



## AGENTES PRODUTORES E FORMA URBANA: A TRAJETÓRIA DO NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO NO PROCESSO DE REVISÃO DO PDMSC

SCHENK, Luciana (1); FANTIN, Marcel (2); PERES, Renata (3);

- (1) Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo; professora doutora; São Carlos - SP;  
lucianas@sc.usp.br
- (2) Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo; professor doutor; São Carlos - SP;  
mfantin@sc.usp.br
- (3) Dep. de Ciências Ambientais – Univ. Federal de São Carlos; professora doutora; São Carlos – SP;  
renataperes@ufscar.br

### RESUMO

Esse artigo pretende explicitar certos aspectos que impactam a forma urbana e alteram sobremaneira os rumos traçados pelo Plano Diretor do Município de São Carlos (PMDSC) ora em vigência. Para tanto, são apontados os embates de forças que se estabeleceram, tendo por um lado os agentes do mercado imobiliário e proprietários de terra e por outro as universidades e organizações não governamentais (ONGs) preocupadas com questões ambientais. Em que pese tenha sido vitoriosa nesse processo, a abordagem narrativa dos agentes do mercado imobiliário não teve respaldo em um enfoque analítico que tomasse em conta os custos sociais e as consequências ambientais do modelo proposto de expansão urbana periférica. A forma como vem sendo construído o espaço urbano em São Carlos, atrelado às alianças entre os setores imobiliários e o poder público, sob o discurso da geração de empregos e das oportunidades sociais, vem potencializando o processo de segregação socioespacial no território.

**Palavras-chave:** Revisão Plano Diretor do Município de São Carlos; Forma Urbana; Desenvolvimento Urbano; Participação Social.

### ***PRODUCERS AGENTS AND URBAN DESIGN: THE JOURNEY OF CORE MANAGER SHARED IN THE PROCESS OF PDMSC REVIEW***

### **ABSTRACT**

*This paper aims to clarify certain aspects that impact the urban form and greatly alter the direction outlined by the Master Plan now in effect. To that end, they appointed the clashes forces settled, and on the one hand the agents of real estate and land owners and other non-governmental universities*





*and organizations (NGOs) concerned with environmental issues. Despite has been victorious in this process, the narrative approach to the real estate agents had no support in an analytical approach to take into account the social costs and environmental consequences of the proposed peripheral urban expansion model. The way is being built urban space in São Carlos, tied to alliances between the real state sector and the government, in the speech of job creation and social opportunities, is leveraging the process of socio-spatial segregation in the territory.*

**Key-words:** Master Plan Review; Urban Development; Urban Form; Social Participation.

## 1. INTRODUÇÃO

A cidade de São Carlos<sup>1</sup> passa nesse momento pela finalização do processo de revisão do seu Plano Diretor. Originalmente aprovado pela Câmara de Vereadores em 2005, o documento deveria ter sido revisado até o ano de 2015, prazo máximo indicado no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/2001). O documento produzido em pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo através da Fundação USP do Campus São Carlos (FUSP), em parceria com a Prefeitura do Município, (PMSC), (Processo Administrativo 12.278 de 2011), não logrou ser apreciado e aprovado pela Câmara, e foi recebido pela gestão que tomou o poder a partir de 2014 como peça a ser modificada.

O novo corpo técnico altera de modo significativo o documento original de revisão. As mudanças visavam adequar, segundo argumentação da própria prefeitura, *interesses relacionados ao desenvolvimento da cidade*.

O embate de forças se estabelece, instalando de um lado o mercado imobiliário e proprietários de terra, de outro as Universidades e Organizações não Governamentais (ONGs) preocupadas com questões ambientais, e tiveram no Ministério Público, (MP), a mediação possível.

O MP julgou por bem intervir no processo sob a alegação de que havia evidências de que o mesmo estivesse ocorrendo de forma contrária às determinações do Estatuto da Cidade, que previa ampla divulgação de reuniões que permitissem a participação dos cidadãos, tanto para tomarem conhecimento de informações relevantes acerca da sua cidade, como especialmente, para permitir que o processo decisório se estabelecesse sob a égide da transparência.

