



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

EXPANSÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA ENTRE 2000 E 2010: POLÍTICAS PÚBLICAS E ATIVIDADE IMOBILIÁRIA

Estevam Vanale Otero (ASSER Rio Claro) - estevamotero@yahoo.com

Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP, professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da ASSER Rio Claro e arquiteto do IPPLAP - Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba

Expansão Urbana no Município de Piracicaba entre 2000 e 2010: políticas públicas e atividade imobiliária

Introdução

No ano de 2001, no dia 10 de julho, foi promulgada a Lei Federal 10.257 que, depois de 13 anos, finalmente veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, referentes ao seu capítulo de Política Urbana, abrindo novas perspectivas ao definir instrumentos de ação para as municipalidades brasileiras atuarem sobre a regulação e o planejamento de seu crescimento.

Essa nova legislação gerou perspectivas alvissareiras para o enfrentamento dos problemas urbanos que se acumularam no Brasil ao longo de décadas de intenso crescimento das populações e dos territórios ocupados pelas cidades. A crise econômica vivida pelo país a partir da década de 1980 levou ao acirramento dos problemas urbanos, encerrando a ilusão da mobilidade social e da possibilidade de ignorar as diferenças de classe na ocupação do espaço urbano (CALDEIRA, 2000, p.231).

No início do século XXI o planejamento foi recolocado na ordem do dia como ferramenta ao enfrentamento das contradições desse modelo de desenvolvimento urbano, para o qual se desenhava um novo arcabouço legal, dotado de instrumentos capazes de “regular a propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, conforme definia o Estatuto da Cidade em parágrafo único de seu primeiro artigo.

Essa fé ressurgida no planejamento se apresentava ainda mais surpreendente ao se analisar e se avaliar os resultados objetivos colhidos pela grande onda de planejamento que nos anos 1960 e 70 varreu o país no bojo do SFH/BNH – Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação, conduzida pelo SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que incentivou e financiou a execução de inúmeros planos diretores no período, supostamente com o objetivo de promover um planejamento amplo e integrado, voltado às necessidades que o *desenvolvimento* impunha às cidades. A situação de degradação urbanística e ambiental encontrada nas cidades brasileiras no final do século XX, em especial nos territórios habitados pelas camadas de mais baixa renda, demonstra a ineficácia desses planos diretores em promover seu crescimento ordenado e racional. Conforme observa Maricato, não foi “pela ausência de aparato legal (e nem de planos urbanísticos) que nossas cidades tomaram o rumo que tomaram” (MARICATO, 2001, p.93).

Segundo Villaça os planos diretores desse período tiveram um papel substancialmente ideológico, em que as questões envolvendo os problemas urbanos viam-se reduzidas meramente a um discurso, representando

uma atividade fechada dentro de si mesma, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. (VILLAÇA, 2004, p.222. Grifo no original)

Esses planos ficaram marcados pelo discurso fortemente calcado na competência tecnocrática e na integração dos diversos setores da gestão municipal. Oculto sob o discurso desse planejamento holístico e sem foco, os processos que engendravam a valorização fundiária e imobiliária, bastante vinculados às efetivas ações do poder público, quer por meio de obras, quer por meio de definições legislativas sobre o zoneamento, seguiam seu curso. Como veremos, esses processos apresentam uma enorme resiliência.

A despeito de tudo isso, o Estatuto da Cidade definiu a obrigatoriedade da realização de plano diretor por todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, localizados em áreas de interesse turístico ou sujeitos a empreendimentos de grande impacto ambiental. Além dessas condições, quaisquer cidades que quisessem implementar algum dos instrumentos inovadores e potencialmente democratizantes para a gestão urbana trazidos pelo Estatuto deveriam elaborar seu plano diretor, tornado “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Art. 40).

O cenário promissor delineado pelos novos planos diretores em elaboração em todo o Brasil conforme as premissas do Estatuto advinha de seu potencial de orientar toda a política de desenvolvimento urbano e os investimentos públicos com foco na redução dos “passivos socioambientais” acumulados em décadas. A própria necessidade das propostas do Plano estarem contidas no Plano Plurianual de Investimentos, o PPA, contribuía para esse otimismo, uma vez que o PD se constituiria num “bom instrumento para se conseguir uma programação constante de investimentos e ações planejadas de setores estratégicos” (BUENO, 2007, p.15).

A nova concepção trazida pelo Estatuto procurou eliminar parte dos vícios dos planos do período anterior com seu enfoque tecnocrático e que, como analisado por Villaça, funcionaram mais como ideologia que como estruturadores de uma política de desenvolvimento urbano. Agora, os planos comportavam uma nova abordagem: em lugar dos planos abrangentes que priorizavam tudo – e que, portanto, acabavam por não eleger nenhuma prioridade – os novos planos diretores deveriam ser focados nas questões efetivamente relacionadas à produção do espaço urbano, definindo poucos e claros

objetivos, prioritizáveis e aplicáveis, trazendo, além disso, como grande novidade, a obrigatoriedade do caráter participativo em sua elaboração e gestão (ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p.40).

