

REGULARIZANDO A SEGREGAÇÃO: OS EFEITOS DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP

LIMA, Luiz Henrique Mateus¹

Recebido (Received): 08-10-2019 Aceito (Accepted): 02-06-2020

Como citar este artigo: LIMA, L. H. M. Regularizando a segregação: os efeitos do programa de regularização fundiária em São José do Rio Preto/SP. **Formação (Online)**, v. 27, n. 52, p. 255-281, 2020.

Resumo

No espaço urbano, a terra é considerada uma mercadoria que é acessada de forma desigual. Aqueles que tem melhores condições financeiras, que são mais abastados, podem viver em áreas bem servidas de infraestruturas, enquanto que para aqueles mais pobres restam as periferias, as favelas ou os bairros mais distantes principalmente da região central, que é mais valorizada. Em São José do Rio Preto, o intenso fluxo de novos cidadãos em direção à essa cidade ocorreu principalmente nas décadas de 1960 e 1970. Nessa época, houve um grande aumento populacional em uma cidade que ainda não estava preparada para isso, e o resultado foi o agravamento nos problemas urbanos marcados principalmente pela falta de moradias. Se aproveitando disso, os proprietários fundiários apareceram com as soluções, que vieram na forma de loteamentos construídos de forma que desrespeitavam várias leis municipais. Entre as décadas de 1980 e 1990, mais de uma centena de empreendimentos precários foram construídos. Nesses locais, não existia pavimentação, áreas de lazer, ligação elétrica, tratamento de água e esgoto etc. Somente em 2009 a Prefeitura iniciou o programa de regularização fundiária, tendo trazido até o momento 56 loteamentos para a legalidade. Contudo, com a regularização, esses empreendimentos passam a fazer parte da planta urbana oficialmente, tornando visível assim um dos principais efeitos: a segregação socioespacial, já que era normal que os agentes implantassem esses loteamentos em áreas distantes. O objetivo deste artigo é analisar os efeitos do programa municipal de regularização fundiária e quais os seus impactos na cidade.

Palavras-chave: São José do Rio Preto. Regularização fundiária. Segregação socioespacial.

REGULARIZING SEGREGATION: THE EFFECTS OF LAND REGULATION PROGRAMME IN SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP

Abstract

In urban space, land is an unevenly accessed commodity. The best in financial terms, who are more affluent, may reside in well-served areas of infrastructure, while for those poorer, there remains the peripheries, shantytowns, or furthest neighborhoods, mainly from the central region, which is most highly valued. In São José do Rio Preto, the intense flow of new city residents towards this city has occurred mainly in the 1960s and 1970s. At that time, there had been a large population growth in a city not quite ready for it, and the result was the worsening in urban problems mainly marked by the housing shortage. By taking advantage of this, the landowners have come up with the solutions in the form of lots built in ways that disregarded several local laws. Between 1980 and 1990, over a hundred precarious enterprises have been built. In those places, there were no pavement, recreational areas, electric connection, water and sewerage treatment, etc. In 2009 only, the City Hall initiated the land regulation programme, having brought to date 56 legal allotments. Yet, with regularization, these ventures are now part of the official urban layout, thereby making visible one of its major effects: socio-spatial segregation, since it was normal for agents to deploy such allotments in distant areas. The purpose of this paper is analyzing the effects of municipal land regularization programme and its impacts on the city.

Keywords: São José do Rio Preto. Fundiary regularization. Socio-spatial segregation.

¹ Doutorando em Geografia Humana na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. E-mail: luizlimahm@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-7660-3842>.

REGULARIZANDO LA SEGREGACIÓN: LOS EFECTOS DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS EN SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP

Resumen

En el espacio urbano, la tierra se considera una mercancía a la que se accede de manera desigual. Aquellos con mejores condiciones financieras, que son más ricos, pueden vivir en áreas de infraestructura bien atendidas, mientras que para los más pobres restan las periferias, favelas o distritos más distantes especialmente de la región central, que es más valorizada. En São José do Rio Preto, el intenso flujo de nuevos residentes a esta ciudad se produjo principalmente entre los años 1960 y 1970. En ese momento, hubo un gran aumento de la población en una ciudad que no estaba preparada para ello, y el resultado fue el agravamiento de los problemas urbanos marcados principalmente por la falta de viviendas. Aprovechando esto, los terratenientes propusieron las soluciones, que llegaron en forma de loteamiento construidos de manera que violaba varias leyes municipales. Entre 1980 y 1990, se construyeron más de cien loteamientos precarios. En estos lugares, no había asfalto, áreas de recreación, conexión eléctrica, tratamiento de agua y alcantarillado, etc. Solo durante el año 2009 la prefectura inició el programa de regularización de terrenos, habiendo registrado 56 loteamientos para la legalidad. Congruentemente, con la regularización, estos registros se convierten oficialmente en parte del plan urbano, haciendo visible uno de los principales efectos: la segregación socioespacial, ya que era normal que los agentes determinaran estos loteamientos en áreas distantes. El propósito de este artículo es analizar los efectos del programa municipal de regularización de tierras y sus impactos en la ciudad.

Palabras-clave: São José do Rio Preto. Regularización de la tierra. Segregación socioespacial.

1 Introdução

No âmbito das cidades, Santos (2009a, p. 105) ressalta que “com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas”. Nesse contexto, seja em uma metrópole, uma cidade média ou pequena, problemas como o do desemprego, da falta de moradia, de infraestrutura etc. existem de maneiras semelhantes, mas com uma magnitude diferente. Nesse contexto, o autor salienta que “quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas”. Dessa forma, “quanto menor a aglomeração, menor a diversidade de sua ecologia social; quanto mais populosa e mais vasta, mais diferenciadas a atividade e a estrutura de classes, e mais o quadro urbano é compósito, deixando ver melhor suas diferenciações” (SANTOS, 2009a, p. 105).

As cidades são produzidas por diferentes agentes, cujas ações são realizadas com diferentes interesses. Esses agentes, produzem o espaço urbano e ao mesmo tempo produzem também as desigualdades existentes entre os cidadãos que dividem esse espaço. Segundo Rodrigues (2010, p. 214), a “produção da cidade é coletiva, realizada por múltiplos agentes”. Dessa forma, entre outros agentes, a autora destaca principalmente os capitalistas, que são os “promotores imobiliários, Estado, proprietários de terra e loteadores”.

Para esses agentes, o espaço urbano se torna uma mercadoria que deverá ser acessada de diferentes maneiras, além de ser usada também para diferentes atividades. Conforme Carlos (2010, p. 68) ressalta, a “extensão do capitalismo realizou a generalização do espaço como propriedade privada, criando a contradição entre o espaço produzido como valor de uso e o

espaço produzido como valor de troca”. Nesse contexto da mercantilização do espaço, a autora reforça que há a “separação radical entre espaço público e privado e aprofundamento da segregação, bem como a relação entre o Estado que domina o espaço, produzindo-o enquanto homogêneo, e o modo de apropriação que se quer diferencial” (CARLOS, 2010, p. 68).

Quando falamos da apropriação diferencial citada acima, destacamos que, para a habitação, as terras mais valorizadas, que estão em regiões bem servidas com os principais serviços urbanos, serão apropriadas pelos cidadãos mais abastados que podem pagar por esse diferencial; por outro lado, as terras desvalorizadas, mais afastadas e com o mínimo de infraestrutura, serão ocupadas pelas famílias mais pobres que não conseguem arcar com os altos aluguéis ou valores de moradias nas melhores regiões da cidade.

É importante ressaltar que, para este trabalho, nos baseamos na segregação como um processo fundamentado na propriedade privada e que se expressa pelas diferentes condições que os cidadãos enfrentam no acesso às benfeitorias e aos serviços urbanos essenciais. Esse processo, segundo Carlos (2013, p. 95), realiza a “desigualdade na qual se assenta a sociedade de classes, apoiada na existência da propriedade privada da riqueza que cria acessos diferenciados dos cidadãos à metrópole, em sua totalidade, a partir da aquisição da moradia”.

A produção do espaço urbano funda-se, assim, na contradição entre a produção social da cidade e sua apropriação privada. A existência da propriedade privada da riqueza apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço como valor de troca geram a luta pelo “direito à cidade”.

