



PLANEJAMENTO E EXPANSÃO URBANOS EM VOTUPORANGA - SP: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DA DISPERSÃO URBANA

Rafael de Oliveira Rodrigues Verdelho¹
Janaina Andréa Cucato²

RESUMO

Pretende-se debater a dispersão urbana, a partir dos agentes e forças envolvidas nesta dinâmica, vinculada, a um só tempo, à expansão dos tecidos urbanos, num contexto de decréscimo da demanda populacional. Explora-se essa temática a partir do estudo de caso de Votuporanga/SP, Oeste Paulista que, sobretudo ao longo do século XXI, apresenta forte queda da densidade demográfica e acelerada expansão do tecido e dos vazios urbanos. Defende-se a hipótese de que essa dinâmica componha novos vetores da dispersão urbana, observáveis hoje também em cidades médias e nas menores, diretamente associada a fragilidades das ações de planejamento urbano executadas pelo Poder Público Municipal em relação ao Estatuto da Cidade. Objetiva-se, concomitantemente, refletir sobre as tratativas apresentadas pelos instrumentos de planejamento em relação à ocupação de áreas vazias, uma vez que a dispersão do tecido urbano, sobretudo no caso brasileiro, não se dá sem a produção de áreas que permanecem desocupadas por longos períodos, orientando a inadequação do ordenamento territorial. Metodologicamente trabalhou-se com a pesquisa histórica, historiográfica e hermenêutica, apoiada ainda em teóricos como Santos (1985/2008), Carlos (2007), Monbeig (1984), Villaça, (2001), dentre outros, pelas aproximações com a temática abordada. As análises serão demonstradas textualmente e pela construção cartográfica e cronológica sobre o processo de evolução da malha urbana e as diretrizes orientadas pelos Planos Diretores e leis de perímetro aprovadas, apontando, desta forma, para a produção e expansão do tecido urbano em Votuporanga e para a ação e papel do Estado no Planejamento deste processo e na formação de vazios urbanos.

Palavras-chave: Expansão Urbana, Dispersão Urbana, Planejamento Urbano, Legislação Urbanística, Votuporanga - SP.

RESUMEN

Se pretende debatir la dispersión urbana, desde los agentes y fuerzas involucradas en esta dinámica, vinculada, al mismo tiempo, a la expansión de los tejidos urbanos, en un contexto de demanda poblacional decreciente. Explorar este tema a partir del estudio de caso de Votuporanga / SP, en el occidente de São Paulo, que, especialmente a lo largo del siglo XXI, ha presentado una fuerte caída de la densidad demográfica y una expansión acelerada del tejido urbano y los vacíos. Defendemos la hipótesis de que esta dinámica compone nuevos vectores de dispersión urbana, observables hoy también en ciudades

¹ Mestre em Geografia - Universidade Estadual Paulista FCT/UNESP, e Coordenador Executivo do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Votuporanga, 2019. rfverdelho@gmail.com;

² Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo IAU/USP, Docente UNIFEV /bolsa PIQCD, docente IFSP-VTP. jcucato@gmail.com.



medias y pequeñas, directamente asociados a las debilidades de las acciones urbanísticas realizadas por el Gobierno Municipal en relación al Estatuto de la Ciudad. El objetivo es, al mismo tiempo, reflexionar sobre los enfoques presentados por los instrumentos de planificación en relación a la ocupación de áreas vacías, ya que la dispersión del tejido urbano, especialmente en el caso brasileño, no ocurre sin la producción de áreas que permanecen desocupadas por largos períodos, orientando la inadecuación de la planificación territorial. Metodológicamente, trabajamos con investigaciones históricas, historiográficas y hermenéuticas, apoyándonos también en teóricos como Santos (1985/2008), Carlos (2007), Monbeig (1984), Villaça, (2001), entre otros, por sus aproximaciones con el temática abordada. Los análisis serán demostrados textualmente y por la construcción cartográfica y cronológica sobre el proceso de evolución del tejido urbano y los lineamientos guiados por los Planes Directores y leyes perimetrales aprobadas, apuntando así a la producción y expansión del tejido urbano en Votuporanga y a la acción. y el papel del Estado en la planificación de este proceso y en la formación de los vacíos urbanos.

Palabras clave: Expansión Urbana, Dispersión Urbana, Planificación Urbana, Legislación Urbana, Votuporanga - SP.

INTRODUÇÃO

A base territorial sob a qual se assentam as cidades passa a apresentar, progressivamente no Brasil e no mundo, características associadas à dispersão e ao espraiamento. Independente da acepção que assume cada uma dessas palavras, todas dizem respeito a um processo de produção do espaço dissociado da concentração enquanto premissa, indicando um movimento de ruptura em relação à forma urbana histórica. Essa dinâmica, devido à força com que se expressa em diferentes escalas, vem se tornando objeto de diferentes ciências, sobretudo da Geografia no seu papel de subsidiar a compreensão das transformações da relação sociedade-espaço. Tal dinâmica será aqui abordada a partir do esforço de conceitualização empreendido por Catalão (2015), que se refere ao fenômeno como dispersão urbana e assim o define:

A dispersão urbana se expressa pela maior extensão dos tecidos urbanos, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, em relação à realidade das cidades progressas, o que é reflexo de uma inversão entre crescimento populacional e crescimento territorial. Ou seja, as cidades atuais estão territorialmente maiores do que jamais foram e expandem-se mais sobre o território do que demanda o crescimento de sua população. (CATALÃO, 2015, p. 269).



A partir dessa definição, procura-se debater acerca dos agentes e forças envolvidas nessa dinâmica, aparentemente contraditória, de expansão dos tecidos urbanos num contexto de decréscimo da demanda populacional. Parte-se do pressuposto de que a compreensão dessa contradição passa obrigatoriamente pelo entendimento da dispersão urbana “como consequência necessária e como parte da modernização capitalista”. (REIS 2015, p. 92), que define um período em que “o capital incorporador se consolida como uma nova fração de capital no processo de produção do ambiente urbano”. (FELDMAN, 2005, p. 16).