Mas mesmo essa nova possibilidade trazida pelo debate aberto à população para a formulação dos novos planos diretores encontraria limites. Como observa Villaça com respeito ao processo de elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, enquanto a discussão “participativa” acerca da construção do plano seguia seu curso em torno de princípios gerais relacionados a melhorias abstratas, os segmentos da sociedade com interesses objetivos e concretos relativos aos valores de uso e de troca do espaço urbano articulavam-se de forma a pressionar e conduzir seus resultados (VILLAÇA, 2005, p.52).

O desafio colocado aos novos planos diretores dizia respeito a de que forma poderiam levar a ações voltadas à redução das desigualdades socioespaciais nas cidades e ao enfrentamento dos interesses vinculados aos ganhos especulativos que o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro sempre propiciou. E esses interesses rapidamente se manifestaram durante os processos de elaboração, revisão ou, principalmente, durante a etapa de aprovação dos Planos Diretores nas Câmaras de Vereadores.

Faziam-se evidentes os conflitos entre os diferentes agentes na produção e consumo do espaço urbano pela apropriação de seus desiguais valores (de uso e de troca), conflitos em cujo desenrolar o Estado desempenha um papel relevante, uma vez que é um dos principais responsáveis pelas “externalidades” que condicionam esses valores (HARVEY, 1982, p.7-12).

O Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba

O Processo de Revisão

No início da década a cidade de Piracicaba encontrava-se num momento de reformulação de suas diretrizes de planejamento e de sua organização urbana.

A partir de 2002 deu-se início ao processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba, elaborado em 1991 e finalmente aprovado pela Câmara de Vereadores em 1995. O processo de revisão teve por premissa, justamente, adequar o planejamento urbano do município aos novos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, estabelecendo, como princípios norteadores: o direito à cidade sustentável; o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; o combate à especulação imobiliária; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a gestão democrática da cidade (PÓLIS, 2003, p.15).

O processo de revisão do Plano Diretor de Piracicaba previu intensa participação popular, realizada sob a forma de inúmeras oficinas de capacitação e de discussão, conferências e congressos da cidade, geridas em conjunto com as regiões do Orçamento Participativo, que definiu o ano de 2003 como aquele a ser pautado pelas discussões para a revisão do Plano Diretor.

Essa revisão iniciou-se por um diagnóstico da realidade urbana do município, estruturada sobre uma leitura técnica e participativa para compor esse painel. Nessa etapa verificou-se um processo histórico de expansão urbana que resultou num tecido fragmentado, com bairros distantes e descontínuos, habitados, sobretudo, pelas camadas mais pobres da população, onde se via instalada uma dinâmica de exclusão socioespacial reforçada pela presença de inúmeros vazios urbanos a alimentar o processo de especulação imobiliária. O diagnóstico indicou que pouco menos de 50% da área compreendida pelo perímetro urbano da cidade compunha-se por vazios urbanos, grande parte deles dotado da mais completa infra-estrutura.

Essa constatação levou à definição do Eixo Estruturador I do Plano Diretor em revisão: “promover a destinação socioeconômica dos vazios urbanos e integrar socioterritorialmente os bairros da cidade” (PÓLIS, 2003, p.185-186).

Com esse objetivo estabeleceu-se a proposta de não promover mais alterações do perímetro urbano, visto que o estoque de terras passíveis de parcelamento permitia a expansão da cidade por muitos anos sem pressionar os custos fundiários e permitindo uma maior racionalidade na ocupação do espaço urbano, desde que fossem aplicados adequadamente os novos instrumentos de indução e gestão urbanas. Essa proposta foi referendada pelos participantes da 2ª Conferência da Cidade de Piracicaba, realizada em novembro de 2003, onde se debateram as diretrizes para a proposta de revisão do plano.

A fim de induzir a ocupação desses vazios o Plano Diretor propunha a definição de cinco zonas básicas com parâmetros urbanísticos específicos para o uso e ocupação do solo, de acordo com as características da oferta de infra-estrutura e da fragilidade ambiental verificadas: Zona de Adensamento Prioritário (ZAP), de Adensamento Secundário (ZAS), de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental (ZOCFA), de Ocupação Controlada por Infra-Estrutura (ZOCIE) e de Ocupação Restrita (ZOR).

Como formas de induzir a ocupação nas ZAP e ZAS, onde se encontravam os vazios urbanos melhor dotados de infra-estrutura e com menores fragilidades ambientais, definiu-se pela aplicação dos seguintes instrumentos urbanísticos: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; b) direito de preempção; c) consórcio imobiliário; além de d) outorga onerosa do direito de construir; e) transferência do direito de construir; sendo que estas duas últimas aplicavam-se somente às ZAP.

As ZAP e ZAS contavam, ainda, com parâmetros urbanísticos menos restritivos, com taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento básico maiores que no restante da cidade. Nessas zonas o lote mínimo também apresentava dimensões menores que nas demais zonas. Tais medidas tinham por objetivo alterar a dinâmica de espraiamento horizontal e descontínuo que caracterizou o crescimento urbano de Piracicaba desde os anos 1960.

