



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

UM RETRATO DO PLANEJAMENTO URBANO EM RIBEIRÃO PRETO PARA ALÉM DO PLANO  
DIRETOR: A INSTRUMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA POR LEIS COMPLEMENTARES E  
DECRETOS

**Débora Prado Zamboni** (Universidade de Ribeirão Preto) - [deboraprado@gmail.com](mailto:deboraprado@gmail.com)

*Professora da Universidade Paulista e da Universidade de Ribeirão Preto, desenvolveu pesquisa de doutorado na Universidade Federal do ABC, com bolsa CAPES (2014-2018), cujo título é "A territorialidade do capital: da fazenda ao condomínio, desenhando a ci*

**Carolina Menezes Horiquni** (Instituto de Arquitetura e Urbanismo da ) - [carolina.horiquni@usp.br](mailto:carolina.horiquni@usp.br)

*Aluna de graduação do IAU-USP, desenvolveu a pesquisa de iniciação científica, com bolsa PIBIC-CNPQ (2020-2021), sob orientação da Profª. Drª Lucia Shimbo, intitulada "A construção de cidades por instrumentos financeiros: Olhares cruzados entre projetos I*

**Victória Neves Scussel** (Instituto de Arquitetura e Urbanismo da ) - [victoriassussel@usp.br](mailto:victoriassussel@usp.br)

*Mestranda pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), com bolsa FAPESP (2021-2023), desenvolve pesquisa sob o título "Superprodução imobiliária expandindo cidades: a provisão de lotes urbanizados em São José do Rio Pr*

## **Um retrato do planejamento urbano em Ribeirão Preto para além do plano diretor**

A instrumentação da política urbana por leis complementares e decretos

### **INTRODUÇÃO**

Esse artigo se insere no campo da discussão crítica do planejamento urbano, buscando entender as relações entre legislação urbana e mercado, com enfoque no contexto de Ribeirão Preto-SP. Ele analisa a legislação urbanística municipal enquanto instrumento da política urbana da cidade visando compreender seus efeitos. Partimos das premissas de Lascoumes e Le Galès (2007, p.1) que para a compreensão da política pública é necessário que sejam observados os instrumentos que a compõem (instrumentação da política pública), pois esses constituem formas de se exercer o controle social, contendo sua própria lógica e produzindo efeitos específicos. Ainda conforme a descrição dos autores, entende-se que um instrumento pode ser uma lei, uma regulamentação, uma tributação, ou mesmo um mapa, um elemento que institui algo, ou seja, funciona como uma instituição social.

Assim, algumas questões guiaram o desenvolvimento do texto, que busca elucidá-las ao longo da sua extensão, sendo elas: Quais os instrumentos do planejamento estão sendo mobilizados para produzir a cidade? Como o ideário de cidade proposto é aplicado na realidade? E por fim, quem desenha a cidade? Partindo dessas inquietações, toma-se como instrumentos a serem analisados: as leis municipais dos Planos Diretores (PDs) de Ribeirão Preto (1995, 2003 e 2018) observando, principalmente, suas diretrizes sobre o ordenamento territorial e os instrumentos do Estatuto da Cidade; e a legislação municipal que aborda o sistema viário municipal, a expansão do perímetro urbano, leis que permitem o fechamento de loteamentos e a definição do uso e ocupação do solo por meio de memoriais descritivos registrados em cartório.

O argumento a ser delineado neste artigo é que o planejamento urbano permissivo - isto é, que estabelece apenas as premissas genéricas - favorece a atuação do mercado imobiliário, que aprova suas demandas por meio de leis específicas. De um lado, se colocam os Planos diretores de Ribeirão Preto que, historicamente (1995, 2003 e 2018), que trazem em suas diretrizes um ideário de cidade mais justa e democrática, enquanto a efetivação da política urbana municipal não corrobora para isso. Ela se realiza por leis complementares e decretos municipais, que de fato instrumentalizam o desenho da cidade.

Esse desenho de cidade está contraposto ao ideário citado, pois tem favorecido: i) o espraiamento da malha urbana em benefício do automóvel individual (como as leis municipais que abordam sobre o sistema viário); ii) o fechamento de áreas públicas (com decretos que permitem a cessão de uso de áreas públicas e seu cercamento) e; iii) a consolidação de uma malha urbana

fragmentada composta por vazios numa constante ampliação das áreas de expansão urbana (por meio de leis complementares municipais). Desse modo, o poder público municipal cede o planejamento efetivo da cidade ao setor privado, que assume a liderança conforme as suas próprias demandas.

Contextualizando o território, o município de Ribeirão Preto-SP, possui uma população estimada de 683.777 habitantes (Fundação Seade, 2020). Hoje, além de ser classificado pelo estudo Regiões de Influências das Cidades (REGIC) (IBGE, 2018) como Capital Regional A, é considerado como uma metrópole desde a promulgação da Lei Complementar n. 1.290 de 6 de julho de 2016 que institui a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, composta por 34 municípios e 1.669.394 habitantes, tendo Ribeirão Preto como sede, que concentra 41% do total da população da RM. Ressalta-se, também, que entre 2000 e 2020, Ribeirão Preto teve um acréscimo de quase 180.000 habitantes, dado correspondente a um crescimento populacional de 35,63%, sendo superior à média do Estado (com 20,73%) (IBGE, 2000; 2010).

No contexto estadual, o PIB do município (de aproximadamente 34 milhões de reais em 2018) corresponde a uma participação que vem aumentando gradualmente, de 1,34% em 2002 para 1,55% em 2018 e, de acordo com o IBGE (2010), a cidade possui o décimo maior PIB de São Paulo. Relacionando os dados apresentados com o Índice de Gini da cidade, podemos observar que o elevado PIB per capita do município (de aproximadamente 51 mil reais em 2018, de acordo com a Fundação Seade (2020), não é correspondente a uma maior distribuição de renda, ou seja, ainda que a produtividade do trabalho associada à produção de riquezas mantenha-se em patamares elevados, isto não representa uma maior equidade nas formas como estes ganhos são apropriados socialmente. Resulta deste indicador traços de uma cidade com um dinamismo econômico, porém, com notadas desigualdades sociais estruturais.