Essa temática é explorada a partir do estudo de caso de Votuporanga, cidade do Oeste Paulista que ao longo do século XX apresenta forte queda da densidade demográfica e acelerada expansão do tecido e dos vazios urbanos. Defende-se a hipótese de que essa dinâmica compõe novos vetores da dispersão urbana, observáveis, para além das metrópoles e cidades médias, também em cidades de menor porte, e está diretamente associada à inadequação das ações de planejamento urbano executadas pelo Poder Público Municipal em relação ao Estatuto da Cidade. Cucato (2015), ao afirmar que o mercado exerce influência maior sobre os rumos que tomam as cidades, aponta para o entendimento da dispersão como parte das consequências destas ações em que a ocupação urbana do território é ampliada sobremaneira orquestrada pela atuação dos agentes privados.

Pretende-se, por fim, refletir sobre as tratativas apresentadas pelos instrumentos de planejamento em relação à ocupação de áreas vazias, uma vez que a dispersão do tecido urbano, sobretudo no caso brasileiro, não se dá sem a produção de áreas que permanecem desocupadas por longos períodos, contribuindo fortemente com a inadequação do ordenamento territorial.

METODOLOGIA

Para ilustração e compreensão da dinâmica investigada, foi inicialmente levantado um conjunto de informações preocupado em reproduzir em linhas gerais a evolução do tecido urbano do Município, com destaque de alguns elementos sociais básicos, como a população urbana (a partir do qual estabelece-se aproximações em relação à densidade demográfica bruta) ancorada pelos deslocamentos populacionais, tanto na vertente rural-urbana, como os deslocamentos intraurbanos.



Analisa-se a expansão da cidade a partir da consideração de dois perímetros urbanos: o legal, que é aquele determinado por Lei Municipal, e que no caso estudado historicamente sempre abarcou uma área significativamente maior que aquela efetivamente ocupada por usos e apropriações urbanas, sendo essa última a que define o outro perímetro considerado, o consolidado. Ainda se considera perímetro ou área urbana consolidada, glebas que, mesmo sem uso ou ocupação efetivamente urbanos, estão totais ou parcialmente envolvidas pelo tecido urbano, desfrutando assim das infraestruturas instaladas.

A análise comparativa de ambas as áreas permite conjecturar mais amplamente sobre a dinâmica geral investigada e, em especial, sobre o papel do Poder Público Municipal. Essas informações foram em sua maioria extraídas do Diagnóstico realizado pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) da Prefeitura de Votuporanga, em 2019, durante a revisão do Plano Diretor vigente. Dados complementares foram obtidos em pesquisas documentais junto a órgãos da Prefeitura Municipal. As informações sociais básicas que complementam a análise foram levantadas a partir de fontes secundárias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

A partir desse conjunto de informações, busca-se seguir o mesmo caminho metodológico de Catalão (2015) que, ao aceitar a provocação feita por Soja (2008), sugere que “se parta das formas para chegar aos conteúdos e processos que as explicam. Assim, a compreensão da dispersão urbana envolve o entendimento da morfologia da cidade em sua relação com a estrutura social”. (CATALÃO, 2015, p. 272).

O desdobramento desse caminho metodológico para o caso investigado, implica em olhar para a expansão recente do tecido urbano de Votuporanga, a um só tempo, como produto e condição do Planejamento Urbano. Enquanto produto, verifica-se aqui a (in)capacidade do Estado em promover a produção do espaço urbano segundo suas intencionalidades específicas, definidas sobretudo na inter-relação dos interesses de agentes políticos e econômicos; enquanto condição, a cidade é tomada em sua capacidade de limitar o planejamento e orientar a expansão e ocupação do seu tecido segundo suas próprias regras e necessidades, estabelecidas no contexto de dinâmicas múltiplas, cujo Estado é apenas um componente, e que se reproduzem no cotidiano da vida urbana.

A partir da leitura dos Planos Diretores, aqui utilizados como fonte documental primária, juntamente com demais legislações que compõe o quadro referencial, foram



selecionadas informações mediante uma análise hermenêutica buscando aquelas que nos auxiliassem a compreender como eram tratadas, quer seja na peça técnica ou na Lei do Plano aprovado: a) a questão da expansão do tecido urbano, b) as articulações com as leis de perímetro tão intensamente aprovadas, c) a formação de vazios urbanos. Esta análise, preocupada em subsidiar o debate sobre o papel do planejamento e dos agentes responsáveis envolvidos no processo, está baseada na cronologia da elaboração dos Planos Diretores do Município de Votuporanga, a saber três aprovados (1971, 1996 e 2007) e 01 em trâmite desde 2018 até o momento da redação deste artigo.

Recorre-se a fontes secundárias visando uma reconstrução historiográfica que se inicia pela compreensão do processo do Planejamento Urbano desenvolvido no Município, buscando um olhar sobre as dinâmicas econômicas e socioespaciais que se desdobraram em cada momento deste processo, e procurando, sobretudo, entender como se dá a dualidade existente entre, de um lado, as tratativas de orientação de uma cidade compacta na década de 1970, expressa no seu primeiro Plano Diretor, e de outro lado, na prática, as constantes alterações nas leis de perímetro urbano do Município, onde se identifica claramente a latente expansão a que a cidade foi submetida ao longo dos últimos 50 anos.

Desta forma, metodologicamente, ainda o trabalho empírico também nos é importante para a reforçar a lógica da dinâmica das intensas modificações perimetrais legalmente instituídas e que processualmente construiu territórios espalhados, rompendo, inclusive, com os limites da linha férrea, que durante muitos anos foi um limite respeitado sobretudo pela toponímia local e distância com o centro tradicional.

As constantes alterações de perímetro permitiram um redesenho da cidade, orientando deslocamentos populacionais tanto rural - urbano, quanto intraurbano, definindo a formação de diferentes formas de ocupações orientadas pela lógica da vantagem locacional, aplicado tanto para áreas ocupadas, quanto para a formação dos vazios.