Mudança de Governo, Aprovação e Aplicação do Plano

Enviado à Câmara de Vereadores de Piracicaba em dezembro de 2004, em meio ao processo de mudança no comando do Executivo Municipal, o Plano Diretor passou por alterações e foi reencaminhado à Câmara pela nova administração no ano seguinte. Seu texto foi finalmente aprovado em 10 de outubro de 2006. É inegável a legitimidade de uma administração democraticamente eleita encaminhar propostas de alteração do principal arcabouço legal de orientação ao planejamento urbano do município. E é importante observar que as alterações realizadas não alteraram a estrutura fundamental do Plano. Entretanto, como observa Goulart, algumas dessas alterações acabaram por comprometer sua exequibilidade na medida em que passaram a constranger a aplicação de instrumentos ali contidos, caso das alterações nos coeficientes de aproveitamento básico nas ZAP de 3 para 4 – afetando a aplicação do instrumento da outorga onerosa - assim como a criação da ZEUE Itaperú – o Distrito Industrial Noroeste – em área que o diagnóstico do plano recomendava o controle da ocupação devido à fragilidade ambiental ali verificada (GOULART, 2008, p.110-111).

Alterações de índices urbanísticos e mudanças nos parâmetros de uso e ocupação do solo - como no caso apresentado de criação de um distrito industrial - alteram a dinâmica urbana e constituem tendências espaciais, tendo o potencial de por si só impactar de forma significativa a capacidade do Plano Diretor em ser o instrumento garante das funções sociais da cidade e da propriedade:

A inscrição de princípios e sua aplicação como instrumentos urbanísticos reconhecidos como norma legal não assegura seu pleno aproveitamento porque alterações quantitativas podem torná-los ineficazes – inócuos. Mister considerar duas variáveis fundamentais para aferir as possibilidades práticas do potencial transformador do Estatuto da Cidade: capacidade de mobilização social para fazer valer interesses e orientação política do governo de turno (GOULART, 2008, p.111-112).

É importante observar que a efetividade do Plano Diretor para fazer cumprir o direito à cidade pode esbarrar em outras questões que transcendem seus limites – caso das

sucessivas alterações do perímetro urbano, que alteraram significativamente o contexto da aplicação dos instrumentos e que ocorreram independentes do plano – ou de contradições internas decorrentes de conflitos entre diretrizes e dispositivos ali definidos. É sobre o desvirtuamento do plano a partir dessas questões que trataremos a seguir.

Enfocando-se as contradições internas, constata-se o potencial de conflito entre a necessidade de se combater a especulação imobiliária com a ocupação dos vazios urbanos e o potencial ambiental representado por esses espaços desocupados. Como lembra Bueno,

há vazios que prestam serviços ambientais fundamentais (recarga de aquífero, amortecimento de cheias, vegetação de porte que provê conforto climático e sobrevivência de ecossistemas). Nesse caso as propriedades precisam ter (na lei) destinação que torne essa função garantida para a sociedade a longo prazo. (BUENO, 2007, p.16)

Nesse caso é importante garantir a não-ocupação desses espaços em prol do interesse coletivo. Entretanto, a definição do que seria o interesse coletivo em relação à conservação ou à destinação para fins urbanos é complexa e apresenta limites muito tênues, muitas vezes colocando “ambientalistas e protagonistas da reforma urbana (...) em campos opostos em lutas políticas específicas” (CYMBALISTA, 2007, p.29). O Plano Diretor de Piracicaba dedica toda uma seção à questão ambiental (Seção IV – Da Política Ambiental Municipal) onde, como veremos, delineiam-se algumas dessas contradições que, a nosso ver, põem em xeque as premissas fundamentais do plano.

Dentre a série de artigos e dispositivos presentes no plano e que enunciam a política ambiental interessam menos os princípios e diretrizes gerais e mais os instrumentos específicos definidos e que acabam produzindo conflitos com o próprio espírito do Estatuto da Cidade.

Para a execução de uma adequada política urbana destinada a fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade é central a definição dos critérios de subutilização de imóveis urbanos, edificados ou não, para a consequente aplicação dos instrumentos urbanísticos advindos do Estatuto. Em seu artigo 134, o Plano Diretor de Piracicaba (Lei Complementar 186/2006) define como solo urbano não edificado todo terreno localizado em ZAP, ZAS ou ZEIS 2, com área igual ou superior a 10.000m² e sem nenhum tipo de construção (§ 1º). Define, ainda, como solo urbano subutilizado, as propriedades em ZAP com área igual ou maior que 250 m², ou em ZAS, com área igual ou superior a 400 m², que não utilizem o coeficiente mínimo nestas zonas e desde que não seja o único imóvel do proprietário (§ 2º - inciso I). E considera-se como solo urbano não-utilizado todo imóvel sem uso há mais de um ano, salvo quando este seja o único imóvel do proprietário (§ 3º).

A seguir são estabelecidas pelo Artigo 135 as exceções a essa caracterização, definindo-se não atingidos por esses critérios todos os imóveis que exerçam “função ambiental essencial” (inciso I) ou que integrem o patrimônio cultural, histórico ou arquitetônico (inciso II). É inegável a relevância da preservação de áreas cuja função seja imprescindível à coletividade na manutenção do equilíbrio do meio ambiente urbano, tanto quanto à necessidade de resguardar a própria identidade da cidade por meio de seu patrimônio edificado. Justificam-se plenamente suas exceções à aplicação dos instrumentos de indução à ocupação e utilização. Entretanto, o mesmo Artigo 135, em parágrafo único, comporta uma exceção mais curiosa em que define que “para os fins desse artigo, não serão consideradas as atividades agrícolas em geral localizadas nas Zonas de Adensamento Prioritário (ZAP), de Adensamento Secundário (ZAS) e ZEIS 2.”