A cidade – e o urbano – é compreendida como um espaço que possibilita a existência e a reunião de diferentes classes. Por outro lado, a segregação surge como um processo que busca evitar que esses encontros sejam realizados, ou seja, esse processo surge como uma negação da cidade e do urbano. Lefebvre (2008, p. 32, grifo do autor) ressalta que “excluir do *urbano* grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade”. Dessa forma, o direito à cidade “legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora”.

Nesse contexto, conforme Alvarez (2013, p. 113) ressalta, a segregação se torna um conteúdo “intrínseco à constituição do espaço urbano capitalista, fundamentado na propriedade privada da terra e na valorização do capital como sentido último da reprodução social”. Dessa forma:

[...] a segregação urbana se expressa, por exemplo, na morfologia profundamente desigual das habitações, na dificuldade e/ou impossibilidade de acesso à centralidade urbana e aos serviços, e hoje, marcadamente pela quase impossibilidade da presença na cidade, para grande parte dos seus habitantes.

No caso da localização dos loteamentos ilegais, a questão da propriedade privada e das diferenças no que tange à apropriação pelos cidadãos se evidencia. Poucos loteamentos estão localizados dentro ou mesmo próximos da mancha urbana de Rio Preto, sendo a distância a principal característica. O Marisa Cristina I e II, por exemplo, foi implantado em um local tão distante que, segundo Teodózio (2008, p. 157), para “se chegar até lá, seria ainda necessário andar mil metros dentro de um sítio, pois o conjunto habitacional estava localizado dentro de um alambrado, no meio de um pasto”. Esse empreendimento foi um dos primeiros a serem regularizados pela Prefeitura, e até hoje é possível ver alguns resquícios do alambrado que o mantinha isolado, mas pelo menos o acesso pode ser feito de forma mais fácil por uma estrada.

Em São José do Rio Preto, recorte territorial deste artigo, a segunda metade do século XX trouxe um grande aumento populacional oriundo de famílias que migraram do campo ou de pequenas aglomerações urbanas para esta cidade, em especial por causa da industrialização e dos investimentos recebidos oriundos de programas do governo federal como ocorreu no final da década de 1970. Acerca dessa questão, Teodózio (2008, p. 124) destaca que, entre o final da década de 1970 e o início da década seguinte, foi “pleiteada a participação do município no Programa Especial Cidades de Porte Médio (PECPM), que tratava de investimentos nos setores de infraestrutura urbana e social”. Este programa, conforme a autora ressalta, era desenvolvido a partir de “parcerias entre a prefeitura municipal, Governo Federal (Ministério do Interior) e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), sob a supervisão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)”.

Inicialmente, o PECPM se destinava a cidades de porte médio do país, situadas na região mais pobre [...] pois o foco da nova tendência nacional de ação regional era instituir políticas sociais. Entretanto, o programa se expandiu para cidades médias de outras regiões do país, por polarizarem regiões caracterizadas pela migração e pela pobreza. Dentre as 22 cidades do país contempladas no programa, São José do Rio Preto foi a décima cidade brasileira e a única no Estado de São Paulo a participar, com o objetivo estratégico de criar alternativas para a atração de migrantes, inclusive da população regional, que rumavam para as regiões metropolitanas [...] se instalando em favelas e loteamentos precários crescentes (TEODÓZIO, 2008, p. 125).

No entanto, a reafirmação da cidade como novo destino das famílias migrantes resultou em uma expansão urbana que não foi bem planejada, resultando nos já conhecidos problemas urbanos de falta de habitação, serviços precários de transporte, abastecimento de água, tratamento de esgoto etc. Os agentes produtores do espaço mencionados anteriormente aparecem então com as soluções para um dos problemas: a moradia. Num primeiro momento, a Prefeitura, Conforme Santos (2013, p. 84-5) ressalta, “realizou um vasto Programa Habitacional, em grande parte, constituído pela implantação de parcelamentos infraestruturados

voltados para a população de baixa renda”. Contudo, esse programa logo se mostrou insuficiente, abrindo caminho para os proprietários de terra que passaram a implantar os seus próprios empreendimentos, mas que, ao contrário dos loteamentos da Prefeitura, não contavam com infraestrutura. Na década de 1980, por exemplo, Bueno (2003, p. 87) destaca que foram produzidos 6.788.200m² de áreas loteadas ilegalmente, enquanto foram produzidos 2.439.795m² de áreas loteadas legalmente.

Desrespeitando várias leis municipais, os proprietários fundiários realizam o parcelamento de terras nas periferias de Rio Preto, vendendo os lotes para as famílias que não conseguiam arcar com os custos de uma casa em bairros bem localizados. No entanto, esses novos loteamentos eram lançados sem o mínimo de infraestrutura. Segundo Bueno (2003, p. 80), nos loteamentos não “havia destinação de áreas para equipamentos públicos e, do mesmo modo, quanto à infraestrutura, havia a promessa de rede de água, poço artesiano e caixa d’água coletiva”. Além disso, conforme o autor continua a apontar os problemas:

A energia elétrica era fornecida por meio de rede rural e não havia iluminação pública. Nenhum desses loteamentos, durante o seu processo de implantação, obedeceu ou submeteu-se a qualquer trâmite de órgão público, a fim de buscar a sua regularização. Todos eles estavam em desacordo com a legislação em vigor nos três níveis de governo, não apresentavam as infraestruturas de esgotamento sanitário e iluminação pública. O desenho viário era isolado e restrito, especificamente, aos limites da gleba loteada.

Outra ausência grave corresponde ao serviço de tratamento de esgoto. Nesse caso, Santos (2009b, p. 75) aponta que 90% das famílias utilizavam fossa séptica, e a água consumida pelos moradores se contaminava facilmente pela proximidade das fossas com os poços artesianos.

Uma outra questão é que a maioria dos loteadores atuavam utilizando-se de “laranjas”, ou seja, pessoas que emprestavam seus nomes para esses proprietários fundiários. Apesar de todos esses problemas, os loteamentos eram vendidos de forma rápida para as famílias, pois, devido à ausência de habitações suficientes, havia a necessidade de ter um lugar onde morar.

Entre as décadas de 1980 e 1990, mais de cem loteamentos foram implantados em diferentes porções da cidade, mas a sua maioria está nas regiões Norte, Noroeste e Nordeste, áreas tradicionalmente ocupadas pelas famílias rio-pretenses mais pobres. Somente em 2009 a Prefeitura colocou em prática um programa de regularização fundiária, trazendo até então 56 empreendimentos para a legalidade. Todavia, ter a escritura da casa é a solução de apenas um dos problemas. A infraestrutura, por exemplo, continua inexistente em boa parte dos loteamentos. O poder público não é obrigado a arcar com os custos, restando então aos

proprietários dos empreendimentos realizar as obras. Mas, como fazer quando poucos sabem quem são os verdadeiros donos dos loteamentos? Esse é um problema que ainda hoje não tem solução, e o maiores prejudicados são os moradores.

Com a regularização, os loteamentos passam a fazer parte da planta oficial da cidade e, ano após ano, ela vai se mostrando cada vez mais dispersa, visto que boa parte dos empreendimentos foram implantados em áreas distantes, inclusive desconectadas da mancha urbana. As famílias que vivem nesses locais ainda estão segregadas, visto que as melhorias chegam de forma lenta. Assim, o objetivo deste artigo é fazer uma análise dos efeitos do programa de regularização fundiária em São José do Rio Preto, mostrando os seus resultados e os seus impactos na cidade. Este trabalho está estruturado em dois tópicos principais, sendo o primeiro uma revisão bibliográfica sobre a mercantilização da terra urbana como resultado da atuação dos diferentes agentes; o segundo tópico traz um debate sobre o programa de regularização fundiária e da forma com que a segregação se destaca na cidade.

Com este trabalho, temos como objetivo também contribuir com outros estudos sobre a produção de loteamentos populares em São José do Rio Preto, em especial durante as décadas de 1980 e 1990, quando a fiscalização era insuficiente e dava a possibilidade para que proprietários de terras lucrassem em cima do problema do déficit habitacional na cidade. É frequente encontrar menções aos loteamentos produzidos de forma ilegal na cidade, mas boa parte deles apenas mencionam e não dão um tratamento mais aprofundado sobre essa questão. Esses empreendimentos são essenciais para compreender a expansão da mancha urbana de Rio Preto, que se mostra dispersa devido às localizações dos loteamentos em áreas distantes e quase sempre desconectados dos outros bairros.