REFERENCIAL TEÓRICO

A orientação de Ana Fani A. Carlos (2007, p. 47), de se pensar sobre os “novos conteúdos da prática socioespacial”, determinados a partir das relações desiguais de produção e apropriação do espaço geográfico, é aqui tomada como perspectiva a partir da



qual a análise proposta será tecida. Explorando a condição dialética da relação sociedade - espaço, em que um termo se realiza no outro e através do outro ao longo da história, busca-se expor as contradições imanentes ao objeto de estudo.

Nessa seara, os trabalhos do geógrafo Milton Santos (1985 e 2008) engendram as discussões acerca do reconhecimento de que o espaço deve ser analisado por categorias analíticas, iluminando seus elementos constituintes (sendo os homens, as firmas, as instituições, o meio ecológico e as infraestruturas). Tais categorias de análise, vinculadas à dimensão temporal dos elementos através da história em todas as escalas (local, regional, nacional, global) e sujeitas a inúmeras variações mediante esta condição da dimensão temporal, orientam a compreensão científica do objeto analisado.

A segunda instância de análise a partir de Milton Santos nos é trazida, sobretudo, a partir de seu olhar sobre a urbanização brasileira e sua relação com os processos socioeconômicos que se desenvolviam no país no período estudado, especialmente vinculados às transformações dos espaços agrícola e urbano. Iluminando as especificidades dessas transformações recorre-se ao trabalho do geógrafo Pierre Monbeig (1984), “Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo”, que retrata a ocupação do Oeste Paulista a partir das Frentes de Expansão Agrícola, fundamentais na organização territorial, e impulsionadoras do desenvolvimento econômico do Oeste Paulista.

Souza (2004) oferece uma importante reflexão capaz de articular a perspectiva mais ampla da dialética socioespacial às especificidades do objeto aqui investigado. Ao estudar o planejamento urbano brasileiro sob essa perspectiva teórica, o autor destaca a complexidade das inter-relações estabelecidas entre os agentes sociais e entre esses e o espaço produzido, afastando a interpretação de qualquer tipo de determinismo:

[...] a cidade, produto dos processos sócio-espaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou com uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses, significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo (ainda que seja um condicionante crucial nas modernas sociedades capitalistas). (SOUZA, 2004, p. 52).

Com base nesse entendimento, o objetivo de analisar a relação histórica entre planejamento e crescimento do tecido urbano no Município orientar-se-á não



simplesmente pelo desejo de se avaliar a eficácia do Estado a partir de uma reflexão que mensure, em dado período, a concretização daquilo que foi planejado anteriormente nos momentos de elaboração dos Planos Diretores. Isso não significa, no entanto, renúncia a qualquer discussão acerca da consumação do planejamento ao longo da produção histórica da cidade, mas aponta que tal discussão será balizada pela consideração das limitações das ações desencadeadas pelo Estado (no âmbito do planejamento urbano por ele exercido) num contexto condicionado por outros agentes socioespaciais e pelo próprio espaço produzido.

Para além dessa consideração, preocupa-nos estabelecer uma análise crítica acerca dos instrumentos e diretrizes urbanísticas fixados em cada Plano Diretor frente às demandas socioespaciais que se impunham nos seus respectivos momentos de elaboração. A partir dessa reflexão é possível discutir sobre as intencionalidades do Estado quanto ao processo de crescimento do tecido urbano, o que pode ser orientado por perguntas tais como: Existia, no momento de elaboração dos Planos Diretores, preocupação quanto ao crescimento da cidade? Como foi interpretada a expansão do tecido urbano ocorrida em momentos anteriores? Foram fixados elementos para estimular ou obstar essa expansão? Com base em quais interesses, ou para beneficiar quais agentes socioespaciais, esses elementos foram fixados?

Na miríade atual, apontada por Souza (2004), de agentes, interesses, significações e estruturas que atuam na produção da cidade, faz-se necessário refletir sobre as intencionalidades do Estado, o que leva a um questionamento da retórica de que todas suas ações são determinadas apenas pela busca de melhorias nas condições de vida da maior parcela possível da população, discurso muito mais preocupado com a legitimação da sua própria existência. Pressupõem-se aqui que essas intencionalidades são definidas na interação com os demais agentes, sendo o mercado, talvez, o com maior capacidade de moldá-las de acordo com suas intencionalidades próprias, essas sim, muito bem definidas no âmbito da busca incessante pelo lucro, que reduz o humano e a vida na cidade ao mundo da mercadoria, e que orienta a produção a “cidade como negócio” definindo a expansão como estratégia da reprodução espacial. (CARLOS, 2007, p. 49).

Os pensamentos da geógrafa Maria E. Sposito (2015) contribuem com esse texto na medida em que oferecem um referencial teórico para o entendimento mais amplo das formas e dos conteúdos assumidos pela urbanização mundial no marco contemporâneo do desenvolvimento capitalista. Na perspectiva da autora, a urbanização atual (em sentido



mais amplo, que extrapola a dimensão física da cidade) é marcada pelo processo de difusão, culminando na produção de espaços urbanos dispersos. Esse fenômeno é identificado pela autora em diferentes escalas, inclusive em cidades médias, oferecendo assim subsídios para a discussão específica aqui desenvolvida, uma vez que se assume o risco de afirmar que a realidade urbana das cidades médias guarda estreitas semelhança à de Votuporanga.

O urbanista Flávio Villaça (2001) ampara este trabalho à medida que, dentro do contexto estudado, busca-se no seu conceito de “localização” (por ele mesmo apresentada como um grande valor de uso que se dá através das aglomerações humanas) subsídios para compreender tanto a produção tanto de áreas ocupadas quanto a formação dos vazios.

Salienta-se que mesmo considerando-se a importância de se aprofundar nesta questão que Villaça (2001) enuncia, e que já esclarece, explora-se o conceito de localização por meio dos deslocamentos intraurbanos, bem como sua fixação no território, como uma ação que desenha a cidade numa tendência de sua compactação, ou mesmo, de seu espraiamento aqui considerado no sentido de um resultado físico, e social, não ancorando, no sentido do valor de uso.

