

Avaliação dos Planos Diretores de Araraquara Pós Estatuto da Cidade: Em 2014 houve Revisão ou Adequação?

Evaluation of the Master Plans of Araraquara After the City Statute: Was there a Review or Adequacy in 2014?

Evaluación de los Planes Maestros de Araraquara Después del Estatuto de la Ciudad: ¿En 2014 hubo una revisión o adecuación?

Priscila Kauana Barelli Forcel

Arquiteta e Urbanista, UNIP, Brasil.
pk.arqurb@gmail.com

Aderson Passos Neto

Arquiteto e Urbanista, Mackenzie, Brasil.
arq_ader@hotmail.com

Joel Venceslau de Oliveira Junior

Professor Especialista, UNIARA, Brasil.
joelvenc@gmail.com

RESUMO

O Estatuto da Cidade no ano de 2001 institui o marco de obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para cidades que vinham a cumprir alguns dos requisitos impostos em lei, tornando-se um importante instrumento do planejamento municipal. O município de Araraquara contava com uma população acima do limite regulamentado, portanto, precisaria se submeter diante da legislação. Porém, desde a década de 60 a urbanização de Araraquara já vinha se familiarizando em ter seu desenvolvimento e expansão orientada por planos diretores. Tratava-se, então de se adequar aos parâmetros estabelecidos pelo estatuto, que incluía novos conceitos e instrumentos para sua elaboração. Araraquara aprova o primeiro plano desta nova era em 2005, trazendo consigo uma data prévia de revisão, que teve sua comprovação em 2014. O objetivo deste artigo se funde da análise comparativa dos planos diretores após a aprovação do estatuto da cidade, obtendo um pano de fundo para sistematizar se houve evolução ou regressão nas condicionantes urbanas do município. A partir dessa leitura é possível perceber alguns avanços, porém com muitas perdas, bem como o fato de que muitos dos instrumentos introduzidos pelo Estatuto da Cidade, apesar de presentes, nunca foram regulamentados, resultando a uma reflexão para as futuras revisões.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento urbano; expansão territorial; regressão da legislação.

ABSTRACT

The City Statute in 2001 establishes the mandatory framework for the elaboration of Master Plans for cities that came to meet some of the requirements imposed by law, becoming an important instrument of municipal planning. The municipality of Araraquara had a population above the regulated limit, so it would need to submit to the legislation. However, since the 1960s, the urbanization of Araraquara had already become familiar with having its development and expansion guided by master plans. It was then a question of adapting to the parameters established by the statute, which included new concepts and instruments for its elaboration. Araraquara approves the first plan of this new era in 2005, bringing with it a previous revision date, which was corroborated in 2014. The objective of this article is based on the comparative analysis of the master plans after the approval of the city statute, obtaining a fund to systematize if there was evolution or regression in the urban conditions of the municipality. From this reading it is possible to notice some advances, but with many losses, as well as the fact that many of the instruments introduced by the City Statute, although present, were never regulated, resulting in reflection for future revisions.

KEYWORDS: urban planning; territorial expansion; regression of legislation.

RESUMEN

El Estatuto de la Ciudad de 2001 establece el marco obligatorio para la elaboración de Planes Directores para las ciudades que llegaron a cumplir con algunos de los requisitos impuestos por la ley, convirtiéndose en un importante instrumento de planificación municipal. El municipio de Araraquara tenía una población por encima del límite regulado, por lo que tendría que someterse a la legislación. Sin embargo, desde la década de 1960, la urbanización de Araraquara ya se había familiarizado con tener su desarrollo y expansión guiados por planes maestros. Se trataba entonces de adecuarse a los parámetros establecidos por el estatuto, que incluía nuevos conceptos e instrumentos para su elaboración. Araraquara aprueba el primer plano de esta nueva era en 2005, trayendo consigo una fecha de revisión previa, la cual fue corroborada en

2014. El propósito de este artículo se basa en el análisis comparativo de los planes maestros luego de la aprobación del estatuto de la ciudad, obteniendo un Fondo para sistematizar si hubo una evolución o regresión en las condiciones urbanas del municipio. De esta lectura es posible notar algunos avances, pero con muchas pérdidas, así como el hecho de que muchos de los instrumentos introducidos por el Estatuto de la Ciudad, aunque presentes, nunca fueron regulados, lo que se traduce en una reflexión para futuras revisiones.

PALABRAS CLAVE: planificación urbana; expansión territorial; regresión de la legislación.