Como procedimentos metodológicos essenciais, realizamos trabalhos de campo na cidade, onde pudemos obter algumas fotografias dos loteamentos, assim como buscamos informações complementares em *sites* de jornais locais. A revisão bibliográfica sobre o tema foi realizada a partir de consultas em Teses, Dissertações, artigos e livros que abordam a temática da segregação socioespacial e da regularização fundiária, sobretudo estudos que foram realizados sobre Rio Preto. Por fim, realizamos uma entrevista com a Secretária da Habitação, Fabiana Zanquetta de Azevedo, que é responsável por coordenar o programa, e com a Assessora Especial da Secretaria da Habitação, Viviane Leão da Silva Onishi.

2 O espaço urbano como mercadoria

Anteriormente, destacamos a forma com que o espaço urbano se torna uma mercadoria para os diferentes agentes envolvidos em sua produção. Com essa mercantilização, o acesso a determinadas áreas é diferencial, realizado de acordo com o capital. Dessa forma, as melhores regiões são destinadas a quem pode arcar com os custos mais altos, enquanto as regiões mais precárias são acessíveis aos menos abastados. É importante ressaltar que nós estamos nos atentando principalmente à questão habitacional. Segundo Carlos (2018a, p. 50), o mundo da mercadoria desenvolve-se “sob novas formas, dentre elas, a mercadoria-espaço, o que interfere significativamente na prática socioespacial, devido à contradição gerada pela dupla determinação do trabalho social que produz o espaço no capitalismo”.

O espaço como mercadoria transforma-se, assim, em valor de troca, ao mesmo tempo e dialeticamente, que valor de uso, conforma o vivido, orienta as apropriações, hierarquiza os indivíduos na metrópole, já que esses estão diferenciados pela sociedade de classes. A produção do espaço como mercadoria efetua-se em dois níveis: através da produção da habitação, uma mercadoria intercambiável no mercado imobiliário, sem o qual a função da moradia não se realiza; e através da produção da própria cidade pelo trabalho social presente e acumulado ao longo da história.

Apesar da autora acima se referir à metrópole, este artigo traz o caso de uma cidade média, São José do Rio Preto, mas as condições identificadas são semelhantes. Conforme Lefebvre (2008, p. 83) ressalta, a industrialização tem um papel central na “generalização da troca e do mundo da mercadoria, que são seus produtos”. Nesse contexto, com essa generalização mencionada, o “solo tornou-se mercadoria; o espaço, indispensável para a vida cotidiana, se vende e se compra. Tudo o que constituiu a vitalidade da cidade como obra desapareceu frente à generalização do produto”.

O espaço, tornado uma mercadoria, é apropriado desigualmente. Smith (1988, p. 200), ressalta que a propriedade privada se torna essencial na constituição do espaço urbano a partir da renda do solo. O autor argumenta que essa renda é definida a partir de algumas condições, que incluem “suas propriedades (tamanho, forma de superfície, utilização atual, etc.) e sua relação com outros melhoramentos e lugares (centro da cidade, transporte, rede de esgotos, etc.)”. Nesse contexto, quando analisamos a questão habitacional, o sistema de renda e as condições citadas acima influenciam diretamente no segmento que vai ter acesso às regiões na cidade. A proximidade com o centro e com as áreas bem servidas de infraestrutura tendem a ser mais caras, sendo assim ocupadas por quem pode pagar por essas benfeitorias. Por outro lado, nas periferias, onde proliferam-se os empreendimentos precários e onde as melhorias chegam de forma mais lenta, a ocupação é realizada por aqueles cujas condições financeiras

não possibilitam que uma casa melhor seja comprada em um local melhor. Nesse caso, a autoconstrução é uma das soluções encontradas para que o acesso à moradia possa ser conquistado.

As pessoas precisam ter um lugar para morar, nem que seja em condições desfavoráveis, para evitar situações extremas como a de ter que viver nas ruas, por exemplo. Conforme Carlos (2018a, p. 50) destaca, através da “moradia, o cidadão se situa no mundo”. Nesse contexto, nas páginas seguintes, mostraremos como os proprietários fundiários se aproveitaram da necessidade dos cidadãos de ter um teto para lucrar, vendendo lotes que descumpriam várias leis para famílias que não podiam arcar com o alto custo das casas nas áreas bem estruturadas.

Os cidadãos, perante a necessidade de ter uma casa, adquiriam os lotes nesses empreendimentos ilegais ao mesmo tempo em que careciam de uma escritura que comprovasse a posse. Os loteamentos foram implantados sobretudo nas zonas Norte, Noroeste e Nordeste, muitas vezes até mesmo desconectados do tecido urbano – conforme vimos anteriormente no exemplo do Marisa Cristina I e II –, mostrando a segregação existente em São José do Rio Preto. Com a regularização fundiária e o acréscimo à planta oficial da cidade, a segregação torna-se mais evidente, pois esses loteamentos dispersos e precários contrastam com outras regiões mais valorizadas. A seguir, traremos uma análise dessa questão que há mais de trinta anos se desenvolve no espaço urbano rio-pretense.

3 Regularização fundiária e segregação socioespacial em São José do Rio Preto

O histórico da urbanização em São José do Rio Preto tem dois momentos principais. Inicialmente, a chegada da Estrada de Ferro Araraquarense, em 1912, e a posição de “ponta de trilhos” que Rio Preto se manteve até a década de 1930, resultaram no estabelecimento da cidade como um dos principais polos de serviços no interior do estado. É importante ressaltar que São José do Rio Preto foi fundada em 1852, mas sua posição de polo regional só passou a ser exercida no século seguinte pelos motivos já citados. Posteriormente, o período de industrialização também teve como resultado um aumento populacional e uma extensão da mancha urbana. Entre 1920 e 1940, Vasconcelos (1992, p. 34) salienta que “originou-se a função de principal centro urbano regional desempenhada até hoje pela sede do município de São José do Rio Preto”. O autor destaca que “entre as principais razões para a evolução dessa função destacaram-se seu papel e sua localização espacial em relação à principal atividade econômica”. Esta atividade econômica mencionada é a produção de café, em que boa parte estava concentrada em Rio Preto e em outras cidades que compunham a região rio-pretense.

Além da cultura cafeeira, a cidade também contava com estabelecimentos comerciais, bancários, educacionais etc., o que era um fator de atração para as famílias.

Segundo Vasconcelos (1992, p. 89-90), entre as décadas de 1950 e 1970 “ocorreram os principais impulsos na formação dos maiores centros urbanos da Região Administrativa de São José do Rio Preto”. Além disso, na década de 1960 iria “generalizar-se nessa região o fenômeno do êxodo rural”. Nesse contexto, um grande contingente populacional passou a migrar para a capital regional, que representava o centro da produção agropecuária e industrial, e também para outras cidades como, por exemplo, Catanduva, Votuporanga, Fernandópolis e Jales, que concentravam outras atividades.

Na página a seguir, a Tabela 1 traz a evolução populacional de São José do Rio Preto entre 1950 e 2010, anos dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir dela, teremos também uma ideia do êxodo rural a partir da diminuição que ocorreu em cada censo da população rural em relação ao aumento da população urbana. É importante ressaltar que, segundo Santos (2012, p. 25), o êxodo rural resulta de um “forte contingente migratório que, favorecido pelo desenvolvimento da rede viária, dirige-se para as cidades e acaba sendo instrumental, em grande parte, do crescimento urbano”.

Tabela 1 - Números da evolução populacional de São José do Rio Preto entre 1950 e 2010.

Década	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
	Total: 65.852	Total: 84.039	Total: 122.134	Total: 188.599	Total: 283.761	Total: 358.523	Total: 408.435
População	Urbana: 39.606	Urbana: 67.921	Urbana: 110.175	Urbana: 178.970	Urbana: 275.450	Urbana: 337.289	Urbana: 383.558
	Rural: 26.246	Rural: 16.118	Rural: 11.959	Rural: 9.629	Rural: 8.311	Rural: 21.234	Rural: 24.877

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872–2010.

Conforme a tabela acima mostra, a partir da década de 1960 já há uma grande disparidade entre a população urbana e a população rural que só se acentuou nas décadas seguintes. O êxodo rural, conforme Santos (2012, p. 25) ressalta, pode ocorrer por diferentes fatores, como, por exemplo, o econômico, resultado de um “desequilíbrio econômico cada vez maior entre a cidade e o campo”. Nesse contexto, as migrações rumo à Rio Preto ocorreram principalmente por causa desse desequilíbrio citado pelo autor.