As rodadas de esclarecimentos e negociações puseram a descoberto importantes questões políticas, econômicas e sociais que constroem o território sancarlense, a forma urbana sofrerá, a partir dessas diretrizes, grandes alterações. A seguir são descritas algumas delas, especialmente as relacionadas ao

<sup>1</sup> A cidade de São Carlos conta com 241.389 habitantes (IBGE, 2015) e está a 236 km da capital do Estado de São Paulo.





perímetro urbano e as áreas de expansão, tendo como perspectiva estabelecer uma reflexão crítica sobre esse processo.

## 2. CONTEXTOS

### 2.1 O processo de revisão como estratégia de correção e alteração de diretrizes

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/ 2001) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que conformam o capítulo relativo à Política Urbana. Esta lei reúne normas relativas à atuação do poder público na regulamentação do uso e ocupação do solo e da propriedade urbana em prol do interesse comum, incluindo o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental.

A partir daí, a luta por cidades socialmente inclusivas e sustentáveis ganha um importante fôlego com a fixação de instrumentos capazes de dar efetividade a importantes princípios constitucionais, incluindo o princípio da participação democrática no âmbito da política de desenvolvimento urbano e os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana.

O Estatuto das Cidades traz uma visão de que o processo de planejamento e gestão do território é dinâmico e deve ser constantemente revisto para que o município possa pensar sobre suas conquistas e desacertos. Diante disso, aponta que os planos diretores devem ser revistos, pelo menos a cada dez anos, amparados por uma gestão democrática que pressupõe participação da população na formulação e no acompanhamento dos planos e dos projetos de desenvolvimento urbano. Essa participação cumpre um papel fundamental, uma vez que é por meio de ação política da sociedade civil em audiências públicas e conselhos municipais que se constrói o contraponto aos interesses do mercado imobiliário que, muitas vezes, estão completamente descolados do interesse comum.

Uma das principais diretrizes do Plano Diretor de São Carlos, aprovado em 2005, foi estabelecer uma cidade compacta que atrelasse adensamento com qualidade urbana, assegurando a proteção, a valorização e o uso adequado do meio ambiente natural e construído e da paisagem urbana e rural. Passados dez anos dessa diretriz, uma cidade menos espalhada e fragmentada territorialmente apareceria como horizonte da gestão do cotidiano e como resultado da aplicação de alguns instrumentos contidos no PD.

A busca de uma cidade compacta, mais densa e pouco espalhada, é essencial para conter a ocupação de áreas ecologicamente frágeis, incrementar a eficiência energética e econômica, uma vez que minimiza gastos com infraestrutura. Além disso, essa compactação contribui para a construção de

XI COLÓQUIO QUAPA SEL – QUADRO DO PAISAGISMO NO BRASIL  
SALVADOR – BAHIA - UFBA



uma cidade socialmente diversificada que apresente uma maior mescla de atividades econômicas e sociais (ROGERS, 1997).

A análise realizada pelo documento de Revisão do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP demonstrou que, de fato, alguns processos de ocupação mais pulverizados do território foram contidos e os vazios urbanos mais consolidados começaram a ser ocupados por novos projetos de parcelamentos do solo intraurbanos, evitando a dispersão da ocupação urbana.

O preenchimento dos vazios urbanos foi garantido, principalmente, com a aplicação de um instrumento denominado Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo.<sup>2</sup>

Essa outorga é aplicada em propriedades situadas em zonas de regulação e ocupação controlada e de proteção e ocupações restritas pertencentes à Macrozona de Uso Multifuncional Rural (Plano Diretor - Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005) e estabelece como contrapartida um valor correspondente a 5% do valor de mercado do imóvel sujeito ao parcelamento para fins urbanos (artigos 3º e 4º da Lei Municipal 14.059 de 16 de abril de 2007).

Tal instrumento, ao onerar a transformação de terra rural em terra urbana, incentivou a ocupação dos vazios urbanos existentes, que não demandavam outorga para serem loteados. Dos 1.400 hectares que estavam sob a condição de vazio urbano em 2003, sete anos depois, em 2011, essa área sofreu uma redução de 40%. O que permitiu abrigar mais 80 mil habitantes no município sem a necessidade de se ampliar os limites da área urbana (STRACHICINI, 2011).

