelecida entre a equipe do Plano Diretor e a população, quanto à forma e a linguagem utilizada nas audiências públicas, segundo ele, muito técnica e acadêmica para a população mais simples. O mesmo se deu em 1995.

O desafio da construção de uma sociedade sustentável torna necessário que haja articulação entre a participação da população em espaços de discussão formal e não formal.

Somente fomentando a atuação da comunidade, de forma articulada e consciente será possível conseguir algo diferente do que atualmente tem se convencido chamar de participativo.

De modo geral, a ideologia liberal em que os interesses e liberdades individuais predominam sobre os coletivos vem cedendo espaço para uma tendência mais progressista e crítica fundamentada na pedagogia de Paulo Freire. Contudo, esses dois modelos não apenas coexistem na sociedade, como travam constantes disputas, resquícios do modelo capitalista industrial e, fomentadas pelo modelo neoliberal de globalização em que os avanços tecnológicos criam novas referências de indivíduos e lugares, ou de não lugares.

Há uma, sob o aspecto político, na administração pública, uma “antecipação” ou uma prontidão no atendimento das demandas mais “urgentes” ou visíveis da população, tais como asfalto, equipamentos urbanos, entre outras coisas. Cabe aos técnicos da administração pública propor as “soluções” e atender aos anseios da população. Essa tática produz, ao mesmo tempo, uma satisfação imediata da população em relação à administração pública, também desmobiliza qualquer organização social que pudesse se constituir em um foco de oposição.

As contradições tradicionais são agora acrescidas por aquelas ligadas às novas tecnologias, tais como os espaços e as pessoas virtuais.

De acordo com a área da educação a aprendizagem é mais eficaz, quando as experiências são vivenciadas, uma vez que o ser humano aprende através dos sentidos. Segundo Piletti, 1991, apenas 10% do que é lido é apreendido, 20% do que é ouvido, 30% do que é visto e 50% do que é visto e executado, 70% do que ouvido e discutido e 90% do que é ouvido e realizado.

Seguindo esta lógica, a possibilidade de se criar uma cultura de participação popular na sociedade brasileira, mesmo que competindo com a forte pressão do individualismo crescente, seria possibilitar que o aprender fazendo pudesse se dar nas arenas de disputa, em especial aquelas criadas para se discutir, planejar e organizar ações para a própria população.

Assim as estruturas dos comitês, conselhos, audiências públicas foram pensadas como forma de possibilitar a participação das comunidades nas discussões a ela relacionadas, ao mesmo tempo em que a legislação garantia, por assim dizer, que esses espaços de participação existissem de fato.

Contudo, como já abordado anteriormente, a sociedade é fruto de experiências anteriores e práticas históricas e nem sempre garantias legais são garantias de fato.

Conforme já abordado por esta pesquisa, a Constituição Federal deu maior autonomia aos municípios e a política do governo federal passou a delegar para o âmbito local diversas atribuições que, em virtude do modelo centralizador dos governos militares, estavam sob a tutela da União.

A política de redução do Estado mediante as privatizações e municipalizações inaugurou um novo período para os municípios que, sem as condições necessárias para assumir as novas responsabilidades da gestão local, passaram a adaptar o antigo modelo à nova ordem estabelecida.

Assim, tivemos o surgimento de conselhos municipais que deveriam ser espaços democráticos de participação popular, atrelados ao poder público local que, sem o entendimento e o preparo necessários, tornam-se um braço do gabinete na comunidade. Tais arranjos multiplicaram-se, em especial nas pequenas e médias cidades, em que, nem ao menos os vereadores são qualificados para romper com o padrão criado pelo executivo, ao contrário, em alguns casos, o legislativo torna-se refém do executivo, inclusive quanto aos repasses dos orçamentos das Câmaras e da cessão dos locais para seu funcionamento.

Nesses termos, a participação popular inexistente, assim como a autonomia do legislativo em relação ao executivo.

Esse cenário vem mudando lentamente, conforme os instrumentos de participação popular vão sendo apropriados pelos movimentos, em especial nas médias cidades, fruto do amadurecimento das entidades representativas e dos próprios parlamentares.

A participação popular na elaboração dos Planos Pluri Anuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária da Assistência Social e Planos Diretores está prevista na legislação, o que viabiliza o aparato legal que,

presumidamente garante a participação popular. Porém não há instrumentos eficazes que coíbam os desrespeitos cometidos à exigência legal. Em muitos casos tanto as Câmaras quanto o Ministério Público são omissos e não fiscalizam de modo eficaz tais ações do poder público local.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade traz não apenas a lei que regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição brasileira, mas se constitui em uma referência que reúne princípios e instrumentos para que os municípios possam definir sua política urbana local, de modo democrático e participativo. Outro marco foi a constituição do Ministério das Cidades⁵⁶, que integrou as áreas de habitação, saneamento e transportes urbanos no nível federal e oferece financiamentos para melhoria da gestão local, como cadastros multifinalitários e a elaboração de estudos para regularização fundiária e Planos Diretores.

Nesta linha, o que se pretendeu evitar foi o planejamento sem o conhecimento devido sobre a realidade local, conforme acontecia nas décadas que precederam a Constituinte de 1988.

Porém, ainda há muito que se avançar no que diz respeito a participação popular nos processos de planejamento e gestão da política urbana local, uma vez que as administrações públicas não estão preparadas para assumir tal processo. Segundo o IPEA de 1999, mais de 50% dos municípios brasileiros não tinha nenhum profissional com registro profissional do CONFEA (arquitetos, engenheiros, geógrafos, geólogos ou agrônomos)⁵⁷. A exigência legal de elaboração dos Planos Diretores promoveu a contratação de empresas que os comercializam como produtos em pacotes modulares e pode-se “montar” de acordo com a necessidade ou com o recurso que a Prefeitura estiver disposta a investir⁵⁸.

Por outro lado com a exigência da participação popular na elaboração dos Planos Diretores há uma desobrigação dos organismos técnicos das administrações públicas de elaborarem metodologias e diretrizes

⁵⁶ No processo foram implementadas as conferências das cidades nos três níveis da federação, que promoveu a discussão sobre os destinos das cidades e políticas urbanas em todo o Brasil, e foi implantado o Conselho das Cidades, criado pelo Estatuto da Cidade.