Todavia, Vasconcelos (1992, p. 126), salienta que a dinâmica das atividades agropecuárias e agroindustriais teve influências no espaço urbano rio-pretense. Dessa forma, as influências impactaram “no crescimento e modernização da cidade, no sentido de atender a uma demanda crescente e diferenciada de produtos e serviços que parte não só do próprio município de Rio Preto, como também de um grande número de outros municípios da sua própria região”.

Por outro lado:

[...] a modernização da cidade também pode ser vista no sentido dos “modernos” problemas que ela passa a enfrentar ao nível das carências crescentes nas áreas de habitação, saneamento, transportes, suprimento de água, de energia elétrica etc. Tais problemas decorrem do enorme afluxo de pessoas que chegam em busca de usufruir do dinamismo econômico da cidade e da região e que acarretam um enorme crescimento da população urbana.

Os problemas citados acima resultaram tanto por parte da intensa migração para Rio Preto quanto pela ausência de um planejamento municipal que fosse antecipado e destinado a diminuir o impacto do êxodo rural em direção à cidade. Esses problemas contribuíram também para a identificação da segregação existente na cidade até hoje. Vasconcelos (1992, p. 129) ressalta que um dos impactos ocorreu no processo de “periferização, cuja marca principal é a proliferação de loteamentos populares na periferia da cidade para a localização da população de baixa renda”.

No caso de Rio Preto, a zona Norte é ocupada há várias décadas principalmente pela população menos abastada. Nessa região, multiplicam-se os loteamentos populares horizontais e verticais, além de bairros tradicionais como o Eldorado e o Solo Sagrado, que são os dois mais populosos da cidade e que foram criados exatamente para receber as famílias mais pobres. O processo de periferização das famílias citado no parágrafo acima ocorreu principalmente nessa direção, principalmente daquelas que vieram a ocupar os loteamentos irregulares que serão tratados neste trabalho. As práticas realizadas pelos agentes imobiliários ao longo das décadas impactaram na expansão da mancha urbana de Rio Preto principalmente em direção à zona Norte, reforçando processos que acentuam as desigualdades. Segundo Lefebvre (2008, p. 149), a expansão das cidades é “acompanhada de uma degradação da arquitetura e do quadro urbanístico”. Como resultado deste processo:

As pessoas, sobretudo os trabalhadores, são dispersadas, distanciadas dos centros urbanos. O que dominou essa extensão das cidades é a segregação econômica, social, cultural. A urbanização da sociedade é acompanhada de uma deterioração da vida urbana: explosão dos centros, a partir de então privados de vida social, pessoas segregativamente repartidas no espaço.

Dessa forma, essa expansão traz também as contradições existentes no espaço urbano. Por um lado, famílias vivem em locais que são dotados dos principais serviços públicos; por

outro lado, as famílias que vivem nas áreas pobres ficam à espera de melhorias que demorarão anos para chegar e que com frequência dependem de outros fatores, como, por exemplo, ajuda de políticos que representam a cidade, conforme veremos adiante. Em Rio Preto, temos essas contradições quando analisamos a expansão urbana nos sentidos Norte (endereço das famílias menos abastadas) e Sul (região em que o metro quadrado é mais valorizado e onde estão localizados os principais condomínios fechados, por exemplo), que representam essas desigualdades reforçadas pela segregação. Acerca desse processo, Carlos (2018b, p. 27) destaca que a apropriação do espaço “revela seu contraditório: a segregação, característica da produção do espaço da cidade contemporânea e expressão da mercantilização do espaço na totalidade do processo de reprodução do capital”.

A segregação vivida na dimensão do cotidiano [...] apresenta-se, inicialmente, como diferença, tanto nas formas de acesso à moradia [...] quanto em relação ao transporte urbano entendido como limitação de acesso às atividades urbanas [...] bem como através da deterioração, cercamento ou diminuição dos espaços públicos. Essa diferenciação ganha realidade na separação/apartamento que condicionam as relações sociais e também no modo como cada cidadão apropria-se do espaço. Desse modo, a segregação surge em contradição à reunião, que é o sentido mais profundo da prática urbana, porta de entrada para a compreensão da condição urbana hoje.

As desigualdades nas cidades, Rodrigues (2007, p. 75) ressalta, trazem à tona a “existência de classes sociais e as diferentes formas de apropriação da riqueza produzida”. Conforme a autora destaca, em uma cidade considerada “ideal”, não existiriam vários dos problemas relacionados à falta de necessidades básicas, como, por exemplo, transporte, saúde, educação etc. Além disso, nessa cidade ideal:

[...] objeto e objetivo do planejamento de prancheta, espera-se que os trabalhadores “desapareçam” após a jornada de trabalho. No entanto, na cidade real, os trabalhadores não são invisíveis, os trabalhadores e os problemas não desaparecem, mas pelo contrário, são visíveis e para ignorar as causas são tidos como causadores dos problemas a que estão submetidos.

Dessa forma, analisaremos agora como os diferentes agentes produtores do espaço urbano contribuíram para a produção e o agravamento das desigualdades no espaço urbano rio-pretense através dos seus produtos imobiliários. Para os cidadãos, que careciam de uma moradia, um problema era solucionado ao mesmo tempo em que outros eram criados. Assim, as famílias adquiriam um lote irregular e construía as suas casas, mas, em contrapartida, elas eram afastadas para as distantes periferias onde o transporte público e outros serviços básicos não chegavam de imediato, e em alguns casos não chegaram até hoje.

Segundo Bueno (2003, p. 78-9, grifo nosso), esses loteamentos eram vendidos como chácaras de recreio. Os lotes contavam com “1.000m², ruas com 10m de largura e sem a

destinação de áreas públicas”. Essas metragens desrespeitavam a legislação municipal, que, conforme o autor destaca, previa “o tamanho mínimo dos lotes em 5.000m², a largura das vias com 14 metros e a destinação de 20% de áreas livres públicas”. Além disso, o autor ressalta que, na década de 1990, os proprietários dos empreendimentos ainda parcelavam os lotes já reduzidos, deixando-os cada vez menores.

Esses loteamentos, lançados inicialmente como chácaras rurais de recreio, principalmente a partir da década de 80, assumem uma nítida característica de zona de expansão urbana. Uma vez que embora destinadas inicialmente a locais de lazer, passam a se constituir em moradias permanentes. **Além disso, esses lotes, já com uma área reduzida para a finalidade de chacara rural: 1.000m², serão subdivididos em módulos de até 200m² a partir da segunda metade da década de 90 principalmente.**

Conforme mencionado acima, esses loteamentos contribuíram para a expansão urbana de São José do Rio Preto, já que os empreendimentos eram implantados em áreas distantes dos limites da cidade. Em um estudo sobre as condições da habitação da classe trabalhadora na capital do estado de São Paulo, Kowarick (2009, p. 165) faz uma descrição pertinente que pode ser compreendida até mesmo para o caso rio-pretense, explicando o motivo desses loteamentos serem criados nessas áreas distantes. Como se trata de um parágrafo longo, traremos alguns trechos mais pertinentes:

Tratava-se de um sistema habitacional eficiente e barato, pois liberava os moradores do pagamento de aluguel, já que eles mesmos construíam suas residências, localizadas no mais das vezes em glebas rurais, parceladas em lotes vendidos a baixos preços e financiados por vários anos, exatamente porque eram desprovidos de serviços urbanos. Obviamente, a “clandestinidade” ou “ilegalidade” era apenas formal, pois os órgãos públicos não só tinham conhecimento desta modalidade de expansão urbana, como acabaram por aceitar que ela se tornasse a regra dominante no processo de ocupação do solo.

Na citação acima, destacamos principalmente o trecho em que o autor salienta que os órgãos públicos tinham conhecimento desta prática, mas pouco faziam para evitar. No caso de São José do Rio Preto, a Prefeitura tinha conhecimento do que acontecia, mas mesmo assim não influenciavam diretamente para impedir. Um caso mais grave era até mesmo o envolvimento, citado por Bueno (2003, p. 98), do prefeito em exercício no final da década de 1980. Conforme o autor ressalta, “chama muito a atenção [...] o número de lançamentos de novos loteamentos ocorridos no ano de 1989”, que foi “o primeiro ano da administração do prefeito apontado por loteadores e representantes de moradores como ligado a esse tipo de negócio”. Além disso, posteriormente, ao prestar depoimento, o prefeito “menciona o fato de ter sido proprietário de área que no futuro seria loteada ilegalmente”. O prefeito em questão citado pelo autor foi o Sr. Antônio Figueiredo de Oliveira (MDB), que governou a cidade entre

1989 e 1992. Entre as décadas de 1980 e 1990, foram implantados mais de cem núcleos habitacionais.