A partir disso, outros conjuntos de análises se organizaram para que pudessem subsidiar o processo de revisão do PD. Um primeiro grupo de propostas, de caráter territorial, recaiu sobre a determinação estratégica do uso da bacia hidrográfica para o macrozoneamento e o zoneamento municipal possibilitando a articulação intermunicipal e a incorporação de elementos ambientais e de recursos naturais para o ordenamento rural. Essa perspectiva, segundo os autores, garantiria a integração da região, ampliando assim a articulação entre políticas municipais e regionais. Produziu-se um macrozoneamento pautado pelo instrumento de zoneamento ambiental, que contemplava a totalidade do território, áreas urbanas e rurais num ordenamento que se alinhava às Diretrizes de Desenvolvimento Nacional e Regional, permitindo o detalhamento de aspectos que não foram considerados por ocasião da elaboração do Plano Diretor de 2005. Esse avanço em termos de metodologia revelava um olhar atento às prerrogativas contemporâneas de promoção de um desenvolvimento ambientalmente equilibrado articulado à região e território nacional.

<sup>2</sup> <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/habitacao-morar/166049-plano-diretor-estrategico.html>



XI COLÓQUIO QUAPA SEL – QUADRO DO PAISAGISMO NO BRASIL  
SALVADOR – BAHIA - UFBA



O segundo conjunto de propostas buscou a incorporação efetiva dos espaços rurais e as fronteiras urbanas no processo de planejamento e gestão municipais e de ordenamento territorial por meio da aplicação de instrumentos contidos no Estatuto da Cidade assim como da atualização de instrumentos já contidos no PD 2005. O terceiro grupo de propostas, de caráter operacional, visou inserir na administração municipal a ideia de planejamento como processo contínuo, no sentido de elevar a capacidade administrativa da administração municipal no campo das políticas urbanas (PMSC/FUSP, 2012).

## 2.2 A revisão a partir de 2014

Ao tomar posse a nova gestão reorganiza o quadro de profissionais e a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos passa a produzir novas peças gráficas que ajustavam o perímetro urbano e as áreas de expansão para limites superiores aos propostos pela revisão elaborada pelas Universidades.

Do conflito gerado por essa e outras ações à instalação por parte da Prefeitura do Município do Núcleo Gestor Compartilhado (NGC) foram decorridos quase seis meses, que comprometeram o cumprimento dos prazos previstos em lei. Desde esse período, destaca-se a atuação do Ministério Público que contestou o processo participativo proposto pela nova administração, assegurando o instalar de um Núcleo Gestor Compartilhado (NGC) e a realização de um processo que congregaria diversas representações da sociedade civil organizada.<sup>3</sup>

A importância do Núcleo Gestor Compartilhado pôde ser percebida desde as primeiras reuniões. Dentro da perspectiva de um processo participativo, ele estimula reflexões sobre equidade e direitos, coíbe interesses particulares e desvenda interesses e jogos de poder. Os agentes produtores da forma urbana puderam ser melhor distinguidos e foi possível, a partir dessa distinção, ponderar e escolher acerca dos destinos de uma cidade.

Contudo, os movimentos não se estabeleceram de modo linear, e nem sempre os interesses foram expostos claramente; assim, a descrição desse processo se faz necessária, de sorte que documentá-la é aproximar-se de um fenômeno urbano complexo, expondo seus perfis e, relacionando-os, produzir uma possível interpretação, num esforço que procura unir campos teóricos e cidade.

<sup>3</sup><http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2014/166685-nota-secretaria-municipal-de-habitacao-e-desenvolvimento-urbano.html>



XI COLÓQUIO QUAPA SEL – QUADRO DO PAISAGISMO NO BRASIL  
SALVADOR – BAHIA - UFBA



O Núcleo Gestor Compartilhado foi criado em 15 de dezembro de 2014 e constituiu-se como um órgão colegiado que reuniria 15 representantes do poder público e 15 da sociedade civil, de natureza temporária, com caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências, e integrante da estrutura de gestão participativa do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Carlos. Exigência do Ministério Público o Núcleo Gestor passou a ser o principal espaço de construção coletiva e mobilização social, atrelado à realização de audiências e outros canais de participação pública.

Com o andamento deste processo, a proposta inicial, apresentada pela prefeitura, foi sendo redesenhada com novas sugestões, princípios, ideias, resultando em um produto construído coletivamente. Ao longo de 33 reuniões, a sociedade civil procurou apresentar argumentos em favor da construção de uma cidade com maior qualidade de vida, superação das desigualdades sociais e espaciais, oportunidades socioeconômicas e proteção ambiental. Certamente as opiniões divergentes e os conflitos de interesses começaram a surgir, inerentes em qualquer processo de desenvolvimento territorial no qual interagem diversos agentes sociais.