⁵⁷ SNIU – Sistema Nacional de Informações Urbanas; www.cidades.gov.br

⁵⁸ De qualquer maneira, esse esforço deve resultar em um impacto positivo. Segundo pesquisa recente do Ministério das Cidades (www.cidades.org.br) 88% dos 1684 municípios em exigência legal de Planos Diretores, já os elaborou ou estão o elaborando.

detalhadas que definam claramente a abrangência e os limites possíveis para o Plano Diretor, articulados ao orçamento e condizente com as leituras da realidade local propiciada pela população, essenciais para garantia de direitos constitucionais como saúde, educação, habitação, transporte, meio ambiente e a cidade sustentável.

Mais do que simplesmente seguir a legislação e implementar as audiências públicas para a elaboração dos Planos Diretores, as administrações locais deveriam se pautar em qualificar as discussões, junto à população, tanto do ponto de vista do planejamento urbano da cidade, quanto do ponto de vista orçamentário, de modo que essas atividades não ficassem soltas e dissociadas.

Se por um lado o Estatuto da Cidade exige que o processo de elaboração dos Planos Diretores seja participativo, por outro, a legislação estadual apenas vincula a aprovação do orçamento a uma audiência pública, na qual, a peça orçamentária é apenas apresentada para a população, e em muitos casos, ininteligível, visto que é composta por uma linguagem técnica e fragmentada, impossibilitando a participação real da comunidade.

Seria possível então imaginar que apenas o orçamento participativo seria capaz de qualificar a população para a compreensão da complexidade que existe na elaboração de um orçamento municipal e ao mesmo tempo possibilitar a compreensão necessária para se elaborar um Plano Diretor vinculado a realidade orçamentária municipal. Mas também nos processos de construção dos orçamentos, há muitos municípios que classificam sua elaboração como participativa sem, no entanto, ser efetivamente.

4.3. O desafio de se estabelecer modelos de participação popular e gestão participativa: Santo André, uma experiência inspiradora.

O processo de participação da sociedade no planejamento e gestão da coisa pública depende de uma série de fatores que vão desde a tradição e a criação de uma cultura comunitária de atuação local, até de investimentos do poder público municipal para capacitar, envolver e criar as condições necessárias para que a participação popular realmente ocorra.

Os técnicos e funcionários da administração pública local precisam elaborar metodologias que lhes permitam captar e compreender a leitura da realidade feita pela população e ajudar a transformar as demandas não apenas em diretrizes, mas em possibilidades concretas, tecnicamente pensadas e economicamente viáveis de promover a justiça urbana, a inclusão de parcelas apartadas da população, solucionar problemas, minimizar conflitos, pactuando os caminhos para se construir a cidade que se deseja.

O Plano Diretor não pode ser apenas um apanhado de diretrizes dissociado tecnicamente da viabilidade orçamentária. Tampouco pode ser produto exclusivo de um grupo de técnicos, especialistas e funcionários da administração pública que apenas organiza as diretrizes de acordo com sua compreensão técnica, seus interesses, ou de grupos dominantes.

Neste sentido, o exemplo da experiência de Santo André relatada por Souza, 2006: 193 a 213, parece ser um modelo a ser observado quanto a preparação para a participação popular nas atividades de planejamento e gestão do território. De acordo com Souza (2006), o poder público de Santo André preocupou-se em construir uma metodologia que: 1) se constituísse em um processo a ser vivenciado e apropriado por todos os atores sociais envolvidos, 2) houve uma preocupação em se constituir espaços nos quais os diferentes segmentos e seus representantes pudessem ser envolvidos estendendo o debate à sociedade, 3) preocupou-se com a formação ampla e irrestrita da população para a participação no processo de planejamento, 4) colocou-se no papel de mediador dos conflitos sociais, sem deixar de lado seu papel técnico, assumindo a condução do processo e 5) possibilitou o surgimento de espaços de discussão reflexão e participação na gestão do planejamento local como o Fórum dos Movimentos Sociais e Populares.

“O que interessa registrar, tão somente, é o fato de que a participação social de natureza essencialmente política, produziu incidências sobre o conteúdo técnico proposto e, por isso mesmo, é que o processo pode ser considerado efetivamente participativo”. (SOUZA, Cláudia V.C. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. Pág.204)

É possível aprontar que além da responsabilidade técnica, é necessário que o poder público local assuma também um papel educador

envolvendo a sociedade, estimulando o debate, mediando os conflitos, ao mesmo tempo em que é capaz de aprender e incorporar saberes que advém da população. Seria, contudo, necessário, superar o favoritismo e o clientelismo entre outros mecanismos vigentes nas atuais formas de participação.

Esse precioso instrumento de planejamento urbano necessita ser amarrado com outros instrumentos, apropriado pela sociedade e assumido pela administração municipal de modo a garantir que a cidade seja planejada com mais equidade e para que haja mecanismos que corrijam as distorções produzidas por décadas de má gestão do poder público, pela pressão do capital e pela ocupação não planejada do espaço urbano.

É possível concluir, então, que o Plano Diretor de 1995 foi um avanço para a época em que não havia orientações, discussões, amadurecimento ou diretrizes sobre Planos Diretores participativos como hoje com o Estatuto da Cidade. Porém, por si só não seria e não foi capaz de lançar as bases e criar condições políticas e sócio-culturais para o desenvolvimento da consciência crítica da população local sobre a função social e ambiental da propriedade e da cidade e a importância da participação nos espaços de planejamento e gestão das políticas urbanas.

Contudo, o PDM de 1995 conseguiu criar mecanismos adequados e eficazes, para a mitigação de diversos problemas urbanos apontados na época de sua elaboração, contribuindo para a melhoria do ordenamento territorial e auxiliando com apontamentos os caminhos para o desenvolvimento da economia local. Mais do que isso, o PDM de 1995 edificou as bases sobre as quais o novo Plano Diretor foi realizado em 2006. Fica, porém uma lacuna no que se refere à criação de política local de envolvimento, capacitação e inclusão da sociedade no planejamento e na gestão da cidade.

É de se esperar que a política participativa de certo modo “imposta” pela legislação, acabe criando novas práticas de gestão que incluam a população como parceira e aliada na conquista de uma cidade socialmente mais justa e ambientalmente mais equilibrada, minando as resistências culturais que colocam a sociedade na condição de objeto das ações do poder público, rompendo com a prática do tecnicismo e da democracia

representativa, para conquistar a democracia participativa plena, de modo que cada cidadão possa se sentir sujeito de sua própria história.