A regularização desses empreendimentos só ocorreu a partir de 2009 com a criação da Lei nº 10.547, de 24 de dezembro de 2009. A partir da referida Lei, foi criada também, agora a partir da Lei nº 10.841/2010, a Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos em fase de regularização (COPEUR), composta por representantes dos seguintes órgãos municipais:

- Secretaria da Habitação;
- Secretaria Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Secretaria Meio Ambiente e Urbanismo;
- Secretaria de Obras;
- Procurador-Geral do Município;
- Superintendente do Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto (SeMAE).

Desde sua criação, a referida comissão é coordenada sempre pelo Secretário da Habitação em exercício. Cada representante tem uma função específica nos estudos para definir quais loteamentos farão parte do programa, conforme nos foi dito em uma entrevista com a atual Secretária da Habitação, Fabiana Zanquetta de Azevedo:

A Secretaria de Habitação é responsável pelo desenvolvimento da regularização. Então a gente tem das demais Secretarias os pareceres. Então, por exemplo, nos aspectos ambientais, todo loteamento que contém APP [Área de Preservação Permanente], a gente tem, pela lei de regularização, o pedido de um laudo técnico ambiental. Então a gente solicita para a Secretaria de Meio Ambiente. Tem o grupo que é composto pelas Secretarias e por cinco membros da sociedade civil. Então a gente traz o loteamento para discussão; cada Secretaria faz o seu parecer por escrito e apresenta o parecer referente à área de atuação e aí depois a gente chega num consenso na COPEUR [Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos em Fase de Regularização].

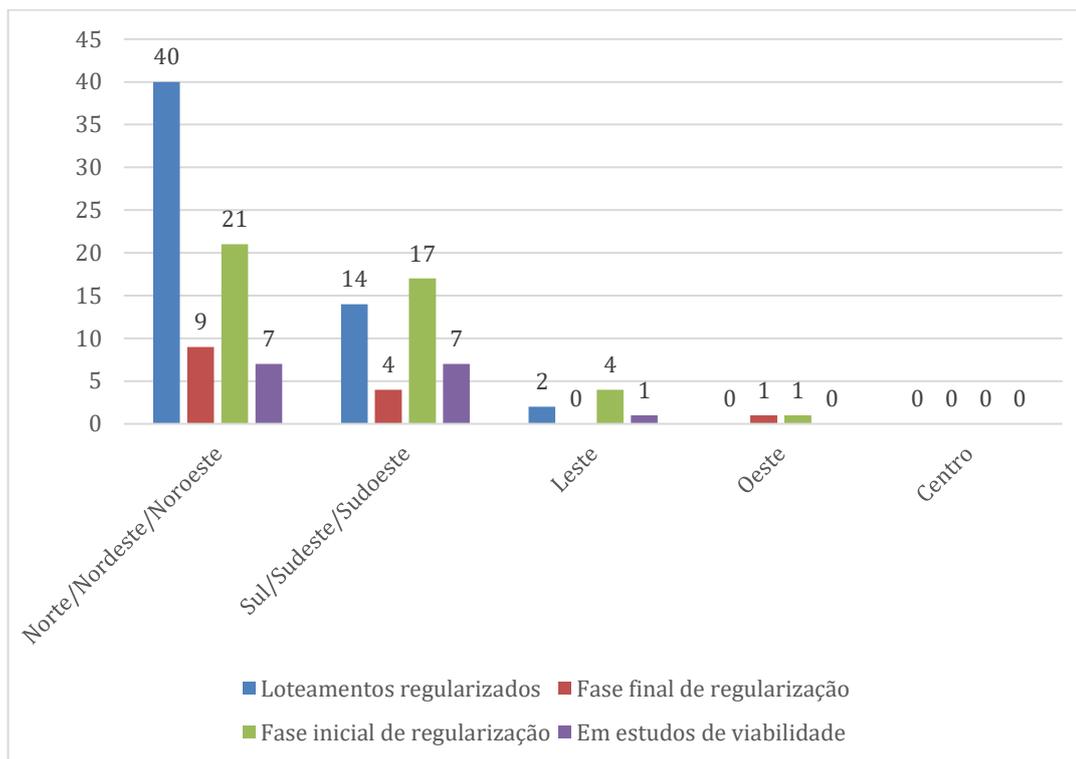
(Fabiana Zanquetta de Azevedo, Secretária da Habitação de São José do Rio Preto, 20/03/2019)

Na página a seguir, a Figura 1, mapa cedido pela Secretária da Habitação, mostra a localização dos loteamentos e, na legenda do lado direito, em qual etapa eles estão no processo de regularização.

Para facilitar a compreensão, destacamos que os loteamentos marcados em **verde** já foram regularizados; os que estão em **amarelo** passam pelas fases finais da regularização; em **azul**, estão os loteamentos em fase inicial; e, em **vermelho**, os loteamentos que estão passando por estudos de viabilidade para que seja decidido se entrarão ou não no programa.

As zonas Norte, Noroeste e Nordeste de São José do Rio Preto receberam a maioria dos empreendimentos. Em seguida, vem os setores Sul, Sudeste e Sudoeste. Nas zonas Leste e Oeste os loteamentos estão em menor número. Abaixo, o Gráfico 1 traz a comparação entre as diferentes regiões, além da quantidade existente em cada setor. Dessa forma, dos 56 que já foram realizados, 40 estão concentrados no sentido Norte, Noroeste e Nordeste, por exemplo.

Gráfico 1 - Localização dos loteamentos em São José do Rio Preto.



Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto; Secretaria Municipal da Habitação; Jessica Grecco (2019).

Como se trata de uma prática frequente quando se fala na produção deste tipo de empreendimento, as terras de várias fazendas foram parceladas para esse fim ao longo das duas décadas. Conforme Carlos (2015, p. 28) ressalta, a “produção do espaço se realizou sob a égide da propriedade privada do solo urbano”. Desta forma, observamos novamente a mercantilização do solo, que passou a ter principalmente valor de troca:

O espaço, fragmentado a partir do desmembramento de antigas chácaras e propriedades agrícolas, áreas de floresta nas franjas da mancha urbana ou mesmo desocupadas em seu interior, foi, com o crescimento da mancha urbana, sendo reunido à cidade através da incorporação e venda. Em pedaços, o espaço torna-se intercambiável a partir de operações que se realizam através e no mercado. Desse modo, o espaço entra no circuito da troca, generalizando-se na sua dimensão de mercadoria.

Outra questão importante está relacionada às condições destas terras. Para a produção dos loteamentos implantados especialmente no sentido Norte de Rio Preto, foram parceladas principalmente as terras improdutivas, que inclusive eram mais baratas. Além disso, com os loteadores visando somente o lucro, não havia a preocupação com as condições ambientais, tornando recorrente que os empreendimentos fossem implantados sem a realização de qualquer obra para evitar problemas futuros. Nesse contexto, Bueno (2003, p. 90) salienta que a “implantação dos lotes no terreno obedecia, tão somente, à produção, ao máximo possível, do número de unidades a serem comercializadas”. Com isso, a falta d’água, por exemplo, é o principal contratempo enfrentado pelas famílias que vivem nesses locais, visto que é frequente o uso de poços artesianos e muitas vezes as bombas usadas para puxar a água não dão conta da demanda. Conforme a Secretária da Habitação destaca:

[...] aqui no município, os loteamentos ilegais nasceram com a função de chácaras de recreio. E conforme a cidade foi crescendo, se expandindo [...] eles começaram a dividir os lotes. E aí essa divisão, desses lotes, esses espaços passaram de espaços de lazer para espaços de moradia fixa. E, com isso, quando tem um aumento, eu começo a gerar uma demanda. Então, por exemplo, a gente tem bairros hoje que tem um problema com a questão de água. Principalmente na época da seca, às vezes o poço não dá conta, o reservatório deles não dá conta de suprir a demanda do local. Por quê? Por conta das subdivisões.