Ora, uma vez que uma das premissas básicas do Plano Diretor era a ocupação dos vazios urbanos dotados da mais completa infra-estrutura, definindo um macrozoneamento destinado a incentivar a ocupação por meio de parâmetros urbanísticos mais elásticos para as Zonas de Adensamento Primário (ZAP) e Secundário (ZAS), ao mesmo tempo em que estabelecia a aplicação de instrumentos a fim de coibir a retenção especulativa do solo urbano nessas mesmas zonas, qual o sentido de se constituir uma exceção para quaisquer atividades agrícolas, especialmente quando realizadas nas áreas cujo perfil, vocação e interesse público são claramente urbanos e não rurais?

Esta exceção se configura como um escape à preservação dos interesses dos proprietários fundiários, colocada candidamente ao lado de outras exceções vinculadas à agenda conservacionista, ambiental e histórico-cultural.

Além da descaracterização como imóvel subutilizado, as atividades agrícolas sob a forma de hortas urbanas, mesmo aquelas localizadas nas zonas mais aptas à urbanização, contam com incentivos adicionais. A Lei Complementar 224, de 13 de novembro de 2008, e que se trata da consolidação do sistema tributário municipal, prevê a seguinte regulamentação relativa à cobrança de tributos municipais nessas áreas:

Art. 92. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, bem como a Taxa de Coleta e Remoção do Lixo poderão ser reduzidos em 50% (cinquenta por cento) quando se tratar de terreno que comprovadamente seja utilizado, no mínimo em 2/3 (dois terços) de sua área total, no cultivo de hortas individuais e/ou coletivas, devendo o proprietário (...) requerer, junto ao Poder Executivo, a redução de que trata este artigo.

O incentivo de que trata o Art. 92 é previsto legalmente pelo Código Tributário municipal desde a Lei 3985 de 1995. O que chama a atenção é de que maneira esta singela exceção à caracterização de subutilização urbana prevista pelo Plano Diretor impõe-se

como uma contradição à efetiva execução dos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, constituindo-se, verdadeiramente, num estímulo à retenção especulativa de terras urbanas, com amparo legal e incentivo fiscal.

Outro dispositivo francamente conflitante com os próprios princípios expressos no Plano é a ZEIPC – Zona Especial de Interesse da Paisagem Construída, definida como

porções do território que possuem ocupação consolidada, predominantemente, por uso residencial, de serviços e comércio de apoio à moradia, não sendo permitido o uso industrial, *devendo ser observadas, ainda, de forma integral, as restrições particulares dos loteamentos*, registradas na Serventia Imobiliária competente. (Art. 59. Grifo meu).

Tratam-se de treze perímetros que representam, na prática, um destaque ao macrozoneamento básico, uma vez que todas encontram-se encravadas dentro das ZAP (a maioria) ou ZAS (poucas). Os parâmetros urbanísticos que se aplicam nessas áreas são mais restritivos, com ênfase na drástica redução do Coeficiente de Aproveitamento Básico de 4 (em ZAP) ou 3 (em ZAS), para 1,4, em geral, nos perímetros de ZEIPC, bem como restrições a alguns tipos de uso.

Essas áreas correspondem, *grosso modo*, aos perímetros das antigas zonas estritamente residenciais ZR1 e ZR2, vigentes anteriormente à aprovação do novo Plano Diretor, e visam criar empecilhos à verticalização dessas áreas, preservando o caráter desses bairros como residencial e unifamiliar horizontal, habitados por segmentos de estratos de renda média-alta e alta. Ao funcionar como um dispositivo de entrave ao adensamento dessas áreas, as quais apresentam infra-estrutura ociosa, a ZEIPC constitui-se como francamente contraditória aos objetivos manifestos do Plano Diretor, servindo aos interesses dos proprietários e moradores dessas áreas mas que, dificilmente, representam interesses gerais da coletividade municipal. Como bem coloca Villaça a respeito da luta pela manutenção das áreas estritamente residenciais, as antigas Z1, no âmbito do novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo,

a verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico e de moradia) da minoria mais rica contra processos que o degradem.” (VILLAÇA, 2005, p.46).

Assim, ao passo que o discurso do planejamento urbano oficial pautava-se pela contenção à urbanização espalhada, descontínua e de baixa densidade por meio do combate à especulação imobiliária e da ocupação dos vazios urbanos, outros mecanismos legais eram colocados em ação dificultando sua concretização.

Os empecilhos interpostos à caracterização da subutilização de imóveis urbanos trazem problemas à efetiva aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para o cumprimento da função social das propriedades urbanas. Como vimos, esse era um dos principais objetivos da revisão do Plano Diretor, enfrentando um padrão de desenvolvimento urbano que se iniciou na década de 1960 e acarretou num espaço marcado por deseconomias, exclusão social e desigualdade socioterritorial.