Por fim, como nos evidencia Oliveira, 2002, o novo ambiente, formado por antigos e novos atores traz à tona uma nova ética que pede transparência nos negócios públicos, o que aponta para a perspectiva de que ainda é possível estabelecer o diálogo entre os diversos atores sociais e forças políticas rompendo assim com a lógica do monólogo das elites dominantes e do poder econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAS

A busca por uma metodologia participativa na construção da cidade democrática

“Uma cidade é um certo número de cidadãos, pelo que devemos considerar a quem há que chamar cidadãos e quem é o cidadão (...) Chamamos, pois cidadão de uma cidade àquele que possui a faculdade de intervir nas ações deliberativa e judicial da mesma, e cidade em geral ao número total destes cidadãos, bastante para as necessidades da vida.” (Aristóteles)

Durante o processo de pesquisa e elaboração desta dissertação foi possível perceber que o modelo local de planejamento e gestão do território é, historicamente, mais calcado na autoridade técnica do que na participação popular. E, que algumas considerações sobre problemas urbanos são comuns aos três Planos Diretores de Votuporanga – de 1971, 1995 e 2006 – os quais não foram solucionados pela administração pública:

- 1) Problemas referentes ao abastecimento de água – desassoreamento da represa – e ausência da participação popular na busca de novo padrão de consumo;
- 2) Necessidade de resolução da questão fundiária dos moradores no núcleo urbano da Vila Carvalho – isolamento físico e social da população em relação ao restante da cidade;
- 3) As disputas pelo território urbano estão restritas a grupos dominantes, deixando a população à margem desta discussão;
- 4) Problemas referentes à ausência de tratamento dos esgotos, despejados 100% *“in natura”* no Córrego do Marinheirinho – o Plano de Saneamento Ambiental, em curso é decorrente de exigências legais vinculadas à obtenção de recursos do Governo Federal;
- 5) Problemas relacionados à drenagem urbana e aos processos de erosão em virtude dos tipos de solos no município.

Outro elemento de reflexão e análise diz respeito à participação popular que nunca foi priorizada pelas administrações públicas do município ao longo dos anos. Os movimentos sociais locais são desarticulados e vinculados ao legislativo ou ao executivo local, prova disto são os baixos quoruns nas

audiências públicas realizadas por ocasião da elaboração dos Planos Diretores de 1995 e 2006.

Não houve o desenvolvimento de metodologia local que propiciasse a participação da população nas atividades de planejamento e gestão do município, o que resultou no distanciamento entre as equipes dos Planos Diretores e a população local, tanto no que se refere à forma, quanto à linguagem, transformando as audiências públicas realizadas numa mera formalidade para o cumprimento das exigências legais.

Deste modo, nota-se que a ausência de instrumentos para fiscalizar e coibir os descumprimentos e as distorções das legislações tem facilitado a manutenção do modelo vigente de planejamento e gestão local que evidencia a opção do poder público municipal pela abordagem exclusivamente técnica na solução dos problemas.

A partir dos levantamentos realizados durante a pesquisa, algumas questões revelaram-se inquietantes e estimulantes na busca de propostas de metodologias locais de participação, quais sejam:

- 1) O processo de participação deve ser vivenciado e apropriado por todos os atores sociais envolvidos;
- 2) Necessidade de constituição de espaços para que os diferentes segmentos e seus representantes possam ser envolvidos e o debate estendido à sociedade;
- 3) Compromisso com a formação ampla e irrestrita da população para que esteja instrumentalizada e mobilizada para a participação;
- 4) O poder público deve assumir seu papel de mediador dos conflitos sociais na condução do processo, sem abandonar sua função técnica;
- 5) O processo participativo de planejamento e gestão da cidade deve servir de estímulo e fomento ao surgimento de espaços de discussão, reflexão e participação popular na gestão e planejamento local.

É importante destacar que os obstáculos a participação popular em Votuporanga não se constitui em um caso isolado, longe disso, é recorrente nas pequenas e médias cidades brasileiras que vivenciam situações sociais, culturais, políticas e econômicas que oprimem e limitam a participação do cidadão com mecanismos de clientelismo, coerção e manipulação. Por isso

muitas situações podem parecer semelhantes quando lançadas em âmbito geral, mas são bastante singulares no seu contexto local.

Os Planos Diretores, no entanto, não são solução para todos os problemas urbanos, mas é um poderoso instrumento de planejamento que deve ser amarrado a outros instrumentos, apropriado pela comunidade e assumido pela administração pública local.

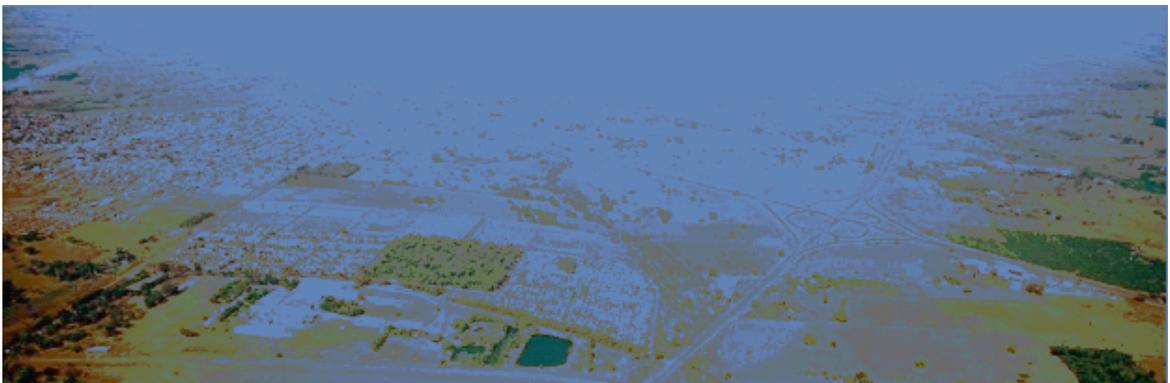


Foto aérea de Votuporanga

“Os períodos de crise são períodos de grande liberdade. O mundo se desloca, as sociedades se decompõem, os valores e as esperanças sobre as quais temos vivido se arruínam. E, posto que a ordem antiga já não pode seguir perpetuando-se e que nenhuma ordem distinta está a ponto de seguir, o futuro deve ser inventado em uma medida maior do que tem sido até agora...” André Gorz (1986)

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. In. Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias. HERMANNNS, Klaus. (ORG) Fundação Konrad-Adenauer-Stitung. Expressão Gráfica e Editora, Fortaleza, 2004.

BALTRUSIS, Nelson. A dinâmica no mercado imobiliário informal na Região Metropolitana de São Paulo: um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Constantina. Dissertação de Mestrado apresentada na FAU-PUC-Campinas, 2000.