Sarah Feldman (2010), nos leva à compreensão histórica do planejamento urbano no Brasil, engendrado no contexto da nova realidade urbano industrial que se impõem a partir de meados do século XX, marcada pela rápida transformação e rearranjo socioeconômico e espacial das cidades. Cabe ressaltar que tal processo guarda íntima relação com a industrialização observada no interior paulista no mesmo período, ora retroalimentada pelo capital agrícola, ora pela indústria desconcentrada a partir da metrópole paulistana. Dessa forma, articula-se a esta “nova realidade urbano industrial” (FELDMAN, 2010), os trabalhos de Cano (1977 e 1988), Negri (1988 e 1994) e Lencioni (1991) acerca da desconcentração e interiorização da indústria paulista, garantindo um entendimento sólido do processo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Produção e expansão do tecido urbano em Votuporanga

O Oeste Paulista, região onde Votuporanga está inserida e que até o final do século XIX ainda não apresentava sinais de povoamento, passou por intensas transformações ao



longo do século XX. (MONBEIG, 1984). Expressão bastante evidente dessas transformações a nível regional foi a rápida produção de uma rede urbana densa, composta por cidades de diferentes níveis hierárquicos e relativamente próximas. Os vetores desse processo de urbanização foram inicialmente propulsionados pela expansão da fronteira agrícola e os consequentes investimentos em obras de infraestrutura viária (com evidência para os sistemas de circulação ferroviário e rodoviário) sendo posteriormente associados ao processo de desconcentração e interiorização da indústria paulista. (NEGRI, 1994).

Nesse contexto regional, Votuporanga teve seu desenho urbano iniciado em 1937, com o parcelamento da área que atualmente corresponde ao seu centro tradicional, o Patrimônio Velho. A partir desse núcleo embrionário, um novo contorno foi estabelecendo-se em direção à região sul, atraído pela implantação da linha férrea, resultado da extensão dos trilhos da Linha Férrea Araraquarense.

Entre os anos 1930 e 1950 foi elevada à categoria de Município (01 de janeiro de 1945), sofrendo modificações da malha urbana à medida que um aumentava-se a quantidade de loteamentos implantados: 01 na década de 1930; 07 na década de 1940 e 14 até o final de 1950. Mesmo frente a esse crescimento, o tecido urbano nesse ano ainda pouco extrapolava a área do parcelamento inicial. O Censo Demográfico de 1950 (IBGE, 1954), apurou que as populações urbana e rural eram praticamente equivalentes: 8.780 habitantes residindo na área urbana e 8.306 na área rural. A atividade principal declarada pela população demonstrava a expressividade do campo sobre o urbano: 5.262 habitantes declararam exercer sua atividade principal na agricultura, pecuária ou silvicultura, enquanto apenas 1.797 em indústrias, comércios de mercadorias ou prestando serviços.

Dois processos se destacaram nas duas décadas que sucederam o ano de 1950, garantindo uma nova realidade socioespacial ao Município: a rápida expansão do tecido urbano e o crescimento acelerado da população urbana. O perímetro urbano consolidado foi expandido cerca de quatro vezes, atingindo aproximadamente 719 *ha* em 1970, ante os 176 *ha* de 1950. Esse crescimento foi acompanhado, ainda que num ritmo mais lento, pelo incremento de 245% da população urbana, que saltou para 30.327 segundo o Censo Demográfico de 1970 (IBGE, 1973). No mesmo período, os quantitativos absolutos referentes à população que residia e trabalhava na área rural permaneceram praticamente estagnados, o que indicava uma forte redução relativa dado o aumento da população e



dos trabalhadores da cidade, esses últimos já somavam 6.122 em 1970, um crescimento superior a 300%.

Essa “nova realidade urbano-industrial” que se intensifica a partir de meados da segunda metade do século XX, passou a exigir, no contexto nacional, estratégias territoriais contundentes, bem como a formulação de instrumentos de controle do uso do solo capazes de mediar, entre outros, os conflitos derivados da implantação das plantas industriais na cidade, uma vez que a produção do espaço urbano se orientava fortemente a partir das aglomerações industriais nesse período. (FELDMAN, 2010). Reflexos da industrialização, como a forte tendência de deslocamentos populacionais não apenas da zona rural para urbana, mas também dentro da cidade, cuja movimentação dava-se sobretudo pela (in)disponibilidade de emprego e moradias, demandavam ações de planejamento urbano.

A que se considerar que “os deslocamentos populacionais [...] promoveram alterações não apenas na estrutura interna da cidade, mas também na configuração do desenho urbano, sobretudo nas décadas de 1970 a 1990, processos esses desencadeados pela lógica de reprodução do capital industrial.” (CUCATO, 2015, p. 17).

“O crescimento da população urbana de Votuporanga e de sua sub-região se intensifica, na contramão do crescimento de sua população localizada em área rural, que passa a registrar taxas negativas de crescimento. Tal fenômeno se generaliza em todo o território paulista, ainda mais intenso a partir dos anos 1960, ocorrendo ainda mais, a partir dos anos 1970. Com a modernização agrícola e o despontar da indústria, especialmente a moveleira em Votuporanga assiste-se a intensa migração rural-urbano. São igualmente responsáveis pelo intenso êxodo rural neste período: o esgotamento da fronteira agrícola paulista, a falta de adequação do pequeno produtor ao processo de mecanização e a dinâmica ocupação do norte do Paraná e da região centro oeste.” (CUCATO, 2015, p. 89-90).

Pode-se afirmar que, durante o período de 1960 e 1970, assiste-se a um processo de ‘desruralização’ a nível nacional, motivando o intenso processo de urbanização paulista e fortalecendo concomitantemente o processo de metropolização. Estas, por sua vez, sofrem um desequilíbrio social, demográfico e especialmente urbano levando às políticas de “interiorização” do desenvolvimento sobretudo nos anos 1970/1980, impulsionando a formação a Região Administrativa de São Jose do Rio Preto e, conseqüentemente, o Município de Votuporanga. (CUCATO, 2015).