Sendo assim, enquanto polo regional e município-sede da RMRP, a atividade de produção do espaço urbano se coloca como um campo de intensas disputas entre os diversos agentes da cidade. Esse artigo olha para o cenário local do planejamento urbano e seus instrumentos, de modo a compreender as relações que constroem a cidade na atualidade, para além da ideia de um planejamento feito apenas para cumprir certas obrigações legais e da aparente neutralidade desses instrumentos. Logo, esse texto traz um olhar para o modo como os instrumentos do planejamento são realmente mobilizados, ampliando a visão para além do plano diretor - que apesar das dificuldades, ainda é a figura central do planejamento territorial no Brasil, cuja realização é um imperativo para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes no país; ademais, o texto se estrutura a partir dos métodos da revisão bibliográfica e da pesquisa documental.

Quanto a sua organização, para além desta introdução, o texto se divide em três partes e por fim as considerações finais. Inicialmente, uma revisão bibliográfica é apresentada, de modo a situar as questões teóricas trabalhadas a partir de alguns autores desse campo de estudos. A partir de uma aproximação com os seus instrumentos do planejamento e das teorias

desenvolvidas por Villaça (2005) e Lascoumes e Le Galés (2007), busca-se ressaltar essa ideia da revisão crítica do planejamento urbano.

Na segunda parte, é abordado o ideário do planejamento urbano, construído em torno dos instrumentos do planejamento, pelos Planos Diretores, que colocam a hipótese de cidade como um ideal a ser atingido. Num terceiro momento, busca-se entender como esse planejamento realmente atinge a cidade, estabelecendo-se três períodos de ocorrência dos instrumentos, e algumas situações exemplos desses processos. Por fim, nas considerações finais sintetiza-se os tópicos abordados anteriormente, e avança no entendimento de quem desenha a cidade, colocando algumas possíveis conclusões.

## **1. PLANO DIRETOR E ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Desde 1994, em seu texto intitulado “Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil”, Flávio Villaça já apontava os desafios e inovações dos planos diretores e fazia a descrição teórica para o termo planejamento urbano citando a Lei Federal n. 6766 de dezembro de 1979 como a mais próxima do termo por se tratar de uma lei com objetivo especificamente espacial (FELDMAN, 2006; VILLAÇA, 1999). Ainda assim, destaca que essa lei se refere apenas a loteamentos, não organizando necessariamente a cidade em conjunto. Para o autor, planos federais de saneamento, transportes ou habitação não se inserem no âmbito do planejamento urbano, pois seus objetivos não são de ordenamento territorial do espaço intra-urbano.

A percepção da necessidade de integração entre os diferentes planos urbanos surge a partir da década de 1950 e o plano diretor se coloca no centro da discussão como meio para tal integração, mas na maioria dos casos, como já alertado pelo autor, integração e aplicação não foram além do discurso. Diferentemente do que é apresentado no âmbito do zoneamento, instrumento da qual há indícios de sua existência desde 1866, com a tentativa de aprovação de um projeto que proibia a construção de cortiços em determinados setores da cidade do Rio de Janeiro (VILLAÇA, 1999). Ao contrário dos planos diretores, o zoneamento se apresenta como instrumento de efetiva organização das cidades, ainda que feito para atender os interesses das elites locais.

No ano de 2005, em nova publicação e analisando o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2002, Villaça (2005) complementa seus estudos anteriores e discorre sobre a diferença de aplicação dos planos diretores e zoneamentos e sobre como há a difusão do plano diretor como meio de salvação para todos os problemas das cidades. Partindo da reflexão teórica do autor a respeito dos debates públicos sobre o plano diretor e sobre como:

A legislação brasileira é rica em determinações que obrigam a elaboração de grande variedade de planos urbanos. Vamos ver aqui apenas a legislação paulista. A facilidade e mesmo irresponsabilidade com que é exigida a elaboração de planos, muito contribui para sua



desmoralização e a da própria lei, pois frequentemente a prática acaba por revelar que a lei não é para valer. (VILLAÇA, 2005, p.19)

Apresentado como um instrumento poderoso e muito mais abrangente que o Zoneamento, envolvendo problemas da cidade em diversos âmbitos, tanto em questões como transportes, saneamento, educação e saúde, por exemplo, quanto em questões de desenvolvimento social e econômico, o plano diretor “praticamente nunca existiu na prática” (VILLAÇA, 2005, p. 10). Com isso, nesse artigo buscamos mostrar como há um grande abismo entre o discurso apresentado pelos Planos Diretores do município de Ribeirão Preto e a prática de fato no planejamento e desenho da cidade de estudo.

Somando-se a essa ideia dos planos Diretores e do zoneamento como uma forma de discurso, apresentada anteriormente, trazemos também o conceito do governar por instrumentos desenvolvido por Lascoumes e Le Galés (2007) de modo a ilustrar a forma como esses instrumentos podem ser incorporados como uma forma de satisfazer determinadas questões que não ficam tão explícitas (como o favorecimento do mercado, etc), além de apontar para a não neutralidade desses instrumentos.

Na abordagem da sociologia política sobre os instrumentos de políticas públicas, somos alertados que “todo instrumento constitui uma forma condensada de conhecimento sobre o controle social e suas formas de exercê-lo” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p.3, tradução nossa)<sup>1</sup>. Ou seja, as leis, por exemplo, enquanto instrumentos, não são dispositivos neutros, produzindo efeitos específicos que acabam por efetivamente estruturar a política de acordo com sua própria lógica (Ibidem, 2007). Essa perspectiva possibilita que observemos a política urbana enquanto ideário em contraposição a sua efetivação. Ou seja, ao analisar instrumentos como Planos Diretores, Leis de Zoneamento, Parcelamento, etc, podemos enfatizar a contraposição ou não das diretrizes desses instrumentos e suas lógicas de aplicação e consequência no território.