BRASIL, Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10257/01 que estabelece as diretrizes gerais da política urbana – 2 ed.- Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL, Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2002

BUENO, Laura M. de Mello, Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão, IN O município em ação: elaboração e aplicabilidade de Planos Diretores, BUENO L.M.M., CYMBALISTA, R. e MORETTI R.S. (Orgs.) no prelo Anna Blume, São Paulo, 2006

CACCIA-BAVA, Silvio. et.al (org). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV – EAESP, 2002. 336p.

CATAIA, Marcio, A Alienação do Território – O papel da guerra fiscal no uso, organização e regulação do território brasileiro. In. SOUZA, Maria Adélia A. Território Brasileiro, Usos e Abusos. (org). Campinas, SP: Edições Territorial, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro e outros ensaios. Corpo e alma do Brasil, Ed. Difusão Européia do Livro. SP, 1972.

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. Gestão das águas: Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. Revista Ciência – Tema e Tendência, ano 55, nº 04, out/nov/dez de 2003 – SBPC.

CBH-TG Comitê de Bacia Hidrográfica Turvo/Grande, Relatório de situação de recursos hídricos, S. J. Rio Preto, 1996.

CETESB, São Paulo. Relatório de Qualidade das Águas Interiores do Estado de São Paulo 2003. Vol. 2, Série Relatórios; Secretaria de Estado do Meio Ambiente; , CETESB, SP 2004.

COSTA, Antonio Luiz M.C. Planeta favela: pobreza multiplicada. Revista Carta Capital n.392 Ed. BDO Trevisan, 2006, 66p.

COSTA, Nilton do Rosário. Lutas urbanas e controle sanitário: origens das políticas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

DAVIS, M. Planeta Favela. Editora Bom Tempo, São Paulo, 2006.

DAEE Departamento de águas e energia elétrica. Legislação sobre Recursos hídricos, S. Paulo, 2001

DEAN Warren. A Ferro e Fogo: a história da devastação da Mata Atlântica brasileira: tradução Cid Knipel Moreira – São Paulo: Cia das Letras, 1996.

Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política pública urbana. 2ª ed. Instituto Polis – São Paulo, 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In. Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo - PUC-Campinas nº04, dez 2005.

___. Território e Políticas Públicas Espaciais, Paralelo 15 e LGE Editora, Brasília, 2006.

HARVEY, David. O Novo Imperialismo. Edições Loyola, São Paulo, 2004

HOLLANDA, Clélia M. L de. Da escola para a casa e de casa para a escola: exercício de reflexão filosófica baseado em Agnes Heller sobre meu processo de formação como indivíduo e como professora. Tese de Doutorado, Araraquara, 2003, Universidade Estadual de São Paulo.

IANNI, Octávio. O colapso do populismo no Brasil. 2ª edição revisada, Ed. Civilização Brasileira, RJ, 1971.

KRONKA, F.J.N. et.al. Áreas de domínio do cerrado no Estado de São Paulo, S. Paulo, SMA, 1998

MACHADO, Carlos José Saldanha. Gestão das águas: Apresentação. Revista Ciência – Tema e Tendência, ano 55, nº 04, out/nov/dez de 2003 – SBPC.

___. Gestão das águas – Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. Revista Ciência – Tema e Tendência, ano 55, nº 04, out/nov/dez de 2003 – SBPC.

MARICATO, Ermínia. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. (artigo), São Paulo, 2006.

MARQUES, Ana F., ETGES, Virgínia E. & CAMPOS, Heleniza A. Novos Palcos para um novo Desenvolvimento. O papel das bacias hidrográficas e do zoneamento ecológico-econômico. In RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano III, nº 14, julho de 2006.

MILLIET, S. Roteiro do café e outros ensaios. S. Paulo, BIPA, 1946

MOMBEING, P. Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo. S.Paulo, HUCITEC/Polis, 1984

NETO, Manoel Lemes de Silva. A questão regional hoje: reflexões a partir do caso paulista. In. SOUZA, Maria Adélia A. Território Brasileiro, Usos e Abusos. (org). Campinas, SP: Edições Territorial, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. et. al. Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV – EAESP, 2002

.. Critica à Razão Dualista o Ornitorrinco. Biotempo Editorial. São Paulo, 2003

.. Democratização e República do Estado.

<http://www.google.com.br/search?q=cache:Tht5gk>

www.unifesp.br/assoc/adunifesp/others/chicodi&hl=ptBR&ii Consultado em 20 de maio de 2004.

PAVAM, José Luiz e ABE, Silvio Hiroshi. Transformações da indústria moveleira de Votuporanga. Gráfica Universitária do Centro Universitário de Votuporanga, 1999.

PACHECO, Silvia R. Administração Pública Gerencial: Desafios e Oportunidades para os Municípios Brasileiros, in, O município no século XXI: Cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999

PEQUENO, Luiz Renato Bezerra, Desenvolvimento e degradação no espaço intra-urbano de Fortaleza. Tese de Doutorado apresentada na FAU-USP, 2001.

PEREIRA, Luiz. Estudos sobre o Brasil contemporâneo. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais. São Paulo, 1971.

PILETTI, C. Didática Geral. São Paulo: Ática, 12ª ed., 1991.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE VOTUPORANGA (PDI), GPI, Votuporanga, 1971. Diagnóstico e Lei de Zonemeneto, Uso e Ocupação do Solo e pranchas temáticas (diagnóstico e diretrizes).

PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE VOTUPORANGA (PDM), SEARVO, Votuporanga, 1995. Diagnóstico, Lei do Plano Diretor e Leis complementares.

PLANO DIRETOR DE VOTUPORANGA (PDV), Votuporanga, 2006. Mapas diagnóstico e diretrizes. PL 16/06 – Lei do Plano Diretor.

RODRIGUES, Fabíola. Por onde vão as “brisas suaves” do sertão paulista? – População e estrutura urbana na constituição da cidade (im)possível – Votuporanga, um estudo de caso. Dissertação de Mestrado – Unicamp, 2005.

SANT’ANA, Jayça L. O planejamento urbano e a gestão: a participação popular como meta para a construção de uma cidade sustentável. Artigo apresentado como pôster no II Simpósio Internacional de Cidades Médias. Instituto de Geografia, UFU - Uberlândia, 2006.

SANTOS, Milton. A urbanização no Brasil, São Paulo: HUCITEC Ltda., 1993

SAVIANI, Dermeval. Política e educação brasileira: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino. 4ª ed. Coleção Educação Contemporânea. Editora Autores Associados. Campinas, SP, 1999.