1. INTRODUÇÃO

O processo de mudanças na urbanização brasileira tem início em meados da década de 1950, quando se intensificou uma crescente transposição da população rural para o ambiente urbano. Esse processo acelerado e caótico se caracterizou por produzir aglomerações urbanas expandidas e propiciar segregação espacial, resultando diversos problemas de diferentes características, os quais vieram se agravar nos anos posteriores. O cenário nacional e estadual se repete ao município de Araraquara, com ocupações sucedendo desde meados dos anos 1930 até o surgimento dos primeiros planejamentos urbanos datados da década de 60 e início dos anos 70. Porém, estes evidenciaram uma urbanização esparsa, geradora de vazios urbanos e segregação, com peculiaridades ainda presentes no cenário atual, criando situações de difícil solução para o gestor na formulação de políticas públicas, principalmente nas áreas de mobilidade, habitação, atendimento aos princípios da sustentabilidade, ambiental, econômica e social.

Nesse cenário fortemente propicio a uma urbanização marcada por irregularidades, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, vem para impor demarcações e melhorias, com a regulamentação de Planos Diretores em cidades com mais de vinte mil habitantes. Araraquara se punha a normatizar seu primeiro plano em 27 de dezembro de 2005,

com a Lei Complementar nº 350. Posteriormente, em 11 de fevereiro de 2014 aprovou-se a revisão do Plano Diretor de Araraquara, com a Lei nº 850. A partir desse cenário de dez anos que distanciam as duas leis e dos cinco anos recentes posteriores a última “revisão”, esse artigo se põe a analisar e comparar os dois planos, identificando quais ganhos e perdas ocorreram nesse processo.

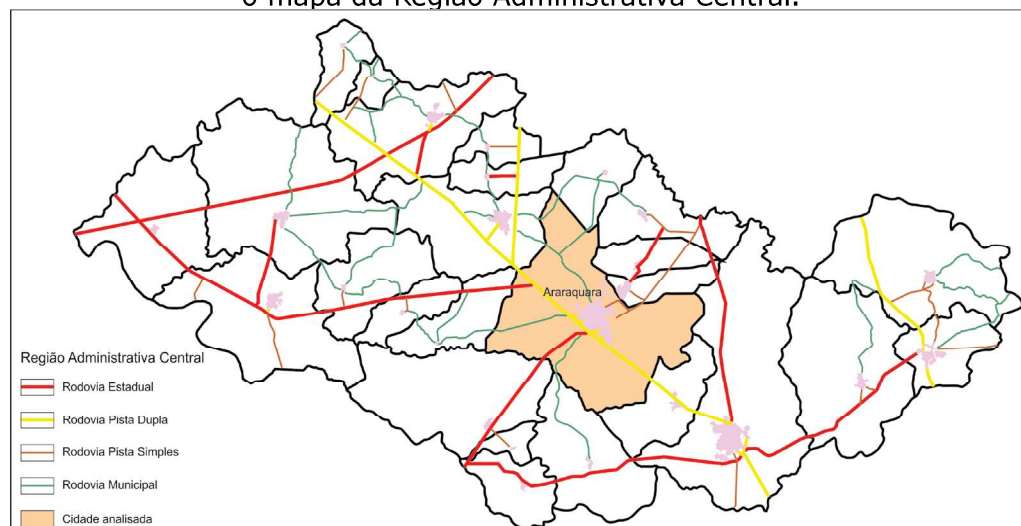
2. ÁREA E MÉTODOS

Araraquara

O município de Araraquara está localizado na região central administrativa do estado de São Paulo, a 270 km da capital. Com área de 1.003,625 km² e população estimada em 236.072 (IBGE, 2019), cerca de 97% da população reside na área urbana do município (SEADE, 2020), com um crescimento populacional de 0,88% ao ano (SEADE, 2020). O município ganha destaque no alto nível de desenvolvimento humano 0,815 (IBGE, 2010), ocupando a décima quarta posição do Brasil, esses dados são baseados na renda, longevidade e educação. O índice FIRJAN de desenvolvimento municipal também é apresentado em um número elevado no ano de 2016, ocupando a quadragésima sexta posição – nível Brasil, com 0,851 (firjan.com, 2016). Quanto ao índice de desigualdade de renda, é considerado moderado com o valor 0,50 no ano de 2010, anteriormente em 2000 esse índice

era de 0,52 (atlasbrasil, 2013). do município de Araraquara referente
 A figura abaixo ilustra a localização à região central administrativa do
 Estado.

Figura 1: Localização da Cidade estudada e sua inserção regional, segundo o mapa da Região Administrativa Central.



Fonte: Base IGC, adaptado pelos autores.

Figura 2: Localização da Cidade estudada e sua inserção regional, segundo o mapa da Região de Governo de Araraquara.