Entretanto, para além dos problemas relativos à área urbana consolidada e à ocupação de glebas dotadas de infra-estrutura, uma outra política urbana teve grande impacto na atividade imobiliária em Piracicaba na década 2000-2010, com reflexos diretos na produção do espaço no período. Trata-se de uma série de ações legais que levaram a ampliações seguidas do perímetro urbano (1).

Entre 1989 e 2000, o perímetro urbano foi ampliado de 146,88 km² (Lei Municipal 3108/1989) para 164,04 km² (Lei Complementar 118/2000), num aumento total de 17,16 km², ao passo que a população ampliou-se de 275.650 (estimativa IBGE) para 329.158 habitantes (Censo 2000/IBGE), passando a contar com um total de 53.508 novos moradores.

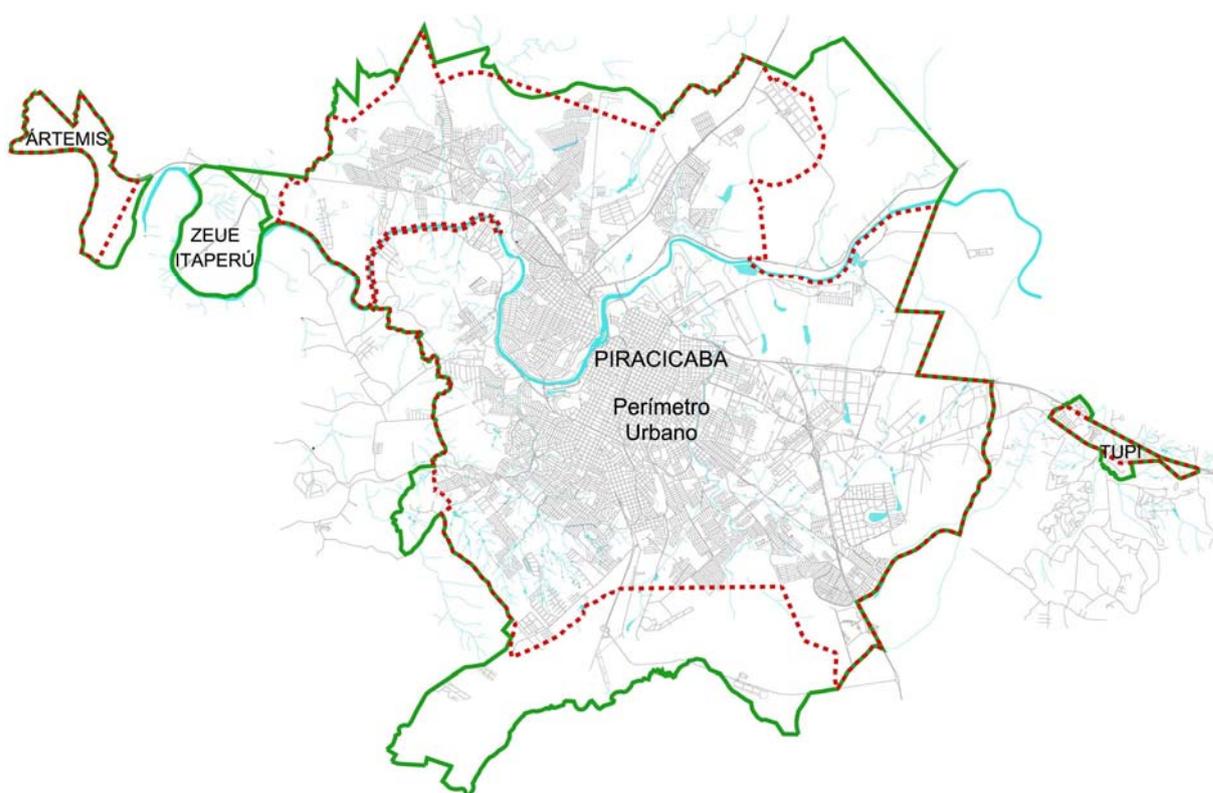


Figura 1 – Expansão do perímetro urbano de Piracicaba, distritos de Ártemis e Tupi, de 2004 (tracejado) a 2010 (linha contínua).

É esse perímetro descrito no ano 2000, com 164,04 km², com pequenas retificações definidas pela Lei Complementar 165/2004, que o Plano Diretor diagnosticou com a significativa presença de pouco menos de 50% de vazios urbanos em seu interior e para o qual propôs o congelamento, não devendo ser expandido até a ocupação dos vazios encontrados nas áreas mais bem infra-estruturadas.

Já em 2005, porém, o perímetro urbano sofreu uma primeira modificação, ao qual se acrescentou pouco menos de um km². Entre 2004 (ano em que se propôs o congelamento e que apresentava, à época, perímetro igual ao de 2000) e 2010, o perímetro urbano de Piracicaba foi ampliado em oito oportunidades, mais de uma vez por ano: uma em 2005 (Lei Complementar [doravante denominada LC] 177), duas em 2006 (LC 186 e LC 190), duas em 2008 (LC 220 e LC 222), uma em 2009 (LC 249) e duas vezes no ano de 2010 (LC 255 e LC 261), passando dos já mencionado 164,04 km² para 211,07 km². Se acrescentarmos o perímetro da Zona Especial de Urbanização Específica - ZEUE Itaperú, definida pela LC 186/2006 e destinada à constituição do Distrito Industrial Noroeste, e que após as modificações instituídas pela LC 261/2010 tornou-se contíguo ao perímetro urbano, seriam acrescentados 5,57 km² a essa área. Portanto, considerando-se apenas a área urbana contínua do município (2), esta teve uma ampliação da ordem de 52,59 km², um crescimento de pouco mais de 32%.