SOUZA, Cláudia Virgínia Cabral de Souza. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In. Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial. BUENO, Laura M.M. e CYMBALISTA, Renato. (Orgs) no prelo Anna Blume, São Paulo, 2006.

TOPALOV, Christian Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat? In. V Conferencia Internacional de Pesquisa sobre o Habitat, Montreal, 2002. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro. Ano XI, nº 1 e 2, 1997, p. 19 – 42.

TOSCANO, Luiz Fernando. Recomposição Ciliar da Microbacia Hidrográfica do Córrego do Marinheirinho – Votuporanga. Boletim Técnico 223, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, Campinas, 1994.

VAINER, C. Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder? IN. Planejamento e Territórios – Ensaio sobre a desigualdade. Caderno IPPUR, Ano XV nº 2, ago/set.2001; Ano XVI nº 1, jun/jul.2002

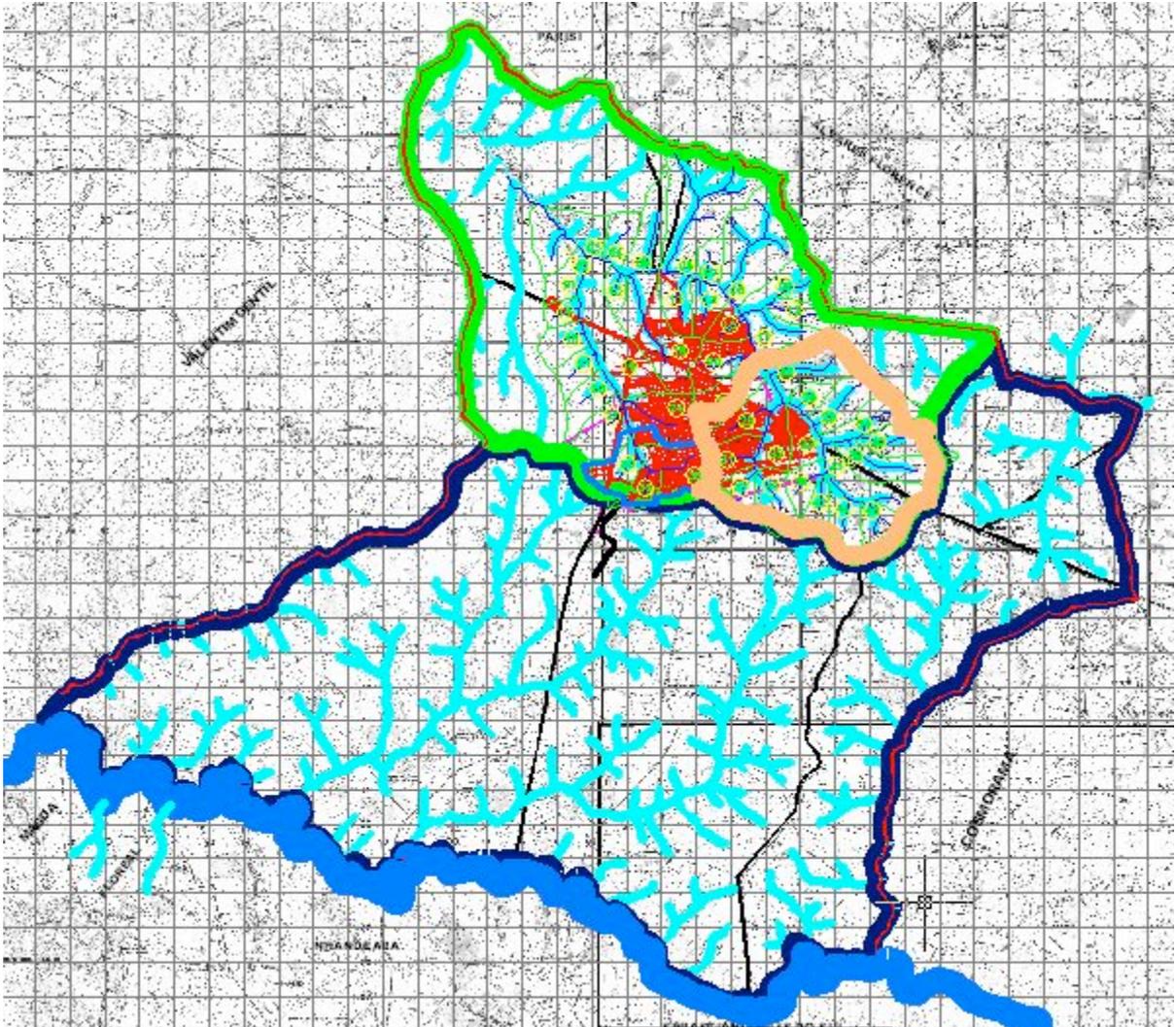
.. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In. A cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. Petrópolis, Editora Vozes, 2000.