Esse primeiro período (1950-1970) de plena urbanização e industrialização em Votuporanga, culminou em uma queda da densidade demográfica bruta na cidade, que foi de aproximadamente 60,5 habitantes por *ha* em 1950, para cerca de 42,2 em 1970. A partir daí, os ritmos de expansão do tecido urbano e de crescimento da população urbana não destoaram significativamente, mantendo-se estáveis pelo menos até o início do século XXI. Entre 1970 e 2000, ainda comprando dados do Censos Demográficos do IBGE, observa-se que a população urbana cresceu cerca de 150%. Enquanto isso, o perímetro urbano consolidado expandiu-se 132%, mantendo assim a densidade demográfica bruta em torno dos 42 habitantes por *ha*.

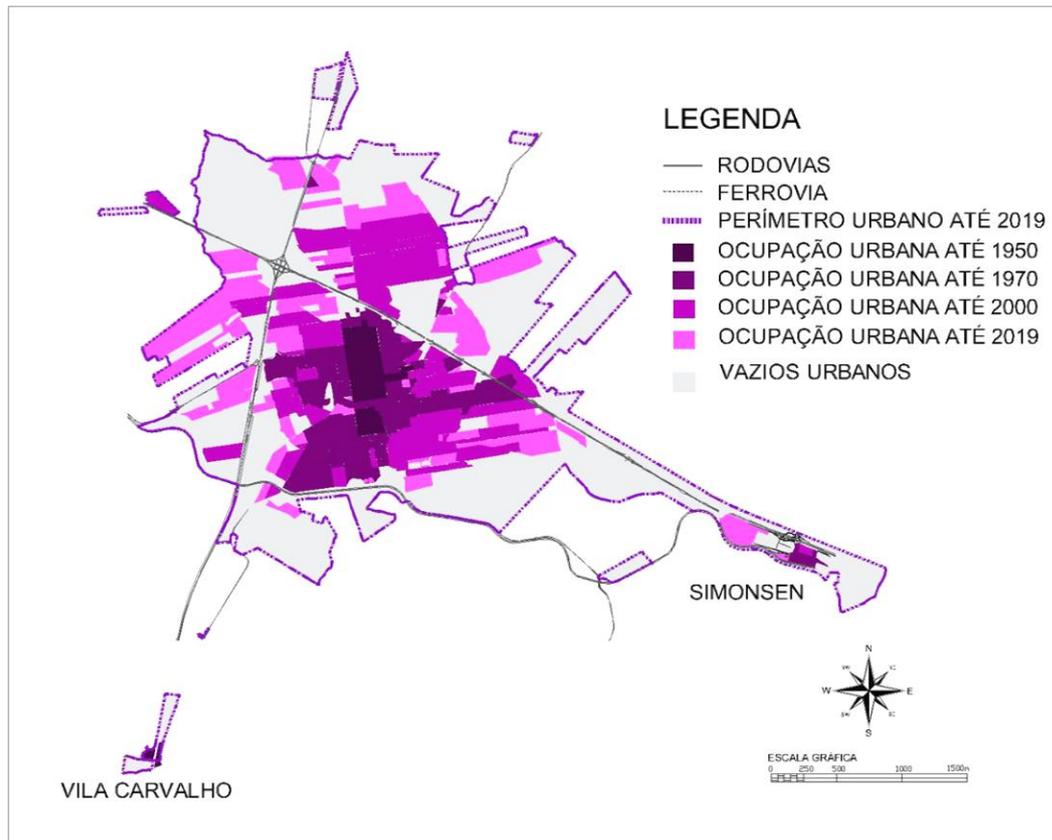
Comprando dados dos Censos Econômicos (Industrial, Comercial e de Serviços) do IBGE de 1970 às informações da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do ano de 2000, observa-se que as atividades econômicas do Município refletiam e contribuía com a acelerada urbanização do período, definindo a produção dos contornos desse tecido urbano em crescimento e, ao mesmo tempo, exigindo que se estabelecesse no território um ordenamento capaz de harmonizar a crescente diversificação de usos do solo. Os estabelecimentos industriais, que eram apenas 91 em 1970, já totalizavam 259 em 2000; e cinco, dos seis Distritos Industriais atuais da sede do Município foram criados durante esse período. Os estabelecimentos comerciais e de serviços também apresentaram um forte crescimento, indo de 542 em 1970 para 1.114 no ano 2000.

No entanto, é a partir do início do século XXI que se observa um rompimento expressivo daquele compasso estabelecido entre expansão do tecido urbano e crescimento demográfico que vigorou durante o último quarto do século XX. Ao se comparar dados do IBGE referentes ao Censo Demográfico de 2000 e à estimativa da população de 2019 (IBGE, 2019), nota-se que o crescimento da população urbana experimentou um forte arrefecimento no período, apresentando um aumento de apenas 17% no período, enquanto o perímetro urbano consolidado praticamente dobrou de tamanho. Combinados, os processos implicaram numa forte queda da densidade demográfica, calculada em 27 habitantes por *ha* em 2019.

O processo histórico de expansão da malha urbana do Município pode ser observado no Mapa 1, que retrata a evolução do perímetro urbano consolidado a partir dos recortes temporais que embasam a análise até aqui desenvolvida.



Mapa 1 - Expansão da área urbana consolidada - Votuporanga, 1950-2019



Fonte: Reestruturado pelos autores e Amêndoas/2021 a partir da base oficial da Seplan.

Essa expansão acelerada do tecido urbano, que é descolada de uma necessidade real nascida no âmbito das relações sociais, já havia sido objeto de preocupação de Cucato (2015, p. 266) na primeira década do século atual, ocasião em que a autora chamou a atenção para a “forte tendência de formação de novas localidades conduzida especialmente por fatores econômicos e políticos”.

Esse processo expansionista foi acentuado a partir de 2010, e mereceu destaque no diagnóstico elaborado durante a revisão do último Plano Diretor do Município, sobretudo porque, paralelamente ao vertiginoso crescimento do tecido urbano e da diminuição da densidade demográfica, observava-se uma clara tendência de inutilização do espaço do construído. No estudo elaborado nessa ocasião, foram identificados 12.801 lotes vagos no Município (dos quais 56,26% estavam em nome de empresas do ramo imobiliário) e 1.236 imóveis com edificações que não apresentavam consumo de água há mais de dois anos, ou seja, imóveis não utilizados.