A expansão do perímetro entre os anos de 2004 – cujos limites são praticamente idênticos aos de 2000 – e 2010 pode ser observada na Figura 1.

Essa surpreendente expansão da área urbana se deu num momento em que o crescimento demográfico apresentou acentuada queda, de acordo com as informações preliminares do Censo 2010 do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Entre 2000 e 2010 a população de Piracicaba passou de 329.158 (sendo que a população residente no perímetro urbano contínuo do distrito sede e de Santa Terezinha era de 316.931 pessoas) para 364.872 habitantes, abaixo do estimado para 2010 que era de em torno de 370 mil pessoas. Isso representa um crescimento de cerca de 10,85%.

Nem a expansão econômica observada no período nem o crescimento demográfico estimado justificam tamanha discrepância entre os dois dados. Especialmente tendo-se em vista a grande quantidade de vazios urbanos constatada durante o processo de revisão do Plano Diretor. Se em 2004 estes representavam pouco menos de 50% da área do perímetro urbano, em 2010, com as seguidas ampliações, os vazios contam cerca de 52%, totalizando aproximadamente 11.000 hectares desocupados, conforme podemos ver na Figura 2. Isto a despeito da questão da ocupação dos vazios e do combate à retenção especulativa de terra urbanizada serem o cerne do Plano Diretor.



Figura 2 – Vazios urbanos dentro do perímetro urbano de Piracicaba no ano de 2010.

A Atividade Imobiliária em Piracicaba no Período 2000-2010

No período analisado houve intensa atividade imobiliária na cidade de Piracicaba. Atividade essa que seguiu, em suas linhas gerais, a tendência que já vinha sendo dominante desde a década de 1960, qual seja: a expansão horizontal descontínua e fragmentada por meio de loteamentos periféricos.

Não é possível estabelecer, ainda, até que ponto o Plano Diretor interveio nesse quadro, promovendo alterações nesse curso, visto que no pequeno prazo decorrido de sua aprovação em 2006 até os dias de hoje seria difícil captar essa mudança. Porém, como analisado logo acima, o processo de expansão do perímetro bem como a falta de instrumentos de indução aplicáveis aos imóveis subutilizados não permitem antever um cenário otimista.

Entre 1991 e 2000 foram implantados 19 loteamentos, acrescentando aproximadamente 300 hectares à malha urbana do município, totalizando 5.311 novos lotes. Como já visto nesse período a população piracicabana passou de 277.721 para 329.158,

um acréscimo de 51.437 novos habitantes. Já entre 2001 e 2010, a cidade de Piracicaba experimentou um vertiginoso aquecimento do mercado imobiliário com o crescimento dos lançamentos de loteamentos. No último período foram implantados 61 loteamentos, representando novos 897 hectares urbanos, significando uma produção de 14.964 novos lotes (IPPLAP, 2010a). Essa produção se deu num contexto de redução do ritmo de crescimento demográfico, em que se somaram 35.714 novos habitantes ao longo da década.