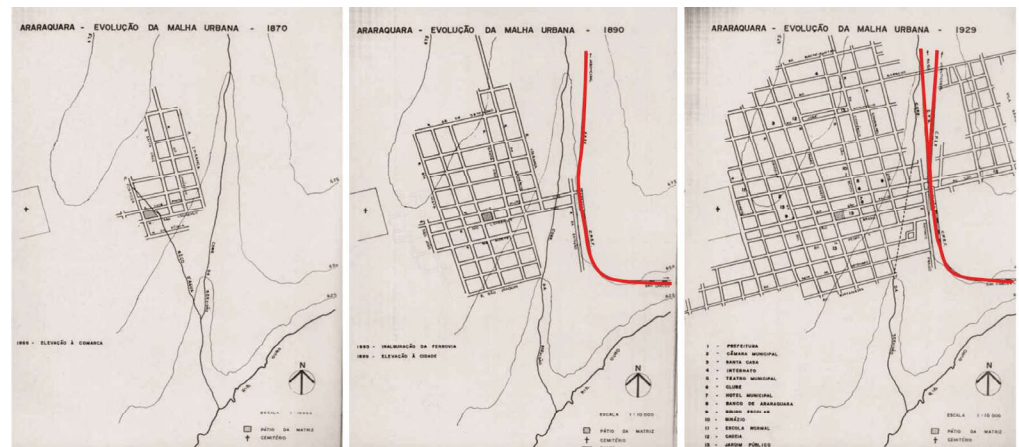
Fonte: os autores.

A urbanização do município tem início no final do século XIX com a chegada de imigrantes europeus, principalmente vindos da Itália. Partes desses imigrantes vieram para substituir os escravos na lavoura, outros já traziam em seus costumes hábitos urbanos. Esta urbanização se acentua no início do século XX, quando a lavoura de café, até então principal atividade econômica, começa a apresentar desgastes na produção, em função do enfraquecimento do solo das lavouras, além da queda do valor comercial para exportação em meados dos anos 1930. Nesse

momento ocorre um movimento para a diversificação da agricultura e o surgimento de pequenas indústrias, inclusive incentivada pelo governo local. Esta urbanização se inicia segundo um modelo de urbanismo moderno e culturalista das cidades jardins e se intensifica nos anos seguintes crescendo de maneira constante até os dias de hoje.

As imagens abaixo representam o início da evolução urbana de Araraquara, datados de 1870, 1890 e 1929.

Figura 3: À esquerda: Malha urbana de Araraquara 1870, enfatizando a elevação à comarca em 1865. Ao centro: Malha urbana de 1890, enfatizando que em 1885 ocorreu a inauguração da Ferrovia (destacada em vermelho), e em 1890 a comarca se torna cidade. À direita: Malha urbana de 1929, ferrovia com destaque em vermelho.

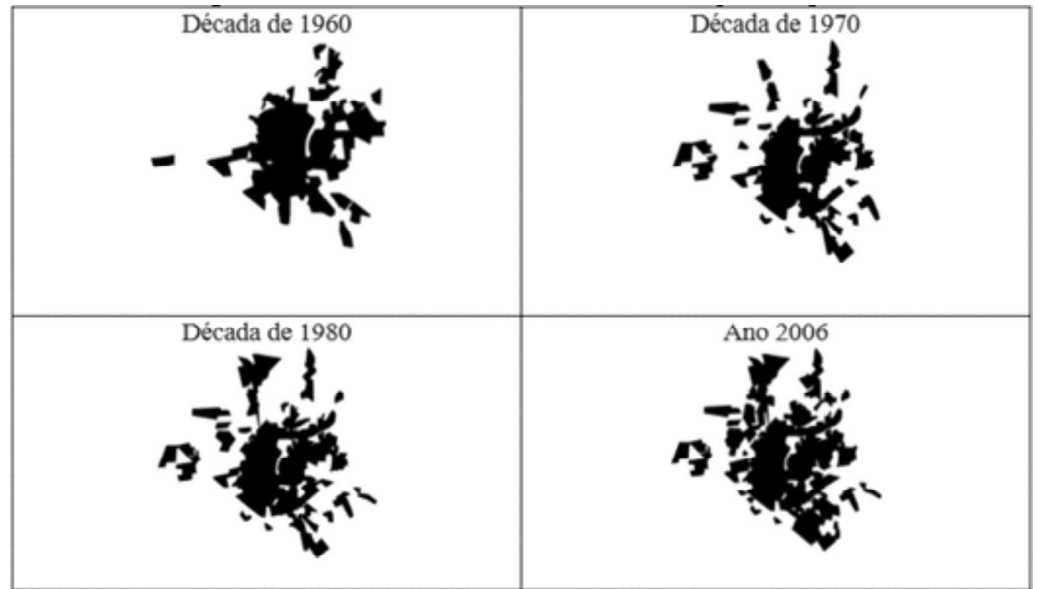


Fonte: arquivo municipal, adaptado pelos autores.