MAPA 1 – UGRHI 15 – Turvo/Grande



Fonte: <http://www.comitetg.sp.gov.br/pbacia/>

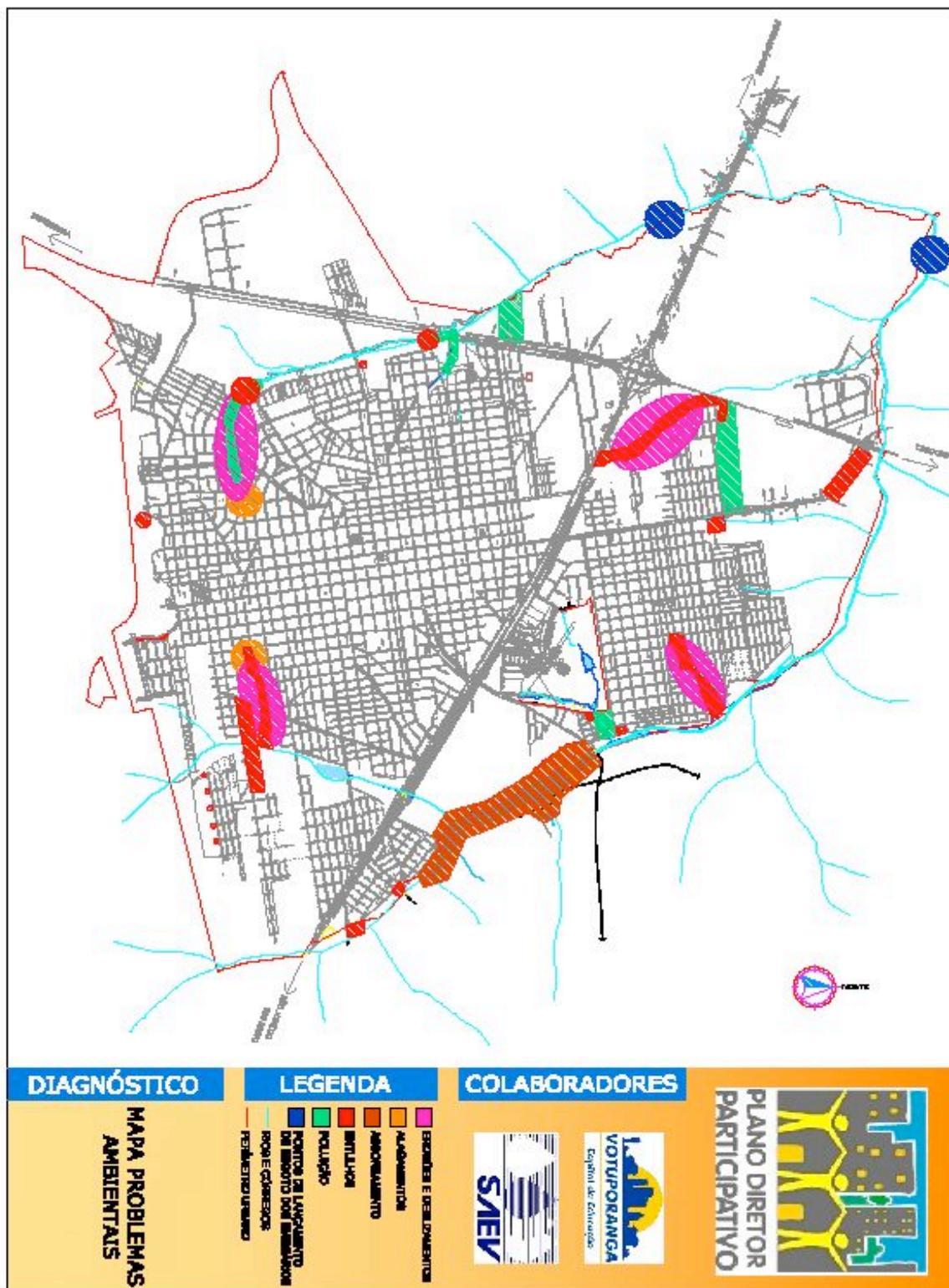
MAPA 3 – Município de Votuporanga, mancha urbana e bacias hidrográficas.



Legenda: distribuição hídrica do município de Votuporanga

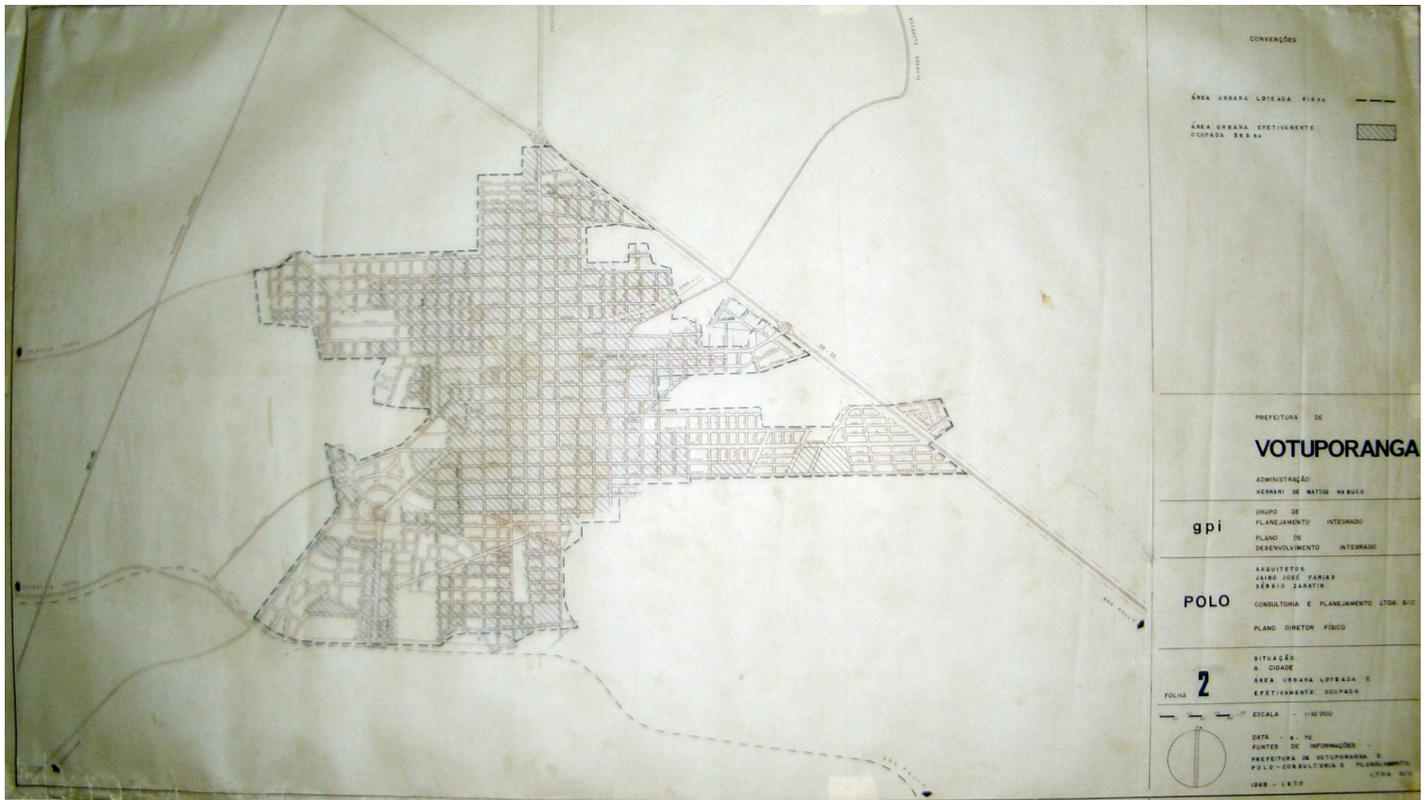
- Verde: área total da Bacia do Marinheirinho
- Laranja: bacia de contribuição da Bacia do Marinheirinho
- Vermelho: mancha representando a malha urbana de Votuporanga.
- Azul Marinho: área do município de Votuporanga
- Azul Médio: Bacia do Rio São José dos Dourados (UGRHI 18)
- Azul claro: rede hídrica municipal

MAPA 4 – Prancha com os problemas ambientais do Plano Diretor de 2006.