Em agosto de 2015 uma situação de conflito se agravou a partir do momento em que um pequeno grupo de representantes apresentou uma proposta de expansão urbana radicalmente contrária à proposta que estava sendo construída coletivamente, o que gerou uma forte polarização dentro do Núcleo Gestor.

Após a realização de diversas reuniões, o momento final de pactuação social seria iniciado através de um processo de votação pública, no qual todos os representantes do Núcleo elegeriam as propostas, estruturadas em quatro eixos estratégicos, para que fosse encaminhada, pelo executivo, uma proposta coletiva de revisão do Plano Diretor à Câmara Municipal de São Carlos.

Em 1º de setembro de 2015 ocorreu um primeiro conjunto de votações que envolveu os temas: Princípios Fundamentais de Ordenamento Territorial e Zoneamento Municipal. Os princípios fundamentais foram pactuados obtendo a aprovação integral dos 30 representantes presentes. A proposta de Zoneamento Municipal apresentada pela Comissão Executiva foi votada e aprovada com 24 votos. A proposta contrária recebeu 5 votos e houve 1 abstenção.

De forma inesperada, nos dias posteriores à votação houve a notícia da demissão da Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, coordenadora das atividades do Núcleo Gestor Compartilhado.

O ocorrido demonstrou ser uma grande articulação política entre o prefeito da cidade e alguns representantes voltados a interesses privados que procuraram deslegitimar o papel e a



XI COLÓQUIO QUAPA SEL – QUADRO DO PAISAGISMO NO BRASIL  
SALVADOR – BAHIA - UFBA



representatividade do Núcleo Gestor Compartilhado no processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos.

Especificamente no que se refere à expansão da área urbanizável no setor sul do município, esse foi o principal ponto de divergência entre os agentes do mercado imobiliário e a sociedade civil organizada. As condições limitadoras da expansão urbana como fragilidade ambiental, incremento da segregação socioespacial e problemas de mobilidade foram relativizadas por esses agentes, ora contestadas por laudo técnico produzido por especialistas contratados pelos agentes, ora através de práticas discursivas que apelavam para aspectos culturais dos moradores. Outra estratégia de argumentação seria o oferecimento de soluções técnicas relacionadas à mobilidade de alto custo para a municipalidade, como no caso de investimentos em infraestrutura viária para dar respaldo ao modelo de expansão proposto.

### 2.3 A ruptura no processo e os novos arranjos

Com a saída da Secretária inicia-se novo período no processo de revisão. Grandes pressões tomavam a forma de um perímetro urbano que se ampliava, porém o que mais chamava atenção era a proposta de uma área de expansão que duplicava o território urbano. Essas franjas periféricas e sua potencial ocupação eram uma questão importante uma vez que estabeleciam a prerrogativa da utilização do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir como *especial meio de gestão* da expansão urbana.

Na cartografia dessa proposta observa-se: em relação à área leste da cidade uma diretriz de parcelamento. Originalmente esses espaços, marcados pela presença de mananciais e suas nascentes, foram gravados no PDMSC de 2005 como áreas que não deveriam ser ocupadas. As pressões por processos de parcelamento foram negociadas e ordenadas sob a forma de diretrizes de baixa densidade.

Em relação à área Norte, o espraiamento urbano ao redor da rodovia SP 318, Rodovia Engenheiro Thales de Lorena Peixoto Júnior, leva a uma expansão linear equivalente ao existente no eixo urbano norte sul, atravessando áreas de fragilidade ambiental comprovada e qualidades paisagísticas relacionadas à conservação e patrimônio. A argumentação de seus defensores prevê a expansão das áreas industriais nesse eixo de ligação com a cidade de Ribeirão Preto.

Para oeste tem-se a situação de menor impacto ambiental apontada já no Plano Diretor de 2005. Vetor de expansão urbana e do capital imobiliário desde então, fortemente alavancado pela instalação de condomínios fechados e a ampliação do Campus da Universidade de São Paulo, esse



XI COLÓQUIO QUAPA SEL – QUADRO DO PAISAGISMO NO BRASIL  
SALVADOR – BAHIA - UFBA



território permanece sendo aquele que recebe maiores investimentos em termos de infraestrutura, consolidando a segregação socioespacial relatada em artigos anteriores. (SCHENK, PERES, FANTIN, 2015).