A análise crítica dessa legislação enquanto instrumento torna possível o que Lascoumes e Le Galès (2007) chamaram de ‘instrumentação urbana’, ou seja, o conjunto de problemas colocados e os instrumentos que permitem que a política governamental torne-se material ou operacional. Assim, o que se desdobrará no texto a seguir é uma análise da política urbana por meio de seus instrumentos que aqui, ressaltamos como as leis ou regulamentações municipais. Assim, buscamos contrapor a ideia da cidade justa e democrática defendidas pelas diretrizes das Leis dos Planos Diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade presentes nessas leis e a instrumentação da política urbana municipal operada por leis e decretos que garantem a expansão da malha urbana com a consolidação de vazios urbanos, fechamento de áreas públicas e estímulo do uso do automóvel individual por meio da ampliação contínua do perímetro urbano. Ou seja, o catálogo de instrumentos regulatórios desenha uma cidade que se contrapõe ao ideário da cidade justa e democrática defendida nas diretrizes dos planos diretores, observando-se uma política

---

<sup>1</sup> “every instrument constitutes a condensed form of knowledge about social control and ways of exercising it [...]”.

urbana que opera por leis e decretos de exceção que não coadunam com as diretrizes das leis do plano diretor.

## **2. O PLANO DIRETOR COMO O INSTRUMENTO DO IDEÁRIO DE CIDADE: O CASO DE RIBEIRÃO PRETO-SP**

Partindo das discussões abordadas no tópico anterior, desviamos o olhar para o cenário de Ribeirão Preto e seus instrumentos do planejamento urbanístico. Uma característica do planejamento urbano no Brasil se dá no fato de que os planos diretores constituem-se como leis, criadas pelo executivo municipal, e que passam pela aprovação do legislativo para se concretizar. Esse fato retoma a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, marco que deu as bases para o modo como o planejamento ocorre no país hoje, sendo resultado da luta de alguns setores da sociedade e da junção de alguns projetos de lei vigentes na época, colocando muitos avanços, mas deixando de lado questões como a necessidades de respostas a curto prazo - dificultadas pela burocracia dos Planos Diretores ou o planejamento regional e metropolitano (MARICATO, 2001).

De modo geral, desde o final do século XX no Brasil, os Planos Diretores seguem os preceitos da constituição que depois seriam definidos pelo Estatuto da Cidade, pautados na constituição de uma sociedade democrática e justa, e que respeita o conceito de função social da propriedade e da cidade, a partir de conceitos e estratégias, como os instrumentos urbanísticos definidos no Estatuto (Outorga Onerosa, por exemplo). Nesse sentido, serão abordados os Planos Diretores de Ribeirão Preto, o de 1995, de forma introdutória, e o de 2003 e 2018, de maneira aprofundada; procurando elucidar as diretrizes que guiam o ordenamento territorial de cada um e as ferramentas do estatuto da Cidade que compõem o Plano.

Mesmo com alguns ensaios prévios como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1977), o primeiro plano diretor estabelecido no contexto da redemocratização é o Plano Diretor de 1995<sup>2</sup>; assim, essa retomada histórica é relevante para o entendimento dos planos mais recentes, uma vez que ele constituiu-se na base para os próximos, que são revisões deste. Seu processo de elaboração e aprovação se deu entre 1993 e 1995, no contexto da gestão de Antônio Palocci (PT). Quanto ao âmbito qualitativo do plano, elencamos seus principais aspectos a seguir.

Para Migliorini (no prelo), que participou da sua elaboração, a hipótese do ordenamento territorial desenvolvida no plano é pautada em três pontos, sendo eles o “reconhecimento das fragilidades ambientais”, “a organização viária como elemento estruturador do crescimento urbano” e por meio das “Unidades de Ocupação Planejada (UOP), baseadas no uso misto, densidades de ocupação diferenciadas e presença de equipamentos urbanos básicos” (MIGLIORINI, no prelo). Esse Plano tem como atributo o seu caráter inovador, pois mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, já trazia elementos presentes na constituição de 1988, como os instrumentos urbanísticos.

---

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 501, de 31 de outubro de 1995. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município de Ribeirão Preto e dá outras providências.

Quanto às diretrizes colocadas, essas expressavam uma intenção forte de guiar o ordenamento territorial da cidade, com infraestrutura adequada e necessária, promover uma cidade democrática e capaz de promover os direitos urbanísticos a todos, além de falar em cumprir as “funções sociais do município”. Além disso, indica uma vontade de chegar a uma articulação entre “agentes públicos e privados envolvidos no processo de uso, disputa e administração do desenvolvimento urbano e rural, mediando os conflitos de interesses” (Art. 3, inciso IV) (RIBEIRÃO PRETO, 1995).

Um ponto de destaque é a ideia do ordenamento territorial baseado nos princípios de Unidade de Vizinhança, por meio das Unidades de Ocupação Planejada (UOP), que é apresentada no trecho da estruturação urbana. Elas favorecem a ideia de diversas centralidades, mas também ressoam com a cidade fragmentada que foi se estabelecendo ao longo dos anos, além do grande número de bairros jardins exclusivamente residenciais (nas décadas passadas) e de condomínios residenciais fechados, mais recentes; assim a cidade vai sendo pensada a partir de pequenas partes. Logo, mesmo as UOPs, sendo instrumentos que coíbam os vazios urbanos e o espraiamento da malha urbana, acabam respondendo a essa lógica vigente, pois corroboram com uma visão de cidade fragmentada.

Desde esse momento, o “vai-e-vem” entre executivo e legislativo marca o processo de aprovação, com questionamentos sobre a dimensão e a complexidade do plano, necessidade de elaboração de uma cartilha, conforme afirma a autora. Em 1995, há a aprovação da Lei do Plano Diretor (Lei nº 501/1995), que passa a vigorar e orientar o ordenamento territorial da cidade até a próxima revisão. O processo se deu de forma rápida, segundo a autora, resultando numa lei pouco específica, e isso demandou a necessidade de aprovação de várias leis complementares (MIGLIORINI, no prelo).

Na sequência, serão abordadas as duas revisões deste plano diretor, buscando entender se - e como - esse ideário foi se modificando ao longo do tempo.

## **2.1. PLANO DIRETOR DE 2003**

O processo de revisão do Plano Diretor foi concluído em 2003, com a aprovação da Lei Complementar n. 1573 de 13 de novembro de 2003. Essa adaptação se mostrou necessária principalmente pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, sendo necessário adequar a legislação vigente à federal.