Nota sobre legenda: Rosa: erosões e deslizamentos; Laranja: alagamentos; Marrom:

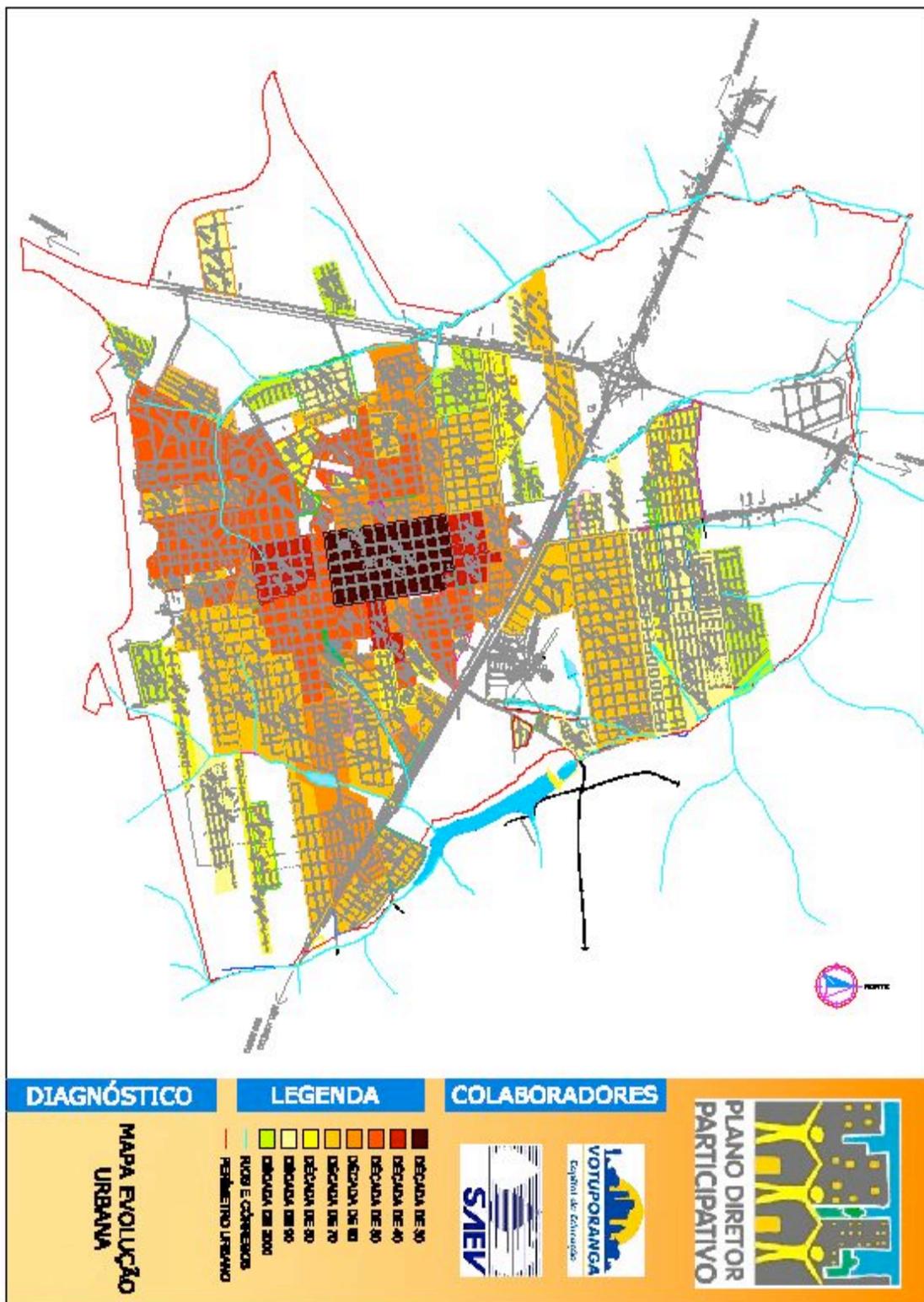
MAPA 5 – Prancha elaborada pela equipe de PDI de 1971



Prancha original do PDI de 1971 – área urbana loteada e efetivamente ocupada.

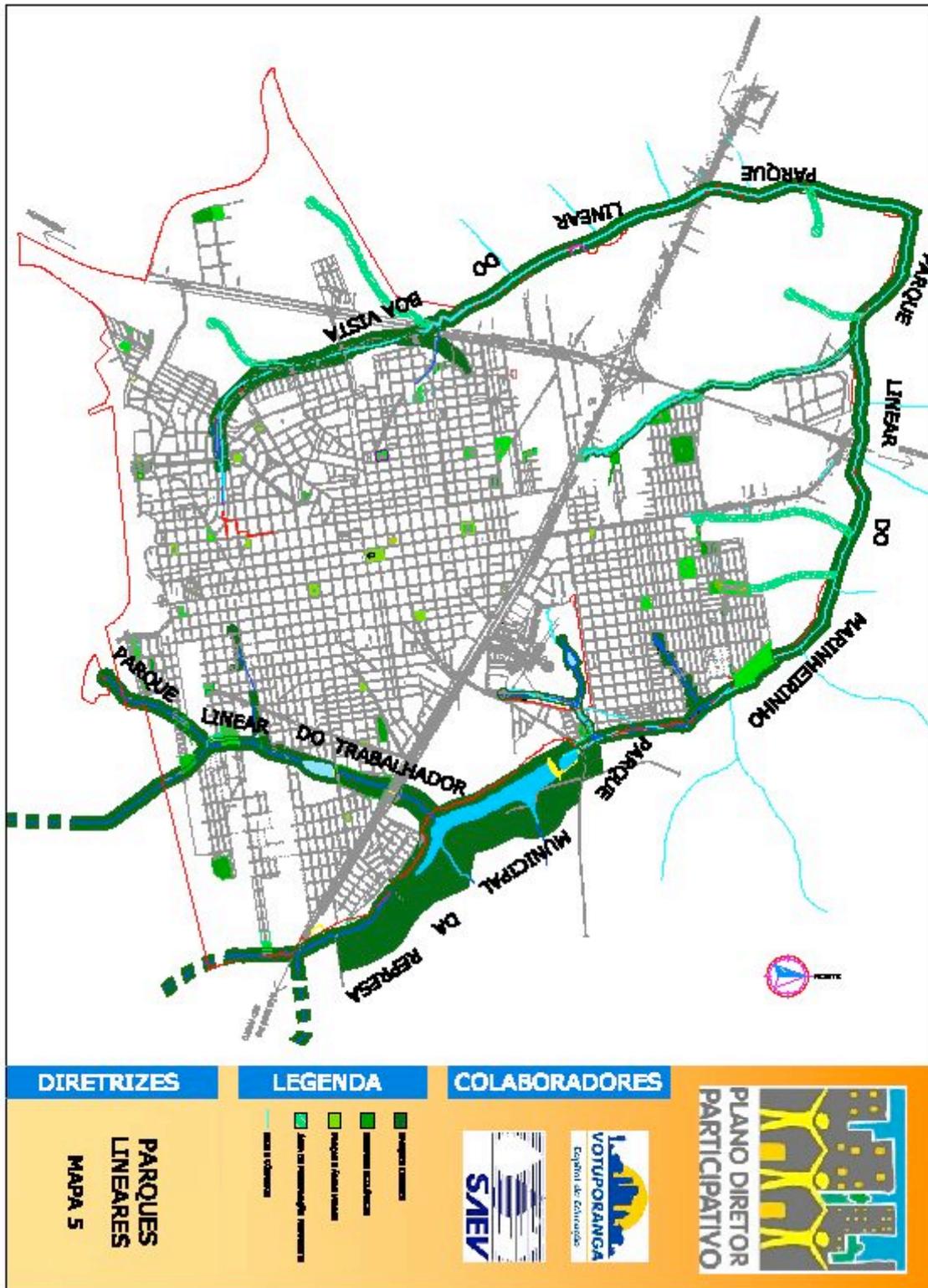
MAPA 6 – Planta da malha urbana de Votuporanga