(Fabiana Zanquetta de Azevedo, Secretária da Habitação de São José do Rio Preto, 20/03/2019)

O problema da falta da água não é uma característica somente dos loteamentos ilegais. Os próprios bairros implantados de forma legal pela Prefeitura, durante muitos anos, foram abastecidos por poços artesianos. Historicamente, a zona Norte recebe as famílias menos abastadas e, em comparação com os bairros centrais e da zona Sul, os moradores dessa região mais empobrecida tiveram que esperar mais para que as melhorias chegassem. Quando se tornou evidente que a expansão urbana de Rio Preto ocorreria sobretudo no sentido Norte, os investimentos começaram a ocorrer em maior número nessa área. Hoje, segundo dados da Prefeitura, a zona Norte de Rio Preto tem uma população de 212.630 pessoas, o que a torna mais populosa do que a segunda maior cidade da região administrativa rio-pretense, ou seja, as melhorias nas vias de acesso, nas redes de tratamento de água e esgoto, assim como nas redes de energia elétrica são extremamente necessárias.

No entanto, no caso dos loteamentos implantados ilegalmente, não há rede de abastecimento de água e nem de tratamento de esgoto, assim como a pavimentação tende a ser precária e a Prefeitura não tem a obrigação de resolver esses problemas, já que esse dever caberia ao loteador, que se esconde por trás dos já citados “laranjas” e pode passar anos sem

ser encontrado. Em um dos casos identificados, um desses “laranjas” é descrito “como dono de uma dezena de loteamentos e mora em um barraco (BUENO, 2003, p. 183) Todavia, o Art. 14 da Seção III correspondente à Lei Municipal 10.547/09 estabelece que se o responsável pelo assentamento não providenciar a regularização e as demais obras exigidas, a Prefeitura poderia providenciar, mas os custos teriam que ser ressarcidos posteriormente pelos beneficiários, mas isso não acontece com frequência. Conforme foi destacado na entrevista, uma das alternativas para que os moradores dos loteamentos recebam a infraestrutura é a partir de recursos capitaneados a partir da ajuda de deputados estaduais ou federais que representam a região de São José do Rio Preto, por exemplo.

Tem alguns loteamentos também que o SeMAE vem, a partir do plano de melhorias, implantando rede e repassando o custo para a população. Vão ter alguns loteamentos de interesse social: o Jéssica que foi o primeiro, o Azulão, o Juliana, que são áreas que o município abasteceu com a rede de água e esgoto, com pavimentação, mas são exercícios que a gente vem fazendo. Então essas experiências vão culminando em algumas soluções.

(Viviane Leão da Silva Onishi, Assessora Especial da Secretaria da Habitação de São José do Rio Preto, 20/03/2019)

Mas a capitania [*de recursos*] vem com aporte de deputados, com verba para isso.

(Fabiana Zanquetta de Azevedo, Secretária da Habitação de São José do Rio Preto, 20/03/2019)

Recentemente a gente teve um recurso que vai ser aplicado no Vista Bonita, de um deputado. Então a gente vem sempre orientando a comunidade para que venham sempre preparados com projetos, com estudos, porque esses recursos financeiros a gente vai conseguindo encaixar e vai solucionando os problemas.

(Viviane Leão da Silva Onishi, Assessora Especial da Secretaria da Habitação de São José do Rio Preto, 20/03/2019)

Basicamente, aos moradores resta aguardar uma solução que venha de algum lado. Eles têm a possibilidade de se juntar e arcar com os custos para o asfaltamento das vias, mas esses loteamentos são ocupados por famílias pobres, cuja situação nem sempre torna possível dar o próprio dinheiro. A Prefeitura, conforme citado anteriormente, até pode assumir a tarefa de investir nas obras, mas ainda assim os moradores terão que fazer o reembolso depois, ou seja, a situação acima se repete. Encontrar os proprietários é uma tarefa difícil, mas às vezes acontece e as medidas jurídicas são tomadas, e, por fim, resta depender também dos deputados eleitos na região, o que nem sempre é garantia de que o final será positivo para as famílias. Como informação complementar, nas eleições de 2018 a região de Rio Preto elegeu três deputados federais: Fausto Pinato (Partido Progressista – PP), Geninho Zuliano (Democratas – DEM) e Luiz Carlos Mota (Partido da República – PR). Foram eleitos também mais dois deputados

estaduais: Itamar Borges (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) e Carlão Pignatari (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB). Esses são os representantes do povo que podem, ou não, conseguir a verba necessária para a implantação da infraestrutura básica nos loteamentos.

Apesar da dificuldade em encontrar os verdadeiros proprietários dos assentamentos, em alguns casos eles são identificados e notificados judicialmente para que realizem as obras exigidas. Um exemplo ocorreu em 2016, quando uma matéria publicada pelo jornalista Rodrigo Lima, do jornal *Diário da Região*, destacou que a juíza Tatiana Viana Santos, da 2ª Vara da fazenda, decretou que os proprietários da Estância Nova Veneza, localizada na zona Sul da cidade, regularizassem e custeassem as obras de infraestrutura no loteamento sob pena de multa diária caso a ordem fosse desrespeitada. No Mapa disponibilizado mostrado anteriormente, este loteamento está marcado em amarelo, ou seja, nas etapas finais de regularização.

Anteriormente, foi citado, a partir de Bueno (2003), que, durante a gestão do ex-prefeito Antônio Figueiredo de Oliveira, ocorreu um aumento visível no número de novos assentamentos irregulares, tendo inclusive sido construídos em terras que pertenciam ao político mencionado. Em outro caso, ocorrido agora em 2005, Santos (2009b, p. 86) trouxe a informação de que após “mais de 20 anos de implantação e comercialização de loteamentos ilegais na cidade, pela primeira vez foram presos dois envolvidos no negócio: Aparecido Miranda e Antônio Miranda Neto”. Contudo, estes não eram os verdadeiros proprietários.

[...] eram apenas dois “laranjas” que estavam tentando vender chácaras do Condomínio Pica-Pau Amarelo, as quais estavam impedidas de serem vendidas pelo Ministério Público. Na verdade, o empreendimento pertenceria aos empresários Marcelo Rodrigues Figueiredo de Oliveira e Kléber Roberto Batista Micucci.

Um dos proprietários citados acima – Marcelo Rodrigues Figueiredo de Oliveira – é filho do ex-prefeito mencionado anteriormente como tendo envolvimento na produção de loteamentos ilegais. Conforme Santos (2009b) menciona em seu trabalho, ele já havia sido condenado em 2004 pela justiça por ter implantado o loteamento Pica-Pau Amarelo, mas a pena de reclusão foi reduzida para pagamento de multa e prestação de serviços comunitários. No Mapa cedido pela Secretária da Habitação, o referido assentamento, criado em 1998, está localizado na zona Norte da cidade, desconectado da mancha urbana inclusive. Além disso, consta que ele ainda está na etapa inicial no programa de regularização fundiária.

Na entrevista realizada com a Secretária da Habitação foi dito que em praticamente todos os loteamentos identificados como ilegais, e cujos verdadeiros proprietários foram identificados, existem ações civis correndo na justiça. Nesse caso, o loteador deve custear todas

as obras e, caso não o faça, a Prefeitura arca com isso e cobra do proprietário ou dos outros familiares em caso de morte.

Hoje, nós temos ação civil pública em praticamente todos os loteamentos. E nós temos algumas decisões. A maioria das decisões está condenando o loteador e a Prefeitura, mas primeiro o loteador. Então a gente tem que fazer a questão de avaliação dos imóveis que esse loteador tem, ou dos lotes vazios no próprio loteamento que não tem cadastro, que teoricamente saíram em nome do loteador. Então a primeira alternativa é essa infraestrutura ser implantada pelo loteador. Se o loteador não implantar, a Prefeitura implanta e cobra do loteador. “Ah, mas o loteador morreu”, então a família responde subsidiariamente. Vem dos bens das famílias. A gente tem um caso inclusive, desse loteamento que a gente regularizou agora, o São Francisco, que o filho do loteador está com as contas bloqueadas por causa disso.

(Fabiana Zanquetta de Azevedo, Secretária da Habitação de São José do Rio Preto, 20/03/2019)

O loteamento mencionado – São Francisco – está localizado na região Sudeste da cidade e está em fase final de regularização. Apesar da cobrança ser feita juridicamente, isso não garante que o caso terá uma solução rápida. O proprietário sempre encontra uma forma de atrasar ao máximo na justiça, e, enquanto isso, as famílias seguem aguardando uma decisão definitiva. Um exemplo é o próprio caso do loteamento Pica-Pau Amarelo citado anteriormente. Mesmo com as prisões realizadas em 2005 e com a identificação dos verdadeiros proprietários, o empreendimento, implantado há mais de vinte anos, está até hoje na mesma situação.