Já no final dos anos 1960 se estabelece o "Plano Diretor" (Lei nº 1.632/1968) e no início dos anos 1970, por força da "Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo" a prefeitura lança o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que já ordenava o solo urbano por meio de mapa de zoneamento, normas de uso e ocupação do solo,

índices urbanístico como recuos, de ocupação e aproveitamento, entre outros. A expansão urbana do município a partir dos anos 1960 pode ser observada nas figuras a seguir, analisando a maneira que se estabelece essa expansão até os anos de 2006, um ano após a aprovação do primeiro Plano Diretor instituído posteriormente ao Estatuto da Cidade.

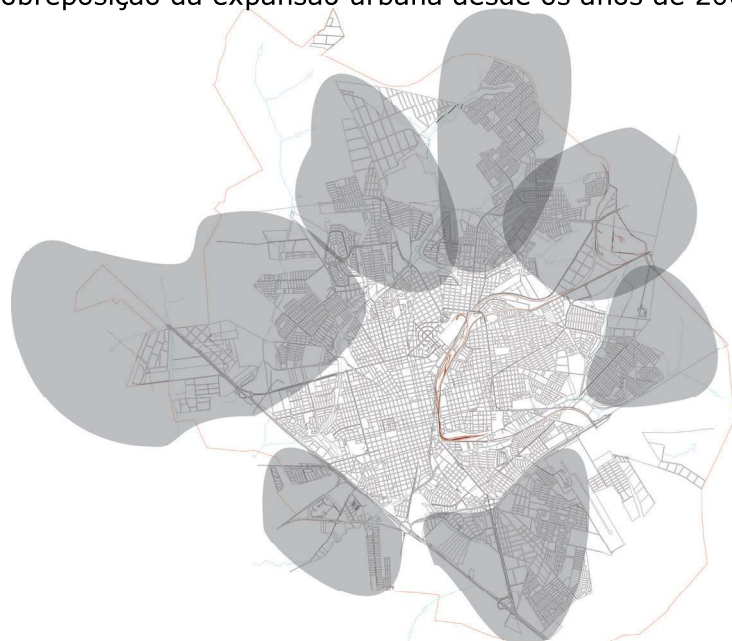
Figura 4: Expansão urbana de Araraquara da década de 1960 até o ano de 2006.



Fonte: Menzori (2018), adaptado pelos autores.

A territorialização do município entre a aprovação do primeiro plano até sua "revisão" pode ser observada na imagem abaixo, que conta com uma base de estudo do ano de 2019 e as manchas em cinza representam quais são as novas ocupações posteriores a 2005, a utilização de uma base datada de 2019 enfatiza os cinco anos posteriores à data da "revisão".

Figura 5: Expansão urbana de Araraquara, base de 2019 com a sobreposição da expansão urbana desde os anos de 2005.



Fonte: Prefeitura municipal, adaptado pelos autores.

Métodos

Interessa-nos quantificar os usos e aplicações das leis municipais de planejamento urbano no período de 2005 a 2014, salientando possíveis evoluções ou retrocessos dessas normativas, considerando nosso ponto de vista situado cinco anos após a "revisão". A partir dos levantamentos, buscou-se sintetizar medidas aprimoradas durante a "revisão" e a análise dos mapas que se contrapõem aos textos de lei. Destacando-se os assuntos que apresentaram maiores mudanças.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em Araraquara temos a análise de dois planos diretores – pós Estatuto da Cidade, a saber, Lei Complementar nº 350 de 27 de dezembro de 2005 e sua "revisão" - Lei Complementar nº 850 de 11 de fevereiro de 2014. Ao confrontar os dois textos obtêm-se algumas análises pontuais, que apresentam algum desfecho, seja ele positivo ou negativo ao município. Primeiro devemos destacar a clareza com que fora apresentado o plano de 2005, clareza esta que não se encontra na "revisão" do plano em 2014. Porém o que chama a atenção são as supressões de artigos, os quais poderiam ter sido revistos ou reformulados, buscando assim textos mais leves e de fácil entendimento, mas o que surge é a criação de novas leis e planos, ocasionando a facilidade do descumprimento. Seguindo essa observação destacamos as questões ligadas à habitação, onde são retirados todos os planos, programas e transformados em uma política habitacional, referindo-se ao Plano Habitacional, o qual não teve seu cumprimento.

Os planos setoriais assumem uma função complementar a do Plano

Diretor, devendo ser o detalhamento das diretrizes na criação de políticas públicas específicas. Se por um lado isso proporciona um melhor entendimento e exequibilidade daquilo que é previsto, por outro aumenta a chance do não cumprimento, pois muitas vezes não são consultados na implementação das ações públicas. Algumas medidas deveriam ser previstas no sentido de um eficiente monitoramento e regulamentação dos planos setoriais, providências não observadas.