Complementarmente, a análise da evolução do perímetro legal indica que, do ponto das ações promovidas pelo Poder Público, o acelerado processo de expansão da área urbana consolidada não encontrou entraves, pelo contrário.

Em 1970, o perímetro legal, que havia sido expandido uma única vez desde sua criação, em 1959, totalizava uma área de 1.156 *ha*. Deste total, apenas 62% apresentavam ocupação efetiva ou ao menos era dividido em quadras e lotes. O restante, ou aproximadamente um terço do território legalmente urbano, podia ser definido como um espaço periurbano, caracterizado pela desfuncionalização da atividade rural e pela objetivação da especulação imobiliária. Desde então essa dinâmica é reproduzida quase inalteradamente nas mesmas proporções e moldes. No período que vai de 1970 a 2019, a ocupação efetiva e do perímetro urbano legal sempre se manteve em torno de 60%. Assim, a produção legal do espaço do espaço urbano, que cabe exclusivamente ao Poder Público Municipal, sempre esteve muitos passos à frente da produção real da cidade. Tal processo pode ser verificado a partir do conjunto de mapas do Mapa 02.

Sobre essa dinâmica, o diagnóstico realizado durante o último processo de revisão do Plano Diretor aponta:

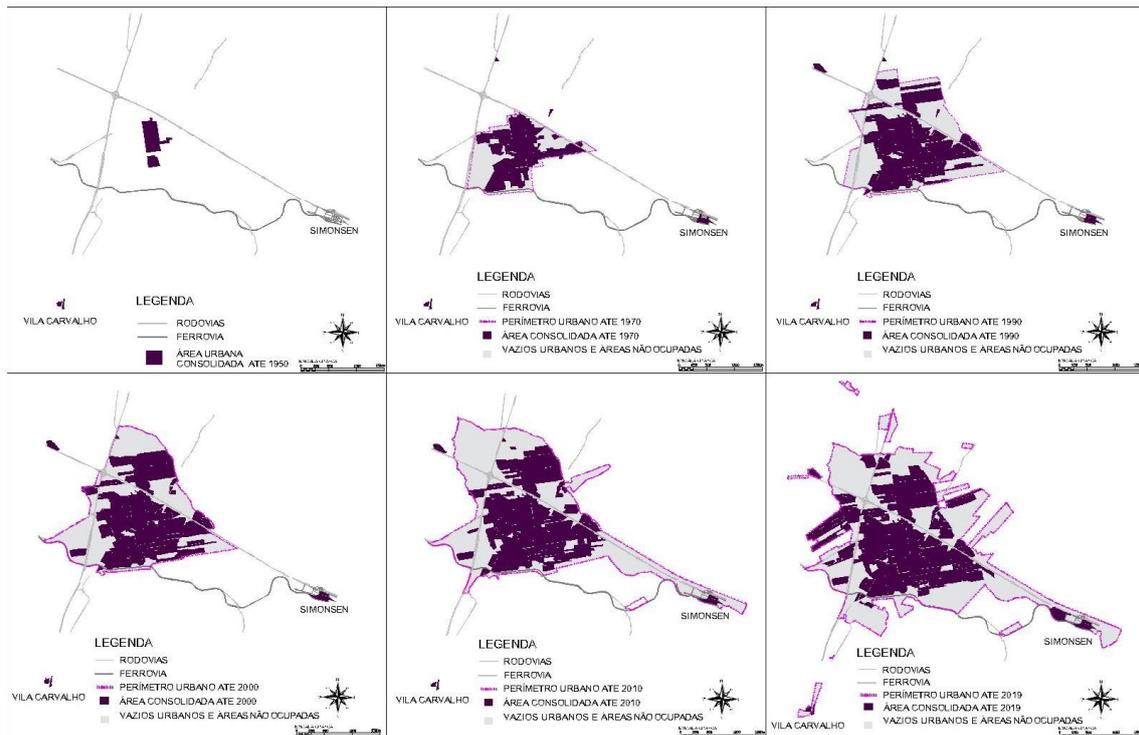
Essa realidade atual ocorre em virtude da lógica historicamente utilizada na expansão legal da cidade, onde primeiro se expande por lei a área que passa a integrar o perímetro urbano, para apenas depois iniciar-se as obras de urbanização.

Trata-se, normalmente, de um processo de condução da política territorial que contempla muito mais a interesses particulares que coletivos. Esse grande estoque de terras rurais incluídas no período legal, além de estimular a especulação imobiliária e desestimular a produção agrícola no entorno imediato da cidade, pode prejudicar a expansão eficaz do sistema viário municipal. (VOTUPORANGA, 2019, p. 159).

A transformação de terra rural em urbana encontra, pelo menos desde 2012, suas normativas legais básicas estabelecidas no Estatuto da Cidade, que em seu artigo 42-B define para os municípios que pretendem ampliar seu perímetro urbano, a obrigatoriedade da elaboração de um projeto específico que deve conter, entre outras especificações, a definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais, além da definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo. Contudo, ocorre que na prática observa-se que a ampliação continua a resultar de articulações entre agentes públicos e privados feitas à revelia da Lei ou de qualquer tipo de planejamento. Entre 2012 e 2017,

foram promulgadas 11 leis de expansão do perímetro urbano em Votuporanga, para nenhuma delas foi encontrado o projeto específico a que se refere o artigo 42-B do Estatuto da Cidade.

Mapa 2 - Relação entre a evolução dos perímetros legal e consolidado: A manutenção dos vazios urbanos. Votuporanga, 1950-2019



Fonte: Reestruturado pelos autores e Amêndoas/2021 a partir da base oficial da Seplan

Estado e Planejamento no processo de (re)produção do espaço urbano e a formação de vazios

O primeiro Plano Diretor de Votuporanga (PDI, aprovado em 1971 pela Lei 1233/1971), previa quatro áreas de expansão urbana, subdivididas em AEU 1, AEU 2, AEU 3 e AEU 4, previstas no mapa 04 do Zoneamento de Uso e Divisão Territorial em áreas Integradas proposto para o Município (VOTUPORANGA, 1971, v. 3, p. 9-10 *apud* CUCATO, 2015, p. 310) e determinava o preenchimento dos vazios.