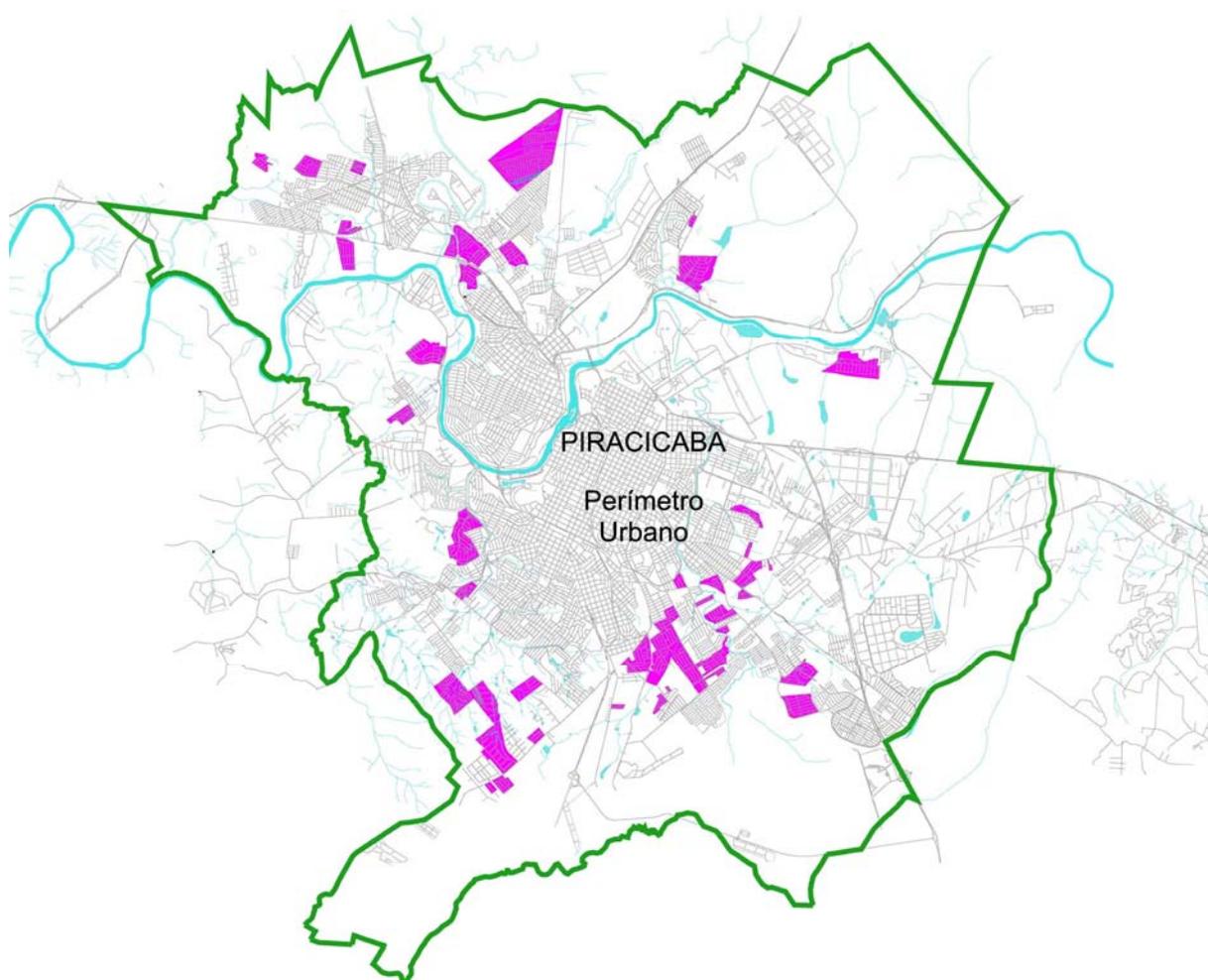


Figura 3 – Loteamentos implantados em Piracicaba ao longo da década de 2000.

Essa expansão, como podemos ver na Figura 3, deu-se seguindo o mesmo padrão de espraiamento horizontal de décadas anteriores. Parte significativa desses novos loteamentos constitui-se de empreendimentos voltados às classes média-alta e alta, representada por loteamentos que, aprovados abertos, convertem-se em loteamentos fechados por meio da adesão de ao menos 70% dos proprietários ou moradores e a constituição de uma associação de “condôminos”, conforme previsto nos artigos 52 a 55 da Lei Complementar 207 de 04 de setembro de 2007, que disciplina o parcelamento do solo

no município. Este é o caso, por exemplo, dos loteamentos Parque Residencial Damha I (303 lotes - área média dos lotes: 360m²), Residencial Monte Alegre (304 lotes – área média dos lotes: 500m²), Alphaville Piracicaba (347 lotes - área média dos lotes: 450m²) e Reserva do Engenho (455 lotes - área média dos lotes: 360m²), dentre outros (IPPLAP, 2010a).

Surpreendentemente não há dados consolidados acerca da verticalização no período. Contudo, dados colhidos pelo IPPLAP - Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba permitem, apesar dessas dificuldades, identificar as tendências da produção de condomínios verticais no período (3).

A partir dos dados disponíveis, verifica-se que a verticalização desenvolveu-se fortemente nas regiões Leste (35% do total) e Sul (25%), basicamente concentrada nos bairros Dois Córregos e Água Branca, ambos localizados, respectivamente, nas periferias leste e sul da cidade. Ambos são habitados majoritariamente por segmentos de renda média e média-baixa e constituem-se fronteiras da expansão da urbanização recente (IPPLAP, 2010b).

Como visto, a cidade de Piracicaba experimentou na última década um intenso crescimento de seu estoque imobiliário, aparentemente descolado da conjuntura demográfica a que esteve submetida. Esta talvez seja parte da explicação para que o município apresente uma das mais elevadas taxas de domicílios desocupados (4) da região, conforme se pode observar nos dados preliminares do Censo 2010: 8,67% do total de domicílios (11.307 domicílios em um total de 130.433 domicílios particulares). Para efeito de comparação, o município de Americana apresenta uma taxa de desocupação dos imóveis da ordem de 7,27% (5.420 em 74.552 domicílios), Campinas 6,88% (26.677 em 387.675 domicílios), Limeira 6,70% (6.368 em 95.085 domicílios) e Santa Bárbara d'Oeste 5,45% (3.226 em 59.184 domicílios), todos eles localizados a menos de 50 km de Piracicaba. Estes dados parecem sugerir desequilíbrio no mercado imobiliário local. Para avaliar essa correlação entre a produção imobiliária recente e a vacância observada pelo Censo 2010 seriam necessárias mais informações e uma análise específica que, entretanto, escapa ao escopo deste artigo.

Conclusão

A dinâmica de produção do espaço urbano no município de Piracicaba ao fim da primeira década do século XXI apresentou poucas alterações em relação ao contexto analisado ao longo do processo de revisão do Plano Diretor. A partir desse conjunto de dados e informações é possível verificar que as tendências gerais que vinham sendo dominantes desde os anos 1960 se mantiveram e, de certa forma, se acirraram, resultando na manutenção de um processo produtor de um espaço urbano fraturado e descontínuo. A

despeito do curto prazo decorrido entre a entrada em vigor do Plano e o fim do período estudado, a permanência do processo de espraiamento horizontal e fragmentado, aparentemente, segue seu curso.