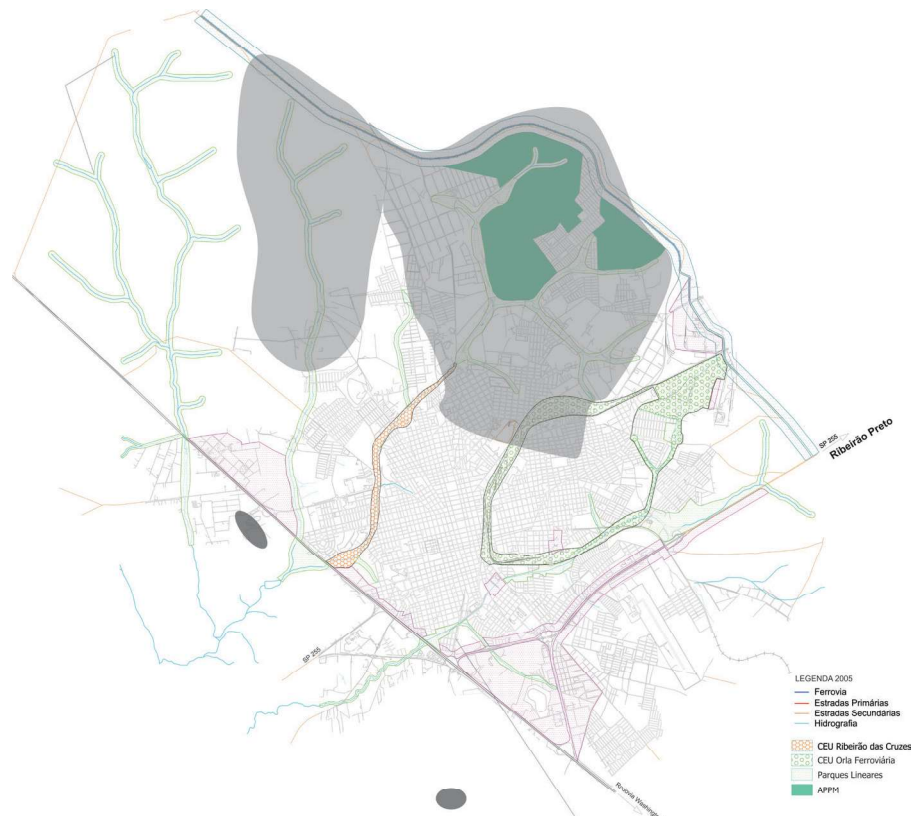
Em 2014 percebe-se um desmonte da estrutura de participação popular, com a diminuição no número de conselhos e também na sua formação. Importante fórum de discussão e esclarecimentos necessários para a implementação de políticas públicas como previsto no plano original. Essa redução de participação é representativa do diferente foco entre as Gestões do Governo Edinho Silva e do Governo Marcelo Barbieri, verifica-se cerca de 22,5% de participação popular a menos na gestão Barbieri, a participação técnica e política ocupam esse espaço, com cerca de 7,5% e 15% respectivamente a mais do que na gestão Edinho (SANTOS, 2018). O conselho da cidade não é mencionado no texto de "revisão", dessa forma extinto, inviabilizando ainda mais a participação popular. Esse problema não se restringe a redução e alteração dos conselhos, mas também pela forma como é apresentado o texto quando determinam que algumas medidas devam ser decididas através de discussões com a população interessada ou ainda em audiências públicas, tais procedimentos que em alguns casos não ocorrem, pois carecem de divulgação eficiente ou inexistência. Os conselhos poderiam garantir a representatividade da

população como um todo quando trabalhados de forma igualitária, logo, deveriam ser revistos e analisados pontualmente buscando aperfeiçoá-los.

Quando tratados os assuntos no campo da preservação ambiental são observados retrocessos, pois os textos se mantêm iguais na

maior parte, o que não acontece com os mapas de uso e ocupação bem como nos índices urbanísticos aplicados. A mancha apresentada no mapa (figura 6) se sobrepõe as áreas já ocupadas não apresentando medidas de recuperação dessas áreas degradadas, nem no conteúdo do plano diretor e muito menos nos instrumentos urbanísticos.

Figura 6: Localização das áreas de preservação ambiental, base plano diretor de 2005, sobreposição das manchas em cinza das medidas tomadas no plano de 2014.



Fonte: Prefeitura Municipal, adaptado pelos autores.