O próximo Plano Diretor do Município, aprovado em 1996, já num período democrático e com tenências de olhares para a Constituição Federal de 1988, não era primoroso quanto às temáticas de expansão, e mesmo a Lei de Zoneamento nº 2830/1996, também não reforçou de forma incisiva tal temática. Contudo, a referida Lei mostra-se



preocupada em demarcar os limites da expansão urbana, haja visto que no item II do capítulo II, art. 25, destacava-se a orientação destas áreas de expansão inclusive delimitadas em mapa, como se lê: “II - Determinar os limites de expansão da área urbana, conforme mapa em anexo que passa a fazer parte integrante desta lei”. As áreas de expansão claramente se configurariam, ainda que temporariamente como Vazio, tratados na Lei do Plano apenas em relação a sua conceituação de que os Vazios são terrenos subutilizados ou não utilizados por nenhuma atividade social, econômica ou de natureza pública, situados dentro do perímetro urbano” (Título I, Cap. IV, VIII). Sobre as áreas de expansão, estas eram citadas, mas sem um cunho aprofundado de orientação ou preocupação com o redesenho da cidade.

No caso do Plano Diretor de 2007, a questão das transformações no espaço urbano não foi destaque nas tratativas, bem como, os vazios, como reflexo destas transformações, também não foi tema de uma abordagem em específico. Mas identifica-se orientações para que estes fossem urbanizados na forma adequada e com o intuito de promover a integração dos territórios da cidade. Os vazios foram destacados com predominante presença nas Zonas de Recuperação e Ocupação Controlada, na Seção II da Lei do Plano, cuja área é marcada pela fragilidade sob vários aspectos e coincide, inclusive, com algumas das áreas de expansão previstas no PDI /1971, e que têm sido intensamente ocupadas nos últimos 20 anos. As tratativas sobre expansão trazem uma visão expressa em cartografia que consta no seu diagnóstico. No entanto, essa tratativa não é traduzida em diretrizes na Lei 106/2007 que institui o Plano, uma vez que esta não apresenta o amparo textual necessário para orientar a expansão urbana no Município.

Fato a ser destacado ainda, está relacionado ao Zoneamento Especial de Interesse Social que, a partir do ano de 2012, sobretudo com a aprovação da Lei nº 216/2012³, se comportou como motor de expansão do perímetro urbano sendo, de fato, distorcido de sua original função inclusiva para se transformar numa potente ferramenta de orquestramento da reprodução do capital, articulada através de interesses do mercado imobiliário. A que se considerar que neste mesmo ano a lei de perímetro foi alterada por 02 vezes. Destaca-se que esta lógica distorce e contraria aquela determinada pelo Plano de 1996, que determina que as ZEIS “São zonas do território da cidade definidas em

³ Com a seguinte redação: “A delimitação e mapeamento da ZEIS é parte integrante desta Lei e está contida no Anexo VIII (Lei 216/2012, que institui o anexo VIII da lei n. 106/2007- “Mapa das ZEIS”).



função do interesse social que busca: o crescimento harmônico da malha urbana evitando-se os vazios; o uso urbano compatível com a capacidade instalada dos equipamentos e serviços públicos; e a produção de habitações de interesse social”.

Já durante o último processo de revisão do Plano Diretor, iniciado em 2018, a acelerada expansão do tecido urbano observada nas últimas duas décadas associada à forte presença de vazios urbanos foi um processo ampla e criticamente abordado, sobretudo ao longo do Diagnóstico. Justifica a importância conferida a esta discussão, além da constatação empírica da dispersão urbana e o entendimento de suas consequências negativas para a Administração Pública, o fato de que a Cidade Compacta foi um dos conceitos urbanísticos que norteou o processo de revisão antes mesmo da realização do Diagnóstico, sendo definido ainda durante a elaboração da Metodologia. Tal discussão culmina em tratativas específicas, apresentadas no Anteprojeto de Lei⁴, com o objetivo de orientar, de forma controlada e ordenada, a expansão urbana no Município. Dentre essas tratativas, destaca-se a criação da Macroárea Urbana de Expansão, que se sobrepõe a praticamente todo o vazio urbano apontado no Mapa 02 para o ano de 2019. Esta Macroárea já é apresentada subdividida em zonas específicas com a finalidade de subsidiar as emissões das certidões e diretrizes municipais do parcelamento, uso e ocupação do solo em respeito à futura expansão do sistema viário e à continuidade do zoneamento em gradiente já adotado nas áreas urbanas consolidadas.

A regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, bem como de normas restritivas para a ampliação da Macrozona Urbana (que coincide com o perímetro legal), complementam as diretrizes traçadas com o objetivo de avançar na contenção da expansão urbana desmedida, apontada pelo Diagnóstico do Plano Diretor de 2019, como fonte de ineficiência administrativa no tocante à política territorial do Município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que em Votuporanga os Planos Diretores tenham sido a expressão máxima do planejamento territorial, e que estes, por algumas vezes, tenham sido acompanhados ou seguido de esparsas Leis, como a Lei nº 2.830/1996 (Zoneamento), e a Lei nº 216/2012

⁴ Ainda se trata de um Anteprojeto de Lei uma vez que até o momento final da redação deste documento, o texto aprovado pelo Comitê de Delegados - órgão criado para garantir a participação popular do processo - não havia sido promulgado pelo Poder Legislativo.



(Mapa das ZEIS), por exemplo, ressalta-se que esse arcabouço legislativo pouco orientou o redesenho da cidade, uma vez que timidamente tratou de assuntos de relevância como o caso da expansão e da formação de vazios.