Entre as alterações decorrentes desta revisão destacam-se a alteração da denominação e da conceituação de diversos dos elementos destinados à implantação da Política Urbana Municipal, que passam a incorporar os mesmos termos utilizados no Estatuto da Cidade. O Plano não coloca novas diretrizes, ele apenas reitera as que estavam presentes no Plano Diretor 1995. Assim, o novo texto acrescenta ao artigo 5º do plano de 1995 oito complementos. Além disso, são listados novos espaços destinados a serem incluídos no programa de dinamização urbana (MIGLIORINI, no prelo) e algumas legislações

complementares são apontadas no plano de 2003, como sendo necessárias para sua regulamentação.<sup>3</sup>

O texto da lei tem como ponto mais relevante o Art. 2º, pois nele são apresentados os novos artigos, que basicamente citam os instrumentos recomendados pelo Estatuto da Cidade. O texto também traz descrições gerais, colocando a necessidade da regulamentação por leis complementares específicas.

Na continuidade, alguns temas comuns aparecem, como no Art. 3º, que ressalta que áreas de urbanização recente respondem às imposições urbanísticas equivalentes à da zona urbana, incorporando-as a esta, trazendo o tópico da expansão urbana. Quanto ao Art. 4º, ele refere-se à ocupação de vazios urbanos, por parcerias com a iniciativa privada, além de outras esferas públicas, estaduais ou federais. De um modo geral, o escopo do plano pode ser entendido como manutenção da lógica em atuação, que nesse momento consolidava o eixo de expansão em direção à região sul da cidade.

Assim, pode-se analisar que a primeira revisão do Plano Diretor de 2003 é uma adequação à nova legislação federal, ao contexto nacional em mudança (que incluía a recente criação do Ministério das Cidades), e um clima otimista quanto ao planejamento urbano no país. Entretanto, ela se dá sem grandes inovações em relação ao anterior, mantendo o mesmo caráter que vigorava naquele momento. Mocci (2020) afirma que não houve alterações de perímetro urbano ou de zona de expansão urbana nesse momento.

## 2.2. PLANO DIRETOR DE 2018

Quinze anos após a aprovação da revisão de 2003 do Plano Diretor, concluiu-se um novo plano, que teve sua revisão iniciada em 2013 e finalizado no ano de 2018<sup>4</sup>, que também constituiu-se em uma revisão do Plano Diretor (1995). Com audiências públicas ocorrendo desde 2013, e uma versão rejeitada em 2015<sup>5</sup>, o processo até sua aprovação foi palco de diversas disputas.

Sobre o plano não aprovado em 2015, segundo Castro (2017), a sua dificuldade de aprovação se deu por disputas ambientais relacionadas à área de recarga do aquífero Guarani ao leste da cidade, visada como área de expansão urbana pelas empresas imobiliárias. Nessa ocasião os vereadores rejeitaram o projeto de plano justamente porque não se entrou em consenso

---

<sup>3</sup> Simultaneamente ao processo de revisão do Plano Diretor, estavam sendo pautadas as legislações complementares ao Plano de 1995. Entretanto, os processos de leis complementares não avançaram na câmara e a gestão seguinte, a partir de 1997, não deu continuidade. Todos os projetos de lei complementares que regulamentariam o Plano Diretor são retirados da Câmara para revisão, permanecendo esquecidos durante estes quatro anos (MIGLIORINI, no prelo). Na gestão seguinte, algumas leis voltam a tramitar na câmara, mas só em 2007 é aprovada a primeira delas, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, por exemplo.

<sup>4</sup> Lei Complementar nº 2866/2018.

<sup>5</sup> A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2007 do município de Ribeirão Preto, teve nova redação aprovada em 2012 (Lei Complementar nº 2.505 de 17 de janeiro de 2012). Posteriormente, em 2015, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Decreto Legislativo nº 75 de 25 de fevereiro de 2015) que suspende a execução da Lei Complementar nº 2.505/12, a Lei nº 2.157/2007 voltou à vigência.



em relação ao artigo 23, que proíbe qualquer tipo de construção na área de recarga do Aquífero (CASTRO, 2017, p.163).

Desse modo, o Plano Diretor de 2018 traz algumas mudanças, mas não alterando essencialmente os outros planos, além disso, “sua regulamentação passa a ser definida por quase duas dezenas de leis complementares, algumas delas já discutidas e aprovadas” (MIGLIORINI, no prelo).

No que concerne às diretrizes e objetivos descritos no plano, eles colocam-se logo no início, indicando um caráter de um ideário progressista, e que promove a justiça urbana e social, respeitando a função social da propriedade, vinculando-a ao interesse coletivo. Além disso, coloca intenções como melhorias da qualidade de vida, promoção da dignidade urbana, proteção ao meio ambiente e “a universalização do direito à cidade” e “a gestão democrática e controle social” (Art. 3); sendo 14 princípios colocados no total. Destaca-se, no entanto, entre um desses preceitos a inserção da busca por incentivos e parcerias privadas, visando que elas colaborem ao desenvolvimento socioeconômico da cidade. Esse último ponto consiste em uma diferença entre os planos anteriores, além da maior quantidade de elementos colocados como objetivos e princípios, demonstrando um amadurecimento da elaboração dos planos na cidade, natural pela distância temporal entre eles e pela consolidação dos planos diretores como instrumentos do Planejamento a nível nacional.

Quanto aos seus temas principais do Plano, podemos destacar a temática da ampliação do perímetro urbano e da expansão urbana, Mocci (2020) destaca o aumento expressivo, de 88% entre os dois Planos Diretores (2003 e 2018), refletindo no aumento também de vazios urbanos, resultantes da malha urbana fragmentada (MOCCI, 2020, p.199). Ainda de seu estudo sobre a expansão urbana, podemos retomar pontos destacados pela autora, como: o investimento injustificado em infraestrutura, devido a baixa densidade das áreas incorporadas; assim como o aumento constante do perímetro resultar numa densidade populacional menor ainda; e a dissociação entre crescimento populacional e expansão urbana, a qual a autora ressalta que foi de 1,8% no período de tempo, contrapondo-se ao aumento expressivo da área urbana (MOCCI, 2020, p.255).