Um condicionante natural importante levado em conta no plano de 2005 é a presença do Aquífero Guarani no território e seu afloramento em vários pontos da cidade, o que determinou algumas medidas de proteção e cuidados como a apropriação do solo urbano e rural com a intenção de mitigar e preservar essas áreas. No

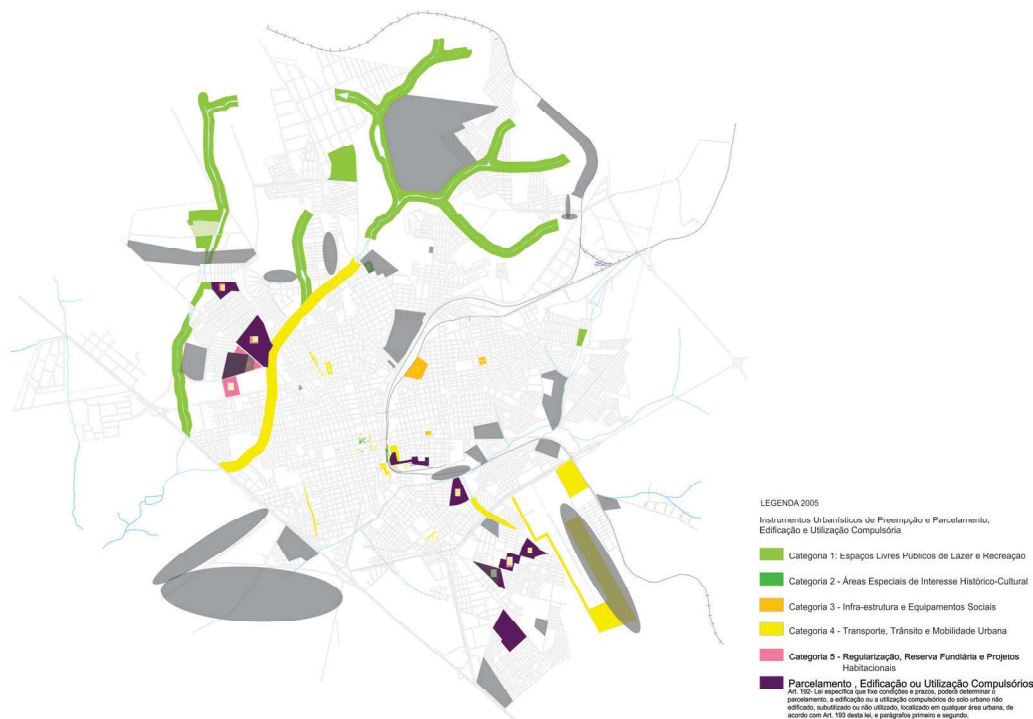
entanto na "revisão" de 2014 verifica-se um grande descuido no proceder das alterações de usos nas áreas de afloramento do referido aquífero. Nessa mesma linha de alterações descuidadas com relação ao que o plano original previa embasado em estudos, destaca-se alterações de índices que provocaram o aumento

do adensamento (Zona Norte) em áreas de alimentação do principal manancial superficial, não apenas de importância ambiental, mas também de abastecimento de água para a cidade. Destacamos ainda a diminuição nas dimensões do CIECO, em 2005 era de 70 metros e em 2014 passa a ser de 50 metros, fato que não trouxe nenhum benefício, ao contrário, se mostra ineficiente ao que se propõe indo contra o conceito original do Plano Diretor de viés sócio ambiental.

Os instrumentos se mantêm, entretanto, como no original não há regulamentação, apenas a

premissa de lei própria. Ressalvo do "Outorga Onerosa do Direito de Construir, de Alteração de Uso e Utilização do Solo, Subsolo e Espaço Aéreo" que é regulamentado pelo Decreto nº 10.666 de 2014, porém, a determinação é somente sobre os valores recebidos, que passam a ser reservados ao "Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano" – FMDU (figura 7). O "Direito de Preempção" possui diferença entre os dois planos, como exemplo, a exclusão do valor da multa diária. Os instrumentos apresentados nos anexos das leis demonstram uma redução de área ou do não mapeamento, dificultando a viabilidade e sua visualização.