Ao sul a expansão proposta amplia a possibilidade de urbanização sobre áreas de grande fragilidade ambiental, especialmente relacionadas à qualidade do solo. Ao passivo ambiental soma-se o passivo social desse território. Historicamente constituído para as classes de menor poder aquisitivo, o Bairro Cidade Aracy ganhou a vizinhança de projetos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida faixa um, com renda até três salários mínimos. A forma urbana que se constrói é descontínua, dado que as intervenções do PMCMV tem glebas de terra não urbanizada entre si; apresentam-se carentes de infraestrutura, até o presente momento e, nem mesmo o primeiro dos bairros, Jardim Zavaglia, construído há cinco anos, tem seu sistema de espaços livres implantado. Esses novos bairros estão desconectados da mancha urbana e com sérios problemas de mobilidade (figuras 1 e 2).



Figura 1: Processos erosivos em solos arenosos na Cidade Aracy /Fonte: Denise Balestrero Menezes, 2005.





Figura 2: Bairros do setor sul do Município de São Carlos / Fonte: GOOGLE EARTH, 2014.

### 3. CONCLUSÕES

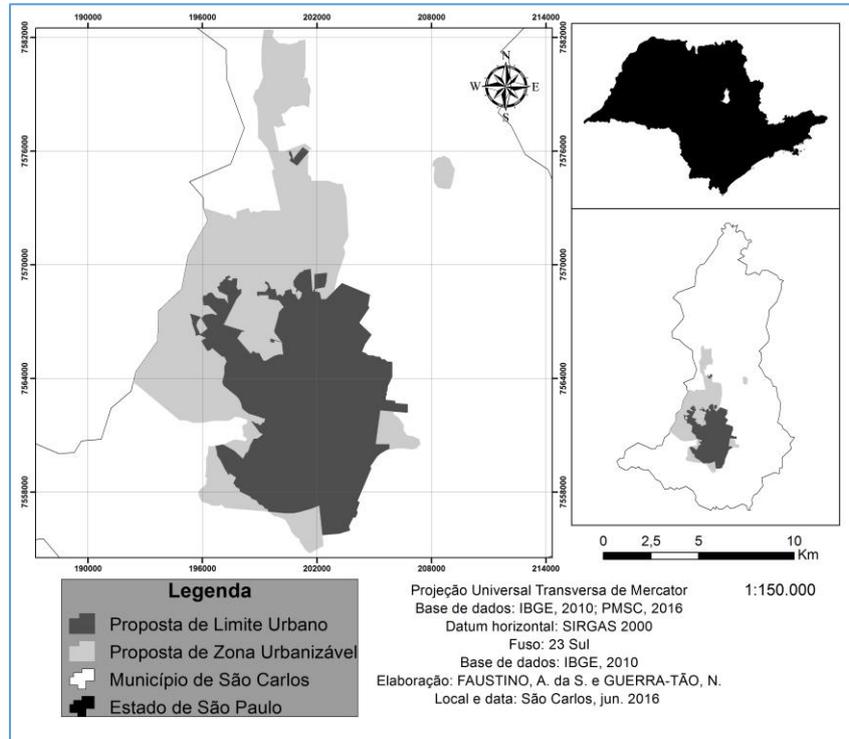
Uma das questões fundantes que permeia todo o percurso que a cidade de São Carlos vive junto a sua Revisão do Plano Diretor é aquela que percebe nos limites entre o rural e o urbano uma tensão que alimenta os processos de parcelamento. Fruto da ausência de Políticas Públicas consistentes, a fragilidade dos pequenos proprietários rurais termina por apresentar na solução do loteamento a saída para invasões, estagnação e impossibilidade de sustento. Nesse contexto, a proposta atual para o PD propõe uma área 96,2 km<sup>2</sup> para a Zona Urbanizável, sendo que o perímetro urbano proposto possui 85,7 km<sup>2</sup> (figura 3), em outras palavras, o proposto equivale a outra São Carlos.