Ainda na questão da expansão urbana, quanto à Outorga Onerosa, que normalmente é aplicada para construções acima do coeficiente de aproveitamento mínimo, mas também pode ser utilizada para casos referentes à “Alteração de Uso dentro da Zona de Expansão Urbana” (art. 60, Capítulo IV, Seção IV), possibilitando que o poder executivo autorize “a mudança de terra rural para urbana por meio deste instrumento” (MOCCI, 2020, p.190); a autora destaca que esse foi um caso inédito de aplicação do instrumento dentre os municípios por ela estudados. Em vista da grande quantidade de loteamentos e de terras convertidas da Zona Rural para Zona Urbana, esse instrumento poderia ser de grande aplicabilidade para o município, mas ainda não foi regulamentado.

Outro tópico de destaque no plano é a continuação das Unidades de Ocupação Planejadas (UOP) enquanto ferramenta de planejamento urbano, citadas anteriormente, como um elemento de permanência ao longo dos anos

na legislação urbanística da cidade, que poderia ser estruturante da política urbana, mas que não é “efetivado”, se resumindo em delimitações territoriais. Ademais, com relação aos temas da reestruturação urbana e das interlocuções público-privadas, o plano também traz várias seções.

Em vista disso, pode-se notar um “mesmo tom” entre os planos de 2003 e 2018, não há interrupção/perda entre eles, mas sim uma continuidade, apenas ampliando o que estava colocado há 15 anos. Tais conceitos estão mais detalhados no Plano de 2018. Assim, desde o Plano Diretor de 1995 - e mesmo antes - a lógica que guia o ordenamento territorial está pautada na expansão urbana, focando nesse eixo em direção ao Sul. Por fim, Mocci (2020) ressalta esse caráter na cidade:

Por fim, de forma singular entre os municípios estudados, Ribeirão Preto, principalmente a partir de seu segundo PD estabelece um longo conteúdo acerca da expansão urbana, denotando que esta é uma preocupação do Poder Público local, mas não com a intenção de contê-la e sim de incentivá-la ainda mais. Ainda que se estabeleça uma cobrança para alteração do uso rural para urbano e se incentive a ocupação dos vazios urbanos, o aumento desnecessário do perímetro urbano revela um processo de contradição entre o texto da lei e a sua espacialização. (MOCCI, 2020, p.199)

Além disso, a complexa trama formada por planos, leis e decretos formam a normativa urbanística do município e regem os direcionamentos do crescimento urbano, tornando difícil o entendimento desse processo e suas dinâmicas de funcionamento. A previsão é que mais um fator seja adicionado a essa trama nos próximos anos, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRP, que deve regular o desenvolvimento da região (urbano, econômico, etc.) para todos os 34 municípios que a compõem. Nesse sentido, em seu capítulo final, o Plano de 2018 contém um artigo que discorre sobre a possibilidade da revisão do plano poder ser iniciada a qualquer instante para adequar o Plano Diretor ao PDUI.

A partir da análise dos Planos Diretores, percebe-se uma grande quantidade de instrumentos e diretrizes propostos, entretanto, esses necessitam de uma etapa seguinte para a sua efetivação, a regulamentação, a qual pode-se dar por lei específica, mas em sua maioria ocorre por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Nesse sentido, na sequência será abordada a noção de que paralelamente a esses instrumentos oficiais e consolidados, uma série de outros elementos dão suporte ao planejamento e a produção da cidade, muitas vezes de modo mais maleável que os instrumentos clássicos.

### **3. INSTRUMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EM RIBEIRÃO PRETO**

A partir da abordagem da sociologia política para instrumentos de políticas públicas defendida por Lascoumes e Le Galès (2007) que coloca os instrumentos enquanto formas condensadas de controle social, observa-se

quatro instrumentos em específico que acabam por estruturar a política urbana do município.

São eles: o planejamento do sistema viário municipal, a instituição de zonas ou áreas de expansão urbana, a concessão de áreas públicas e os memoriais descritivos registrados em cartório. Dessa maneira, observa-se que para além da ideologia do plano diretor e da interferência de fato do zoneamento no desenho da cidade (VILLAÇA, 2005), em Ribeirão Preto tais instrumentos funcionam como uma terceira camada utilizada pelo mercado para atribuir o desenho que se espera da cidade.

### **3.1. PLANEJAMENTO DO SISTEMA VIÁRIO MUNICIPAL**

O planejamento viário municipal, em certa medida, foi a ferramenta mais atuante do poder público em Ribeirão Preto no que tange o ordenamento territorial. Em 1978, foi elaborado o Plano de Ação Imediata de Trânsito e Transporte de Ribeirão Preto (PAITT) que propunha a estruturação de uma rede viária municipal visando adequar o município às demandas de crescimento urbano (ZAMBONI, 2012, p.74). Esse plano dividiu a cidade em nove setores administrativos que foram limitados por vias expressas, onde estariam localizados os equipamentos comunitários. Parte do sistema proposto aproveita as áreas dos leitos ferroviários de parte da malha desativada no município, ou seja, com grandes avenidas em fundos de vale (ZAMBONI, 2012, p.75).

Na década de 1990, houve a reiteração do PAITT de 1978. Foi elaborada uma setorização para o município a partir da ideia de unidade de vizinhança (Decreto Municipal n. 333/1993), sendo os limites destes setores coincidentes com as diretrizes viárias de avenidas do PAITT de 1978 (ZAMBONI, 2018). Tais diretrizes pautadas nesse conceitos permaneceram nos Planos Diretores subsequentes, a partir das Unidades de Ocupação Planejada, como descrito anteriormente.

O município foi dividido em 5 grandes setores e estes subdivididos 59 subsetores. A demarcação dos setores visava compreender uma área onde a população residente pudesse ter acesso a equipamentos públicos, assim como serviços para demandas diárias dentro de seu subsetor, atendendo ao conceito de “Unidades de Vizinhança” (GABARRA, 2016 *apud* ZAMBONI, 2018). As vias arteriais que delimitam os setores estão localizadas nos fundos de vale do município, organizando o tráfego de maneira perimetral, da zona central para as zonas periféricas. A ideia seria que nesses subsetores o pedestre tivesse prioridade sobre os outros modais e as vias expressas ou arteriais nunca os cruzassem, compondo seus limites. A denominação dos Setores segue sua localização em relação ao centro histórico da cidade: Centro ou Quadrilátero Central, Setor Norte, Setor Leste, Setor Sul e Setor Oeste.