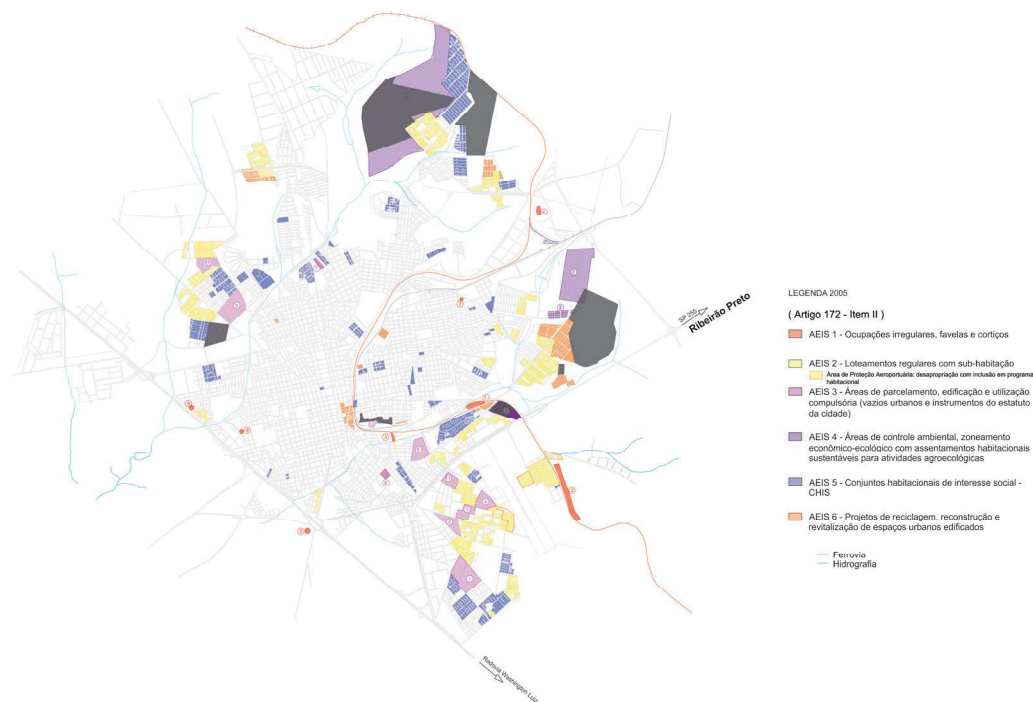
Figura 7: Localização das áreas de outorga onerosa do direito de uso do solo; parcelamento, edificação ou utilização compulsória; preempção, base plano diretor de 2005, sobreposição das manchas em cinza das medidas tomadas no plano de 2014.



Fonte: Prefeitura Municipal, adaptado pelos autores.

Quanto as “Operações Urbanas Consorciadas” encontramos mudança na descrição dos textos, sem regulamentação, e os mapas correspondentes apresentam uma diminuição de áreas a serem implementados tais instrumentos (figura 8).

Figura 8: Localização das áreas de interesse social de regularização fundiária e vazios urbanos, base plano diretor de 2005, sobreposição das manchas em cinza das medidas tomadas no plano de 2014.



Fonte: Prefeitura Municipal, adaptado pelos autores.

Ainda na questão de habitação ressaltamos que é apresentado um aprofundamento da segregação sócio espacial, principalmente pelo fato das ZEIS estarem localizadas nos limites do perímetro urbano, incluindo a área de proteção ambiental, contradizendo as normativas previstas de preservação. No Plano Diretor de 2005 observam-se orientações sobre as premissas de criação de políticas habitacionais, como por exemplo, a realização de conferências, planos, monitoramento, instrumentos, criação de AEIS, programas de apoio, de regularização, de reassentamento, de ajuda mútua, de qualificação dos funcionários, de divulgação de projetos e a criação do conselho e do fundo municipal, porém o que é observado no Plano Diretor de 2014 é que todos esses mecanismos anteriormente bem elaborados são excluídos e transformados na elaboração de Plano Diretor Regulador de Habitação e Regularização Fundiária que norteia a Política Habitacional do Município, na qual as benfeitorias apresentadas devem ser analisadas e votadas em plenárias com participação da sociedade interessada. Os planos não apresentam inclusão

do território rural e nem integram as questões regionais, algumas menções são feitas, porém muito superficialmente. Quanto à preservação do patrimônio histórico apesar de manterem o COMPPHARA (Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Arquitetônico, Paleontológico, Etnográfico, Arquivístico, Bibliográfico, Artístico, Paisagístico, Cultural e Ambiental do Município de Araraquara), sua composição e formação conforme mencionado acima, bem como a condução dos procedimentos em relação às discussões e ações, deixa bem claro a falta de compromisso com a participação da sociedade comum ou técnica. Não apresentando variações na gestão de recursos dos fundos municipais. A única melhoria construtiva e ambiental no espaço urbano previsto na "revisão" de 2014 é a criação do Programa de Edificações Mais Sustentáveis – PEMS.

4. CONCLUSÕES

Ao analisarmos os planos diretores e suas possíveis evoluções, concluímos que os textos e os anexos não devem somente atender aos parâmetros estabelecidos no Estatuto da Cidade, mas que se enquadrem as reais necessidades do município. Evidenciamos ainda que diversos conceitos e diretrizes podem ser facilmente distorcidos quando não há uma correspondência entre o texto e os anexos – mapas e tabelas, o plano de 2014 apresenta grande dissonância nesse quesito. Outro fator considerado nessa análise é que a consulta ao plano diretor, tanto pelos profissionais como pelos analistas, muitas vezes se limita a poucos mapas, ocasionando o não atendimento de muitos dos princípios e diretrizes estabelecidas neste

instrumento de planejamento, não contribuindo para a construção da cidade da forma como estabelecida pelo Plano Diretor.