Em 2015, foi publicada, pelo jornalista Allan de Abreu, do *Diário da Região*, uma reportagem em que moradores de diferentes assentamentos regularizados ainda no início do programa reclamavam que, após anos desde o recebimento da escritura, eles ainda não haviam recebido a infraestrutura necessária. Outra crítica realizada era em relação à cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) mesmo vivendo em um local onde as condições eram precárias. Na época, o Secretário da Habitação em exercício alegou a falta de dinheiro para que a Prefeitura realizasse as obras, além da já citada desobrigação, por parte do poder público, em arcar com os custos, que cabem principalmente ao proprietário do loteamento. Um dos desejos dos moradores era pelo cancelamento da cobrança do imposto.

Perguntada sobre o andamento desta questão, a atual Secretária da Habitação salienta que a cobrança do IPTU é permitida e está embasada a partir do que diz no Código Tributário Nacional.

O IPTU está associado ao Código Tributário. Essas pessoas usam os serviços do município, então não é porque eles estão num loteamento irregular que eles não são atendidos pela saúde, nem pela educação, nem pelo transporte coletivo, pela iluminação pública... eles são atendidos.

O IPTU está atrelado ao Código Tributário. É pelos serviços que ele usa do município. Por exemplo, o transporte coletivo. Bem ou mal, passa o mais próximo possível. Tem ruas que não tem largura para o ônibus circular porque a rua é estreita, então tem ruas que o ônibus não vai passar mesmo, por conta da configuração urbanística do local.

(Fabiana Zanquetta de Azevedo, Secretária da Habitação de São José do Rio Preto, 20/03/2019)

É importante ressaltar que a exigência dos moradores por melhorias nos bairros é pertinente e também é um direito. No entanto, nesse caso da cobrança do imposto que está sendo realizada, o poder público está com a razão. Conforme apontado no Art. 32 do Código Tributário Nacional, para a legalidade da cobrança deste imposto, deve ser comprovada a existência de no mínimo dois melhoramentos que variam entre canalização de águas pluviais; abastecimento e tratamento de água e esgoto; iluminação pública; e a proximidade do assentamento com escolas e postos de saúde, por exemplo (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 2017, p. 17).

Por mais que haja a ausência de serviços essenciais na maioria dos loteamentos regularizados, eles ainda cumprem o mínimo que é requisitado pelo Código Tributário, como foi dito pela entrevistada. Novamente, a exigência dos moradores para que a instalação da infraestrutura seja realizada é direcionada à Prefeitura, mas, como já foi dito anteriormente, a obrigação é do loteador.

Antes de encerrar, traremos abaixo as Figuras 2, 3, 4 e 5, que mostram as condições de um dos loteamentos criados na cidade. Nesse caso, é um empreendimento sem um nome específico, diferente do que ocorre nos outros casos, mas que está identificado no Mapa oficial disponibilizado pela Prefeitura como “Chácaras de Recreio” e que está localizado à Sudeste. No âmbito do programa de regularização fundiária, este assentamento está na etapa de estudos de viabilidade, que pode ou mantê-lo ou excluí-lo do programa.

Figura 2 - Loteamento sem nome.



Fonte: Acervo do autor.

Figura 3 - Loteamento sem nome.



Fonte: Acervo do autor.

Figura 4 - Loteamento sem nome.



Fonte: Acervo do autor.

Figura 5 - Loteamento sem nome.



Fonte: Acervo do autor.

A identificação como “Chácaras de recreio” dá indícios de qual é o principal uso. Em boa parte dos portões dos lotes existem placas com números de telefone para quem desejar alugar alguma propriedade para festas, por exemplo. Além disso, algo que corrobora o que foi visto anteriormente é que há postes de luz ligados à cabos de energia elétrica, assim como há também pavimentação em algumas ruas. Esses são alguns dos fatores que possibilitam que sejam cobrados impostos, como ocorre no caso do IPTU. Apesar da ausência de infraestrutura completa, o empreendimento está em uma região valorizada da cidade, a zona Sul, e na Planta Genérica de Valores de 2019 o valor venal das propriedades está em R\$ 432,72. Para efeitos de comparação, o valor do metro quadrado na Estância São Luiz, já regularizada e no extremo Norte, está em R\$ 106,18.

Nas cidades, a apropriação é feita de forma cada vez mais desigual. Rodrigues (2016, p. 43-4), salienta que nesse espaço “imperam a distribuição desigual de padrões urbanos”. Nesse contexto, a autora ressalta que:

Nas últimas décadas, o interesse do capital em aplicar seus excedentes no espaço urbano tem tornado as cidades ainda mais desiguais, tanto pela aplicação de capitais privados no espaço – a exemplo do que ocorre nos loteamentos murados e condomínios fechados e outros “empreendimentos” –, como pelo investimento do Estado capitalista, ao prover de infraestrutura desigual o espaço urbano. A desigualdade, a segregação, os guetos, as áreas “ricas” e as “pobres” são produtos da urbanização capitalista.

Nesse contexto, Rodrigues (2016, p. 45) ressalta que, como a propriedade da terra é um dos elementos principais da desigualdade socioespacial, a “regularização fundiária de interesse social pode ser considerada uma forma de tentar promover justiça espacial e potencializar o direito à cidade”.

Em São José do Rio Preto, foi destacado anteriormente, a partir de uma matéria jornalística de 2015, que as famílias que vivem em loteamentos regularizados ainda não contam

com serviços como o abastecimento de água, tratamento de esgoto, pavimentação etc. Até então, a principal reclamação das famílias é que o único benefício do programa colocado em prática pela Prefeitura em 2009 foi o recebimento da escritura da casa. Da parte do poder público, o argumento é que a obrigação de custear a instalação da infraestrutura cabe ao loteador. Todavia, nesses casos eles estão sempre escondidos por trás de “laranjas”. No caso citado na matéria, os próprios moradores se juntaram e dividiram os custos para que pelo menos a pavimentação de uma rua fosse realizada.

A regularização fundiária, segundo Rodrigues (2016, p. 55), “reconhece o trabalho dos moradores, ao longo do tempo e com recursos próprios, para construir suas casas e ali permanecerem”. Por outro lado, apesar de ser uma política benéfica que garante a permanência das famílias nesses locais, é preciso destacar que as desigualdades são reforçadas. No caso rio-pretense, a regularização e a posterior entrada na planta urbana mostram as contradições existentes na cidade. Esses loteamentos estão localizados em áreas distantes, nos extremos das periferias, muitas vezes já desconectados da mancha urbana, conforme pode ser visto no Mapa postado no início do trabalho. Em sua maioria, as vias de acesso à cidade são estradas de terra ou estradas vicinais precárias, sendo raros os casos em que um loteamento está próximo de alguma avenida principal.

A produção do espaço, segundo Kowarick (2000, p. 27), gera “zonas que por causa do preço da terra só podem ser destinadas às camadas de maior poder aquisitivo”. Nesse contexto, esses loteamentos foram implantados em terras improdutivas, que eram mais baratas. Para se ter uma ideia, na Planta Genérica de Valores de 1987, década em que houve o auge da produção de loteamentos ilegais, o valor máximo da terra na zona Norte de Rio Preto, região que mais recebeu loteamentos, era de Cz\$ 25,16 enquanto que na zona Sul, que até hoje é a mais valorizada da cidade e que concentra a maioria dos condomínios fechados de luxo, poderia chegar até os Cz\$ 302,28. Esse é o motivo principal para que grande parte dos loteamentos tenham sido implantados nesse setor da cidade.

A segregação socioespacial, nesses casos, é identificada e também reforçada no espaço urbano, visto que os moradores dos loteamentos que foram regularizados continuam em uma situação em que vivem afastados, em locais cuja precariedade continua sendo evidente, visto que as melhorias para essas áreas chegam num ritmo mais lento (quando chegam). Com isso, a segregação, segundo Carlos (2018a, p. 60), reafirma a “diferenciação dos acessos ao urbano e à vida em sociedade”.