Como visto, o período estudado viu um aquecimento da produção imobiliária, bastante superior à década imediatamente anterior. Essa dinâmica poderia ter sido direcionada para o atendimento aos objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor. Contudo, os dados permitem observar que a dinâmica imobiliária apresentou desenvoltura e autonomia em relação ao discurso do planejamento oficial, encontrando brechas para a manutenção dos padrões vigentes da atividade imobiliária e suas perspectivas de lucro.

Quanto ao descolamento entre a atividade imobiliária e o discurso do planejamento, é importante ressaltar o papel relevante desempenhado pelo próprio poder público nesse processo. Apesar do arcabouço jurídico que orienta e subsidia o planejamento urbano municipal ser bastante avançado, observando as premissas e incorporando diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, a execução da política urbana encontra entraves que se originam de conflitos com as demais ações e políticas públicas municipais - caso das seguidas alterações nos parâmetros urbanísticos e nas dimensões do perímetro urbano -, ou mesmo de lacunas presentes no próprio Plano Diretor - caso da dificuldade em se caracterizar a subutilização de imóveis - e que concorrem para o comprometimento dos objetivos manifestos pelo planejamento urbano. Com isto, acaba-se gerando o risco muito plausível de que, a exemplo dos planos dos anos 1970, este também passe à História como um arrazoado de boas intenções descoladas da efetiva dinâmica de produção do espaço urbano e de seus agentes.

NOTAS

(1) Para efeito da análise a que se propõe este artigo são consideradas as áreas urbanas contínuas do distrito sede de Piracicaba e do distrito de Santa Terezinha, desde 2006 definidas como perímetro urbano contínuo de Piracicaba pela Lei Complementar 186, uma vez que essa área representa 92,2% do território urbano e, em 2000, abrigava 96,28% da população total do município, correspondendo ao grande foco de interesse imobiliário. A despeito disso, quando nos referirmos aos dados demográficos, estes se reportarão à totalidade da população do município, salvo quando identificado o recorte.

(2) Os distritos de Tupi e Ártemis, localizados a pequena distância do perímetro urbano do município, são demograficamente pouco significativos, em termos comparativos, a despeito de apresentarem uma dinâmica urbana, sendo representativa a concentração de chácaras de recreio, além de pequenos loteamentos populares. Os dois distritos também tiveram seus limites ampliados no período mas, por suas características diferenciadas, não são objeto de análise neste artigo. Os demais distritos de Ibitiruna e Guamium, bem como os bairros rurais de Santana, Santa Olímpia e Anhumas, apresentam características predominantemente rurais, grande distância do centro e relativamente pequena importância demográfica e

territorial, representando pouco mais de 2% da área e 1% da população urbanas do município.

(3) O levantamento em questão foi realizado pelo IPPLAP – Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba a partir de informações das Secretarias Municipais de Obras, Finanças e Administração. As informações disponíveis dão conta de que foram edificadas 8.526 unidades habitacionais em condomínios verticais, número que certamente é maior, visto que há dados incompletos a respeito de pouco mais de um terço dos processos de construção de edifícios verticais. Entre 2000 e 2010 foram constituídos 120 processos de construção de condomínios verticais; desses, há lacunas de informação em aproximadamente 45 processos. Devido à grande dispersão das informações, os dados não estão consolidados e impedem a formação de um quadro fidedigno da situação da produção imobiliária vertical no período. Permitem, contudo, identificar as linhas gerais e tendências dessa produção o que, para efeitos dessa nossa análise, auxiliam na compreensão do comportamento geral do mercado imobiliário na década.

(4) Total de domicílios particulares não-ocupados vagos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: Lei 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão** in BUENO, Laura Machado de Mello e CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: EDUSP: 34, 2000.

CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação** in BUENO, Laura Machado de Mello e CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

GOULART, Jefferson. **Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença**. Cadernos IPPUR/UFRJ – ano XXII, nº 1 (jan/jul 2008). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e a luta de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Revista Espaço e Debates - nº 6, jun/set 1982. São Paulo: Cortez, 1982.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010 – Dados Preliminares**.

INSTITUTO PÓLIS. **Relatório 1 – Leitura Técnica e Participativa. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba**. Piracicaba: Pólis, 2003.

IPPLAP – Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba. **Loteamentos Implantados com Aprovação Final – 1990 a 2010**. Piracicaba: IPPLAP, 2010a. Relatório. Mimeo.

IPPLAP – Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba. **Condomínios Verticais Implantados - 2000 a 2010**. Piracicaba: IPPLAP, 2010b. Relatório. Mimeo.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PIRACICABA. Lei Complementar 186, de 10 de outubro de 2006.

PIRACICABA. Lei Complementar 207, de 04 de setembro de 2007.

PIRACICABA. Lei Complementar 224, de 13 de novembro de 2008.

PIRACICABA. Lei Complementar 261, de 17 de novembro de 2010.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: FV, 2005. Acessado em www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil** in DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos, (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.