O Seminário promovido pelas Universidades (Plano Diretor de São Carlos: Ciclo de Debates), suscitou a possibilidade de desvendamento dessas questões para um público diverso e interessado e permitiu que diferentes partes fossem ouvidas e arguidas.<sup>4</sup>

Na fala dos incorporadores, proprietários de terra e mercado imobiliário, o parcelamento periférico no setor sul garante a possibilidade de moradia para as classes menos abastadas, uma vez que, argumentam, a terra ao norte e oeste, vetor mencionado, está nas mãos de poucos proprietários, o que gera especulação e aumento de preço. Além disso, esses mesmos agentes apresentam uma equivocada interpretação de uma papel social da lei da oferta e da procura: alegam que a maior disponibilidade de terra urbanizável nas bordas da mancha urbana existente tende a baixar os preços dos terrenos, tornando a terra urbana mais acessível para a população de baixa renda.

<sup>4</sup> <http://www.iau.usp.br/index.php/inicio/programacao-iau/457-evento-no-iau-plano-diretor-de-sao-carlos-ciclo-de-debates>

XI COLÓQUIO QUAPA SEL – QUADRO DO PAISAGISMO NO BRASIL  
SALVADOR – BAHIA - UFBA



**Figura 3.** Proposta aprovada de perímetro urbano e zona urbanizável para o Município de São Carlos no âmbito do Núcleo Gestor Compartilhado / Fonte: Faustino e Guerra, 2016.

Entretanto, tais ponderações desconsideram a tarefa social complexa que é construir cidades, incluindo o conjunto de investimentos públicos e privados necessários para dar qualidade aos espaços públicos. Ou seja, não basta abrir ruas e parcelar glebas em lotes, é preciso introduzir qualidade ambiental e urbanística na forma de ocupar o território, garantindo a disponibilidade de água, a infraestrutura de saneamento ambiental, qualidade do transporte público, bem como os equipamentos sociais e de serviços (GROSTEIN, 2001).

Assim, vale mencionar que a abordagem narrativa dos agentes do mercado imobiliário, apesar de vitoriosa nesse processo, carece de um enfoque analítico que considere essas variáveis. Não foram avaliadas as consequências desse modelo de expansão periférica proposto, suas implicações para a preservação do meio ambiente e os seus custos sociais. Essa narrativa não foi acompanhada de estudos consistentes sobre as verdadeiras razões do encarecimento da terra urbana e urbanizável em um município com histórico de concentração fundiária e de pesquisas que demonstrassem que a ampliação das terras aptas a serem urbanizadas reduziria o custo da aquisição do lote urbano.



XI COLÓQUIO QUAPA SEL – QUADRO DO PAISAGISMO NO BRASIL  
SALVADOR – BAHIA - UFBA



Além disso, a questão do combate à ociosidade de glebas e lotes urbanos desocupados, vagos ou subutilizados, premissa fundamental do Estatuto da Cidade, bem como as alternativas a expansão da área urbanizável foram colocadas como tema marginal nessa discussão.

Diante da iminente derrota dentro do processo de nova votação das zonas de expansão urbana em face da nova correlação de forças que estava colocada, os integrantes das universidades, de algumas associações de bairro e ongs optaram por, através de um acordo, apoiar as propostas de expansão urbana para o setor sul. Como contrapartida, conseguiram inserir um parágrafo no texto do projeto a ser encaminhado à Câmara de Vereadores que define a exigência de um plano de ocupação integrado para essas áreas que tome em consideração as questões da mobilidade e de acesso, bem como a demanda de projetos e de programas de intervenção que garantam qualidade ambiental e de vida para a população residente nesse setor do município.

A forma como vem sendo construído o espaço urbano em São Carlos, atrelado às alianças entre os setores imobiliários e o poder público, sob o discurso da geração de empregos e das oportunidades sociais, vem potencializando a segregação socioespacial no território que foge ao conceito de justiça urbana e ambiental preconizado pelo texto constitucional.

## BIBLIOGRAFIA

GROSTEIN, M. D. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.1, pp.13-19. issn 0102-8839. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392001000100003>.

PMSC/FUSP (Prefeitura Municipal de São Carlos / Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo). Etapa 4 - Propostas para a Revisão do Plano Diretor do Município de São Carlos. Contrato PMSC/FUSP Nº 40/11, 2012.

ROGERS, R. Cities for a Small Planet. London: Faber and Faber, 1997

STRACHICINI, E. São Carlos reduz 40% do vazio urbano. Além de crescer mais do que a média do estado, Plano Diretor estabeleceu ordem para o desenvolvimento da cidade. São Carlos: Kappa Magazine. Abelhaneda Editora e Serviços de Comunicação Ltda. Ano 2, Edição 33, Nº 9, 4 out 2011.