Sob o capitalismo, o pressuposto é a desigualdade expressa na concentração da riqueza nas mãos de uma classe e materializa-se no espaço tornado mercadoria, no qual o valor de troca ganha centralidade, definindo o lugar de cada cidadão na hierarquia socioespacial. No plano do cotidiano, a segregação como forma de desigualdade demonstra a diferenciação dos acessos ao urbano e à vida em sociedade.

Apesar da regularização fundiária reconhecer o trabalho que as famílias tiveram na construção e nos melhoramentos das suas casas ao longo dos anos, no caso aqui estudado apenas uma parte dos problemas foram resolvidos. Os cidadãos, que vivem nos 56 loteamentos regularizados até 2019, receberam a escritura e se tornaram definitivamente os donos das propriedades, mas o restante das melhorias ainda não chegou com a mesma rapidez da regularização. Dessa forma, eles continuam morando nas periferias, onde há uma precariedade visível e onde a distância em relação às áreas mais valorizadas é mantida. Nos loteamentos, há carências de pavimentação e o transporte coletivo não tem acesso fácil a esses locais. Além disso, em dias de chuva principalmente, as ruas se transformam em lamaçais dificultando o deslocamento dos moradores.

O programa de regularização fundiária de São José do Rio Preto se tornou uma referência para a região noroeste do estado de São Paulo por conta da eficiência com que os loteamentos são trazidos à legalidade. A própria cidade recebeu destaque no documento “Manual de regularização fundiária no estado de São Paulo: passo a passo”, publicado em 2014 com a coordenação do ex-Secretário da Habitação de Rio Preto, Renato Guilherme Góes. No documento há uma série de descrições sobre as etapas que são realizadas e quais foram as motivações que levaram a aplicar as metodologias no espaço urbano rio-pretense, ressaltando também a rapidez com que os loteamentos são regularizados. Dessa forma, com certa frequência há a visita de comitivas de outras cidades, que chegam em busca de esclarecimentos e orientações sobre o programa.

É importante ressaltar que a rapidez das ações de regularização é frequentemente elogiada, mas a demora para resolver questões como a implantação da infraestrutura é pouco destacada no documento ou nas matérias que são publicadas em jornais, no portal da Prefeitura etc. Quando são mencionadas, há sempre a argumentação de que a obrigação é do loteador, mas que a Prefeitura pode realizar o trabalho desde que os proprietários façam o ressarcimento posteriormente, ou então é feito um planejamento inicial do que é necessário ao loteamento, mas não é dado um tempo certo para que isso seja feito, ou seja, serão pesquisadas formas viáveis, como, por exemplo, o que foi citado anteriormente relacionado ao aporte financeiro que pode vir via deputados estaduais ou federais.

Aos moradores, cabe esperar para que a solução venha de forma lenta ou rápida. Enquanto isso não acontece, eles encontram formas de continuar vivendo nesses locais precários, dispersos pelas periferias e afastados das áreas bem servidas em benfeitorias. Em síntese, se uma das formas de se observar a segregação, como um processo fundamentado na propriedade privada, é a partir do acesso diferenciado ao urbano e às benfeitorias que os menos abastados dispõem, assim como na morfologia desigual das habitações, no caso rio-pretense esse processo continua em evidência antes, durante e depois da regularização fundiária.

4 Considerações finais

São José do Rio Preto, recorte territorial deste artigo, é mais um dos exemplos de cidades cuja urbanização capitalista produziu grandes áreas em que as desigualdades são aparentes. Conforme foi visto anteriormente, com investimentos realizados por políticas do Governo Federal entre as décadas de 1970 e 1980, houve um intenso deslocamento de famílias oriundas do próprio estado de São Paulo ou de outras regiões do país para esta cidade. O aumento populacional, somado com a falta de um planejamento adequado por parte do poder público, resultou no aumento dos problemas ligados à falta de habitação principalmente, além de outras carências. Esses problemas são mais visíveis no sentido Norte da cidade, ocupado historicamente pelas famílias menos abastadas.

Como “solução” para os problemas de moradia, os proprietários de terras realizaram o parcelamento de suas propriedades, implantaram loteamentos e venderam para as famílias que não tinham condições de arcar com moradias em áreas bem localizadas. A prioridade era vender o máximo possível sem se preocupar com a legislação e com os contratemplos que seriam enfrentadas pelas famílias. Esses loteamentos desrespeitavam as leis municipais específicas, ou seja, as metragens dos lotes e das ruas eram menores do que o especificado e também a destinação de áreas para lazer não eram cumpridas. Além disso, a implantação da infraestrutura não foi realizada e, até hoje, depois de mais de trinta anos, boa parte dos assentamentos ainda não contam com os serviços básicos.

Em 2009 teve início o programa de regularização fundiária, colocado em prática pela Prefeitura municipal. Até o momento, pouco mais da metade dos loteamentos foram regularizados, e uma pequena parte deles recebeu obras básicas como pavimentação e instalação de serviços de água e esgoto. Em alguns casos, as famílias ainda utilizam poços artesianos e fossas sépticas, pois não há rede instalada, e serviços como o de transporte público não entram nos loteamentos devido às vias de acesso não terem a metragem correta.

Dessa forma, o programa de regularização fundiária, apesar de disponibilizar a escritura da casa e tornar as famílias proprietárias legítimas das moradias, resolve apenas um dos problemas. Para a solução dos outros, eles ainda dependem da justiça para que encontrem os verdadeiros loteadores, ou então do aporte financeiro, que pode ser conseguido por deputados estaduais ou federais, para que a Prefeitura redirecione esse dinheiro para a implantação da infraestrutura, e em nenhum dos dois casos há uma garantia de que os problemas serão resolvidos rapidamente. Geralmente, passam-se anos até que os loteamentos recebam as obras de pavimentação, por exemplo.

Em síntese, o título deste trabalho, “regularizando a segregação”, faz uma crítica às várias administrações municipais que vieram antes e depois do início do programa de regularização, que durante muito tempo fizeram vista grossa à essa prática ilegal da produção de loteamentos, assim como há os exemplos dos próprios gestores, que deveriam cuidar do bem-estar dos cidadãos, mas que, em alguns casos, participaram diretamente desta prática visando o benefício próprio. Hoje, o que se vê são empreendimentos distantes, precários e que reforçam as desigualdades no espaço urbano de São José do Rio Preto. Às famílias, resta aguardar as melhorias garantidas por lei.

Referências

ABREU, A. de. Regularização de loteamentos só beneficia Prefeitura. *Diário da Região*, 20 jun. 2015. Disponível em:

http://www.diariodaregiao.com.br/index.php?id=/cidades/materia.php&cd_matia=713066

Acesso em: 02 out. 2019.

ALVAREZ, I. P. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (orgs.). **A cidade contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

BRASIL. **Código tributário nacional**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BUENO, J. C. de L. **A expansão física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000**. 213 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI,

Silvana Maria (orgs.). **A cidade contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

_____. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

_____. A tragédia urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018a.

_____. Geografia crítica-radical e a teoria social. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni; Alvarez, Isabel Pinto (orgs.). **Geografia urbana crítica: teoria e método**. São Paulo: Contexto, 2018b.

GÓES, R. G. **Regularização fundiária urbana no Estado de São Paulo: passo a passo**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo; Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo; Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872–2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15771-evolucao-da-divisao-territorial-do-brasil.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 26 set. 2019.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMA, R. Justiça dá prazo de seis meses para regularização de 168 lotes. *Diário da Região*, 19 jan. 2016. Disponível em: http://www.diariodaregiao.com.br/index.php?id=/politica/materia.php&cd_matia=667347 Acesso em: 30 set. 2019.

RODRIGUES, A. M. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. *Revista Cidades*, Presidente Prudente, v. 4, nº 6, p. 73-88, 2007.

_____. A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: produção do espaço urbano – agentes, escalas e conflitos. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. Políticas públicas no espaço. *Revista Cidades*, Presidente Prudente, v. 13, nº 22, p. 41-71, 2016.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009a.

_____. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, A. C. dos. **Produção ilegal do espaço urbano**: estudo de São José do Rio Preto–SP. 119 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009b.

_____. **Mudanças e permanências na política urbana e o seu papel na produção do espaço urbano desigual**: estudo de São José do Rio Preto – SP. 360 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

TEODÓZIO, D. M. **Do sertão à cidade**: planejamento em São José do Rio Preto dos anos 50 aos anos 2000. 306 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

VASCONCELOS, L. A. T. **Desenvolvimento econômico e urbanização nas regiões administrativas de São José do Rio Preto e Araçatuba**. 226 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.