O que se viu, de fato, foi uma explosão de aprovação de leis de perímetro, responsáveis por redefinir o traçado urbano organizando áreas de expansão e aumentando os vazios urbanos, contrariando dessa forma as recomendações da Lei Federal nº 10.527/2001. A este novo traçado cada vez mais expandido, determina-se ainda o zoneamento aplicado, o que foi determinante para formação de diferentes territórios intraurbanos a partir de formas distintas de uso do solo. A que se considerar, como mostra o Mapa 1, que a cidade cresceu em todas as direções não orientada pelo planejamento em si, mas orquestrada pelos agentes e grupos de investidores que adquiriam glebas rurais nas franjas do perímetro legalmente instituído, e faziam tramitar processos de incorporação das mesmas à área urbana. Muitas vezes essas novas áreas urbanas viriam a confrontar diretamente com os vazios já existentes, aumentando assim os setores não urbanizados da cidade.

Fica claro desta forma que as leis de perímetro eram mais decisivas e mais contundentes no processo de rearranjo físico da cidade, reservando, dessa forma, às Leis que instituíam os Planos Diretores e às demais Leis de ordenamento territorial, um baixo poder de decisão na orientação do crescimento da malha urbana municipal.

Votuporanga se desenvolveu e fisicamente aumentou seus limites num processo vinculados às intencionalidades dos diversos agentes envolvidos no seu processo de reprodução espacial (CORRÊA, 1989), caracterizando uma realidade em que o planejamento territorial cumpria papel secundário. Ora movidos pelos setores agroindustriais, ora por aqueles de cunho orientador dos interesses da “burguesia industrial local”, sendo ambos motivadores de alternâncias demográficas no Município, e posteriormente pelos agentes dos detentores do capital imobiliário, fato é que o Município alterou seus limites legais por 23 vezes após a primeira promulgação de perímetro urbano oficial, sendo 13 apenas na década de 2010. Nessa dinâmica, o território urbano cresceu em todas as direções, constituindo uma cidade espalhada, com significativo número de vazios, e polinucleada, bem distante daquele prevista pelo Plano Diretor de 1970, que recomendava uma cidade mais adensada, compacta e dependente de um centro único, o tradicionalmente implantado no final dos anos 1930.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

CANO, W. **O processo de interiorização da indústria paulista**. São Paulo: Fundação SEADE, 1988. v. 1-3.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1977.

CARLOS, A. F. A. Diferenciação socioespacial. **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, p. 45-60, 2007.

CATALÃO, I. A propósito da Dialética Socioespacial e dos Movimentos Sociais. **Revista Perspectiva Geográfica**, n.4, p. 27-40, 2008.

CATALÃO, I. Dispersão Urbana: apontamentos para um debate. **Revista Cidades**, v. 12, n. 21, p. 250-277, 2015.

CORRÊA, R. L. **Espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CUCATO, J. A. **As disputas pelo território no espaço urbano de Votuporanga/SP. Contradições no zoneamento de Interesse social. (ZEIS), 1996-2012**. 2015. 431f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos. 2015.

FELDMAN, S. O urbanismo que exige a vida moderna. **Anais do XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Vitória: UFES, 2010.

FELDMAN, S. **Planejamento e zoneamento São Paulo: 1974-1972**. São Paulo: Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Comercial São Paulo de 1970**. Rio de Janeiro, 1975. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20/2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico São Paulo de 1950**. Rio de Janeiro, 1954. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 out. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico São Paulo de 1970**. Rio de Janeiro, 1973. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 out. 2020.



IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2000**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 out. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo dos Serviços São Paulo de 1970**. Rio de Janeiro, 1975. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Industrial São Paulo de 1970**. Rio de Janeiro, 1974. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Disponível em: <https://ibge.gov.br>. Acesso em: 29 out. 2020.

LENCIONI, S. **Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo - a indústria têxtil**. 1991. 295f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

NEGRI, B. **A interiorização da indústria paulista (1920-1980)**. São Paulo: Fundação SEADE/UNICAMP, 1988. v. 2.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em SP (1880-1990)**. 1994. 279f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas 1994.

RAIS - **Relação Anual de Informações Sociais**. Disponível <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/> Acesso em: 25 out. 2020.

REIS, N. G. Dispersão urbana e modernização capitalista. **Revista Cidades**, v. 12, n. 21, p. 91-107, 2015.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SOJA, Edward W. The socio-spatial dialectic. **Annals of the Association of the American Geographers**, Washington, v. 70, n. 2, p. 207-225, abr./jun., 1980.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: Uma introdução ao planejamento e a gestão urbanos**. 3. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

SPÓSITO, M. E. B. Forma e dispersão urbanas no Brasil: fatos e hipóteses primeiros resultados do banco de dados Brasipolis. **Revista Cidades**, v. 12, n. 21, p. 108-152, 2015.

VILLAÇA, F. J. M. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

VOTUPORANGA. **Lei Municipal nº 106**, de 08 de novembro de 2007. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Votuporanga, cria o Conselho da Cidade e dá outras providências. Disponível em: http://www.leinasnuvens.com.br/legislacao/SP/votuporanga/1_comp/2007/novembro/106.php. Acesso em: 05 jul. 2021.



VOTUPORANGA. **Lei Municipal nº 2.829**, de 08 de janeiro de 1996. Dispõe sobre alterações no Plano Diretor Físico do Município, suas normas disciplinadoras e ordenadoras e dá outras providências. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camaravotuporanga/arquivo?Id=37942>. Acesso em: 31 maio 2021.

VOTUPORANGA. **Lei Municipal nº 2.830**, de 08 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o sistema disciplinar e institui normas gerais de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação de solo, aplicáveis no Município. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camaravotuporanga/arquivo?Id=37946>. Acesso em: 31 maio 2021.

VOTUPORANGA. **Revisão do Plano Diretor Participativo**: Anteprojeto de Lei. Versão revisada e aprovada na 5ª Reunião Ordinária do Comitê de Delegados da Revisão do Plano Diretor Participativo - Votuporanga, São Paulo, 2019. Disponível em: http://www.votuporanga.sp.gov.br/atool/_arquivo/pasta/518f741fa426a51c73533c621e5c8107.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

VOTUPORANGA. **Revisão do Plano Diretor Participativo**: Diagnóstico. Votuporanga, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.votuporanga.sp.gov.br/n/publicacao/?x=desenvolvimentourbano&p=201936143032-diagnostico-revisao-do-plano-diretor-participativo>. Acesso em: 10 abr. 2021.