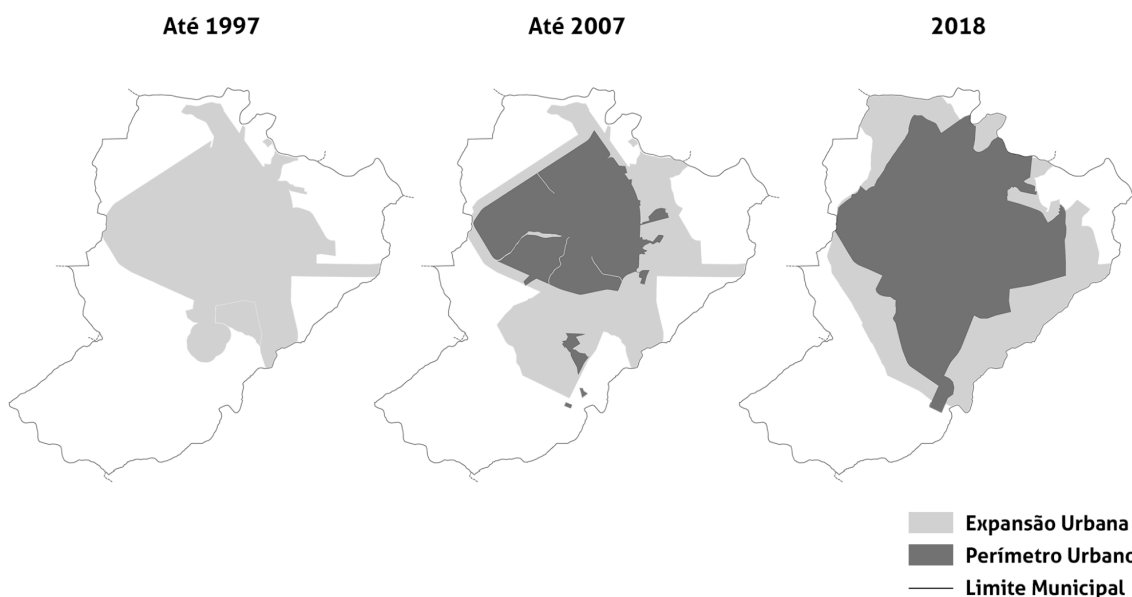
Em 2007, foi aprovado o Plano Viário do Município de Ribeirão Preto (Lei Municipal n. 2.204 de 27 de julho de 2007) em concordância com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar n. 2.157 de 8 de janeiro de 2007) aprovada no mesmo ano. Na prática, a lei trouxe uma relação das vias existentes e das propostas, com a designação de seus usos dentro



expansão urbana' previamente criadas, como pode ser observado no Quadro 01. Destaca-se nesse cenário os seguintes períodos com suas áreas de expansão que podem ser observados na Figura 02:

- **de 1988 a 2005:** quando a Lei Ordinária n. 5.218 de 25 de fevereiro de 1988 instituiu 6 novas 'zonas de expansão urbana', e foi sendo modificadas diversas vezes por outras leis complementares que 'adicionaram' novas 'zonas de expansão urbana' ao município - constituindo uma área que pode ser observada na Figura XX.
- **2007:** a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 2.157/2007) dividiu o território municipal em Zona Urbana, Zona de Expansão Urbana e Zona Rural. A Zona de Expansão Urbana contemplou todos os territórios marcados por legislação anterior como "Áreas de Expansão Urbana" e ainda ampliou consideravelmente o perímetro da soma dessas;<sup>6</sup>
- **2018:** Lei do Plano Diretor (Lei n. 2866/2018) transforma a antiga "Área de Expansão Urbana" em perímetro urbano e amplia consideravelmente a Zona de Expansão Urbana do município, atingindo áreas no setor Norte e, inclusive, o limite do município.

**Figura 02: Demarcação das áreas de Perímetro Urbano e Expansão Urbana em Ribeirão Preto.**



Fonte: elaboração própria.

<sup>6</sup> Vale destacar que a Lei Municipal n. 2.505/12 já aumentava consideravelmente a Zona de Expansão Urbana do município, sendo essa área consolidada pela Lei do Plano Diretor de 2018, uma vez que a n. 2.505/2012 foi tida como inconstitucional em 2015 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2098360-48.2014.8.26.0000.



## Quadro 01: Leis Municipais Complementares cujo assunto trata da expansão urbana.

	ANO	Nº ATO	EMENTA
CRIAÇÃO DE NOVAS 'ZONAS DE EXPANSÃO URBANA'	1988	5128	DÁ NOVA DELIMITAÇÃO AOS PERÍMETROS, DA SEDE DO MUNICÍPIO E DOS DIREITOS DE BONFIM PAULISTA E GUATAPARÁ E EXPANSÃO URBANA.
	1997	647	DÁ NOVA REDAÇÃO À DESCRIÇÃO DO PERÍMETRO URBANO DO DISTRITO DE BONFIM PAULISTA E DA ZONA DE EXPANSÃO URBANA I, DE QUE TRATA A LEI 5.218, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1.988.
	2000	1040	DISPÕE SOBRE A DESCRIÇÃO DA ZONA DE EXPANSÃO URBANA VIII, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
	2000	1041	DISPÕE SOBRE A DESCRIÇÃO DA ZONA DE EXPANSÃO URBANA VII, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
	2000	1096	DISPÕE SOBRE A DESCRIÇÃO URBANA IX, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
	2000	1178	DECLARA, PARA TODOS OS EFEITOS, COMO ZONA DE EXPANSÃO URBANA X, GLEBA DE TERRA CONFORME ESPECIFICA (PATRIMONIAL CAMPESTRE).
	2000	1122	DECLARA, PARA TODOS OS EFEITOS, COMO ÁREA DE EXPANSÃO URBANA, GLEBA DE TERRA ENTRE O JARDIM ITANHANGÁ E CONDOMÍNIO OURO VERDE, NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, CONFORME ESPECIFICA.
	2003	1463	INCLUI NA LEI MUNICIPAL Nº 5.218/98, A ZONA DE EXPANSÃO X. (PERÍMETROS, DA SEDE DO MUNICÍPIO E DO DISTRITO DE BONFIM PAULISTA).
AMPLIA OS PERÍMETROS DAS 'ZONAS DE EXPANSÃO URBANA' CRIADAS	2005	1991	INCLUI NA LEI Nº 5218, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1988, A ZONA DE EXPANSÃO URBANA XI (CONDOMÍNIO VALE DO PIRIPAU), A ZONA DE EXPANSÃO URBANA XII (CONDOMÍNIO ASSOCIAÇÃO MIL PASSÁROS RIBEIRÃO PRETO-SP) E A ZONA DE EXPANSÃO URBANA XIII (CONDOMÍNIO ESTÂNCIA OURO VERDE).
	2000	1053	ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 647, DE 06 DE MAIO DE 1997 QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 1º DA LEI Nº 5.218, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1988.
CONSOLIDA AS 'ZONAS DE EXPANSÃO URBANA' E AMPLIA SEU PERÍMETRO	2005	1824	ALTERA O ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 647/1997 (COM REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 1053/2000) - ZONA DE EXPANSÃO URBANA I.
	2007	2157	DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.
	2018	2866	DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR IMPLANTADO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 501, DE 31 DE OUTUBRO DE 1995 E MODIFICADO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.573, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2003, NA FORMA QUE ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Fonte: RIBEIRÃO PRETO, 2021. Elaboração própria.