Esse artigo se pautou na análise municipal, porém, poderiam ser levantadas algumas outras questões intermunicipais elevando a um nível de maior abrangência, atingindo uma rota comparativa entre municípios localizados próximos à cidade de estudo e que apresentam população e expansão urbana presumida aos indicadores de Araraquara, poderíamos destacar algumas cidades, como por exemplo, São Carlos e Rio Claro. Pois, os três municípios se fundem a uma distancia de 108 km entre si (Araraquara - São Carlos - Rio Claro), ressaltando que Araraquara e São Carlos pertencem a Região Administrativa Central do Estado e Rio Claro é pertencente à Região Administrativa e Metropolitana de Campinas – dados IGC. Salientando a quantidade de população próxima, sendo, 221.950 habitantes em São Carlos (IBGE, 2010), 186.253 habitantes em Rio Claro (IBGE, 2010), Araraquara se posiciona entre esses números com 208.662 habitantes (IBGE, 2010). Os índices Firjan são de 0,865 e 0,825 – São Carlos e Rio Claro respectivamente, ganhando destaque na educação e saúde com o topo desse ranking, assim como em Araraquara. Ou seja, relativamente, Araraquara possui uma boa localização e bons índices quando comparados às cidades adjacentes, esse paradigma deveria se repetir aos das políticas públicas, evidenciando ganhos com o esparso crescimento entres esses municípios, porém nenhum dos planos apresentam questões regionais. Os três municípios poderiam integrar-se a uma análise

regional e intermunicipal, não só por suas localizações, mas também por apresentarem índices aproximados de urbanização e uma relevância regional muito benéfica por si só, porém essas questões são ignoradas. Araraquara ainda posterga as questões de conurbação presente em seu território, referidos ao município de Américo Brasiliense. Porém, essas análises precisariam ser feitas mais minuciosamente para ter uma emblemática maior, ficando a cargo de uma próxima análise.

5. REFERÊNCIAS

ARARAQUARA, **Lei nº 350 de 27 de dezembro de 2005**. Prefeitura Municipal de Araraquara, Estado de São Paulo, Araraquara, 2005. Institui o Plano Diretor. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/350>>. Acesso em 27 de abril de 2020.

ARARAQUARA, **Lei nº 850 de 11 de fevereiro de 2014**. Prefeitura Municipal de Araraquara, Estado de São Paulo, Araraquara, 2014. Institui o Plano Diretor. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/850>>. Acesso em 27 de abril de 2020.

ARARAQUARA, **Lei nº 851 de 11 de fevereiro de 2014**. Prefeitura Municipal de Araraquara, Estado de São Paulo, Araraquara, 2014. Institui o Plano Diretor. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/851>>. Acesso em 27 de abril de 2020.

ARARAQUARA, **Lei nº 858 de 20 de outubro de 2014**. Prefeitura Municipal de Araraquara, Estado

de São Paulo, Araraquara, 2014. Institui o Plano Diretor. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/858>>. Acesso em 27 de abril de 2020.

FALCOSKI, L.A.N. **O Plano Diretor Participativo da LC 350/2005 e a Cidade-Jardim de Araraquara: contra um processo de revisão tradicional para um futuro insustentável**. Abril de 2013. Acesso em 18 de maio de 2020.

PASSOS NETO, A. **O Poder Público e o Espaço Urbano em Araraquara**. Monografia do curso de especialização em nível de pós-graduação lato sensu em Gestão Pública e Gerência de Cidades, pela UNESP – Araraquara, 2005. Acesso em 28 de maio de 2020.

MENZORI, I.D.; GONÇALVES, L.M.; KELLNER, E. **Configurações Urbanas e fundações Socioambiental da Cidade: Análises Sintéticas em Araraquara-SP**. II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana - SINGEURB 2019. Disponível em: <<https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/configuraes-urbanas-e-funo-socioambiental-da-cidade-anlises-sintticas-em-araraquara-sp-33951>>. Acesso em 18 de maio de 2020.

MENZORI, I. D. **Dinâmicas territoriais e os corredores verdes como modelos de estruturação espacial urbana: abordagens inter-relacionais na cidade de Araraquara-SP**. 2018. 230 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade

Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

TOLEDO, R.A. **Trajetórias do Planejamento Urbano no Município de Araraquara: Centralismo Decisório ou Participação?** UNESP – Araraquara. Tese de doutorado, 2013. Disponível em: < <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/100929>>. Acesso em 18 de maio de 2020.

COSTA, LUIZ FLÁVIO DE CARVALHO, **Fotografia e memória em Araraquara**: 1ed - Edição bilíngue - São Paulo: Cultura Acadêmica editora, 2015.

SANTOS, M.H.S. **Análise da Revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014): Em discussão ao papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano.** UNESP – Araraquara. Dissertação de Mestrado, 2018. Disponível em: < http://wwws.fclar.unesp.br/agenda-pos/ciencias_sociais/4560.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2020.