MAPA 7 – Evolução da Malha Urbana de Votuporanga – PDV 2006



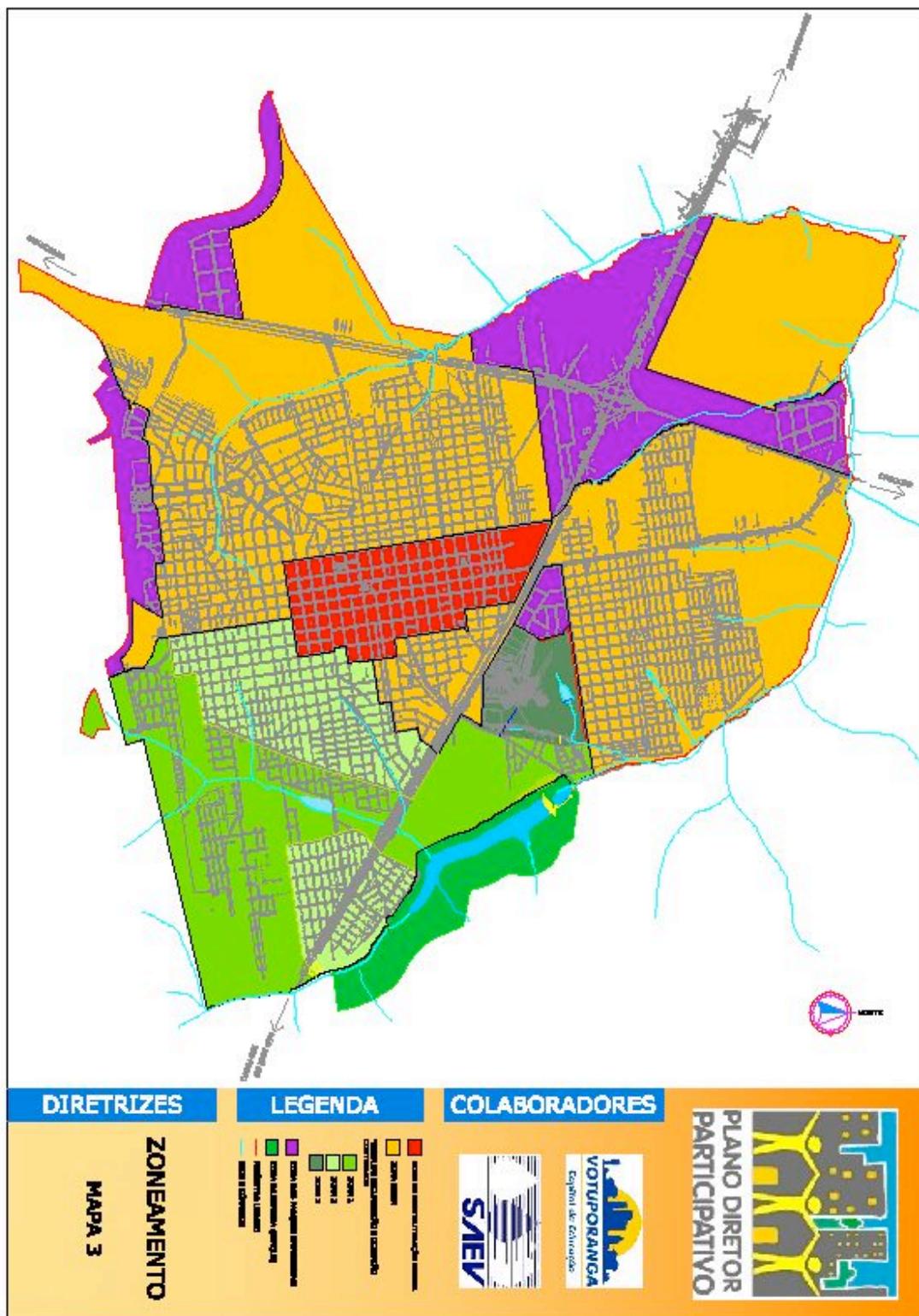
Notas sobre legenda; Marrom escuro: 1930; Marrom: 1940; Vermelho: 1950; Laranja escuro: 1960;

MAPA 8 – Parques lineares - Diretrizes do Plano Diretor de 2006



Notas sobre legenda: do verde mais escuro para o mais claro: 1 – Parques Lineares; 2 –

MAPA 9 – Prancha do zoneamento proposto - Diretrizes do Plano Diretor de 2006



Notas sobre legenda: Vermelho: Zona de Reestruturação Urbana; Amarelo Zona Mista; Verdes

MAPA 10 – Perímetro Consolidado - Diretrizes do Plano Diretor de 2006