### **3.3. DECRETOS E LEIS QUE VIABILIZAM OS ‘LOTEAMENTOS FECHADOS’ OU ‘DE ACESSO RESTRITO’**

Em Ribeirão Preto a Lei Municipal n. 3.346/1977 regulamentou o parcelamento do solo da cidade até o ano de 2007.<sup>7</sup> Essa legislação urbana municipal de Ribeirão Preto sobre parcelamento do solo urbano (Lei Municipal n.3.346/1977) antecedeu a lei federal sobre o tema (Lei Federal n.6.766/1979), trazendo uma figura inexistente na lei federal - uma modalidade de parcelamento nomeada ‘conjunto residencial’<sup>8</sup> que permite que em uma gleba ou área igual ou inferior a 20.000 metros quadrados não haja doação de áreas públicas e seja fechada, ou seja, tenha acesso restrito.

Em Ribeirão Preto havia uma visível e proposital ‘confusão’ entre os papéis do condomínio e do loteamento. Assim, vale lembrar que:

- parcelamento do solo (podendo ser loteamento ou desmembramento), tendo como produto final o lote – regulamentado pela Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/79) . Tal lei previu a doação de áreas para o poder público e a partir de 1991 tornou obrigatória a aprovação do parcelamento por órgão estadual competente, o GRAPOHAB, pelo Decreto 33.499/1991. Por fim, a aprovação do parcelamento depende de publicação de Decreto Municipal;
- condomínio - regulamentado pela Lei de Incorporações e Condomínios (Lei Federal no 4.591/64). Tal lei traz como possibilidade de tipologias os condomínios (horizontais e verticais) e como produtos esperados: casas, apartamentos, salas comerciais ou para prestação de serviços. A viabilização dos condomínios está mais ligada ao seu registro no Cartório de Registro de Imóveis , uma vez que é a partir desse registro que o incorporador pode iniciar as vendas das unidades autônomas do condomínio. Não há doação de áreas públicas no caso de condomínios e até 2007 não era necessário que o projeto do empreendimento fosse enviado ao GRAPOHAB. O início das vendas das unidades depende do registro a ser realizado no Cartório de Registro de Imóveis e não de Decreto Municipal.

A tipologia “conjunto residencial” era uma tentativa de ‘transformar’ o condomínio como um tipo de parcelamento do solo. Tal tentativa foi questionada juridicamente pelos órgãos responsáveis (como Cartórios de Registro de Imóveis e Ministério Público) ficando cada vez mais difícil a aprovação de tal modalidade. Mas a situação realmente só mudou em 2007 quando foi promulgada a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do SOLO (nº 2.157/2007), que instituiu que os condomínios horizontais implantados em áreas maiores que 10 mil m<sup>2</sup> deveriam ter reservas de áreas públicas nas mesmas proporções que os loteamentos. A diferença seria que, no caso dos

---

<sup>7</sup> Com a promulgação da Lei Municipal n. 2.157 de 2007 - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Ribeirão Preto.

<sup>8</sup> Na prática, esse dispositivo permite a implantação dos primeiros condomínios fechados da cidade à despeito da Lei Federal 6766/79 que não institui essa modalidade de parcelamento do solo (MIGLIORINI, no prelo).

condomínios, 50% dessa área pode ser interna ao empreendimento e os outros 50% devem se localizar externamente à área fechada e ter frente para via pública (Art. 112, Inciso II).

A primeira versão dessa lei foi aprovada em janeiro de 2007 (Lei Municipal n. 2.157), seu texto é um processo de revisão a partir do texto original proposto pela gestão Palocci (no qual colaborou Raquel Rolnik, em 1996, o qual não avançou na câmara). Em 2012 uma outra versão foi aprovada (n. 2505/2012), mas essa sofreu um processo de inconstitucionalidade em 2015, ocasionando a sua revogação. Esse procedimento, ocasionou a volta da lei anterior, situação que perdura até a atualidade, uma vez que uma nova lei ainda não foi aprovada<sup>9</sup>. Hoje, quatorze anos após a aprovação da lei, ainda é a lei de 2007 que regula o ordenamento territorial da cidade, criando um descompasso com outras legislações, como o Plano Diretor de 2018, este estabeleceu um prazo de 1 ano para a revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação (o qual já está extrapolado).

Assim, situamos quatro momentos importantes para a viabilização do produto imobiliário “loteamento fechado” ou “com acesso restrito” em Ribeirão Preto:

- **1977 a 2001:** aprovação de loteamentos chamados propositalmente de ‘conjuntos residenciais’, onde não ocorria a doação de áreas públicas e permitia o fechamento do empreendimento baseados na legislação municipal de Ribeirão Preto em contraposição com a legislação federal (Lei n.6.766/79);
- **2001 a 2007:** órgãos como Cartório de Registro de Imóveis do município e o Ministério Público do Estado de São Paulo não permitem mais que as burlas ocorram, ocorre uma dificuldade maior de aprovação dos ‘conjuntos residenciais’ (ZAMBONI, 2018);
- **2007 ao 2021:** com a aprovação da Lei Municipal de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo de Ribeirão Preto (n. 2.157/2007)<sup>10</sup> os empreendedores conseguem realizar o produto imobiliário ‘loteamento fechado’ ou ‘com acesso restrito’ por meio de Decretos Municipais que possibilitam a concessão de áreas públicas à associações de moradores somados à leis municipais que autorizam a regularização posterior do fechamento dessas áreas<sup>11</sup>;

---

<sup>9</sup> Atualmente está sendo realizada a revisão da Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo n. 2.157/2007 de Ribeirão Preto. O atual processo de revisão ocorre desde 2018, no qual houve a contratação de uma consultoria para auxiliar no processo. Há um primeiro ciclo de audiências que vai até 2020, chegando a um texto final; e em 2021, as audiências foram retomadas para um segundo ciclo (3 audiências até o momento), entretanto, não fica claro o motivo dessa retomada. Essas audiências são palco de disputa, com agentes de diversos setores comparecendo às audiências e reivindicando aquilo que eles entendem como melhor para si e para a cidade.

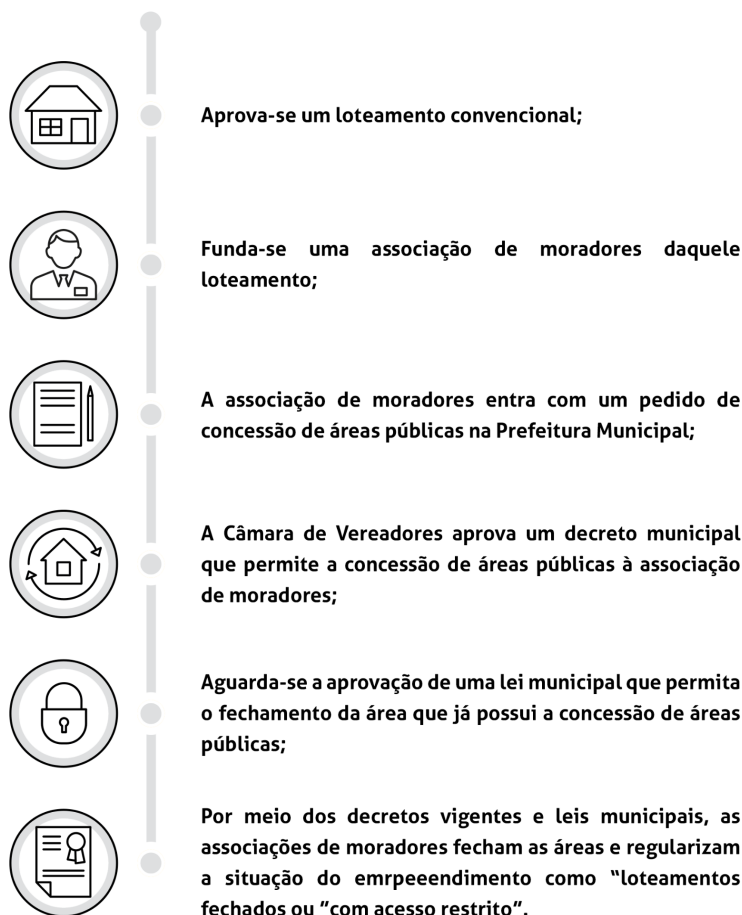
<sup>10</sup> Lei Municipal n. 2.157/2007 – determina que após a aprovação do loteamento, o fechamento do mesmo pode ser legalizado por decreto do Poder Executivo.

<sup>11</sup> Lei Municipal n. 2.462/2011 – dispôs sobre a regularização de loteamentos que já estivessem fechados – declarada inconstitucional em 2015, Lei Municipal n. 2.505/2012 – instituiu que os loteamentos que já tiverem suas certidões de viabilidade emitidas poderiam ter seu fechamento

- **2021 em diante:** a revisão da Lei Municipal de Parcelamento e Uso do Solo de Ribeirão Preto que ocorreu entre os anos de 2020 e 2021, mas ainda não foi finalizada, já prevê a possibilidade de fechamento de loteamentos com parte das áreas públicas dentro dessas áreas fechadas, seguindo o que foi permitido com a mudança realizada na Lei Federal 6.766 de 1979 em junho de 2017<sup>12</sup>.

Focando no período de 2007 a 2021, período onde conseguir aprovar um 'loteamento fechado' ou de 'acesso restrito em Ribeirão Preto' não estava na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (n.2.157), observa-se o que 'modo de fazer' dependia do conhecimento das etapas em diferentes órgãos (Prefeitura Municipal, Cartório de Registro de Imóveis, Câmara de Vereadores) e da temporalidade da aprovação das leis (que permitiriam de fato a construção de muros para fechamentos - pois tais leis eram tido como inconstitucionais após um período). Esse 'modo de fazer' está representado na Figura 02.

**Figura 03: Infográfico demonstrando processo de operacionalização dos loteamentos fechados.**



Fonte: elaboração própria.

realizado e permitiu o fechamento de áreas públicas como sistema de áreas verdes e de lazer em até 50% do total a ser doado – declarada inconstitucional em 2014.

<sup>12</sup> Lei Federal n. 13.465 de 2017.

No caso dos decretos aprovados, exemplifica-se no Quadro 02 alguns entre os anos de 2013 e 2018 que permitiram a concessão de bens públicos à associações de moradores em Ribeirão Preto e conseqüente autorização para fechamento do empreendimento. Assim, esses nove empreendimentos são exemplos do processo de operacionalização citado acima.

**Quadro 2: Decretos municipais que dispõem sobre a permissão de uso de bens públicos em Ribeirão Preto.**

ESPACIALIZAÇÃO	TIPO DE LEGISLAÇÃO	ASSUNTO	ANO	Nº ATO	EMENTA	CONTEÚDO
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO	2013	116	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	fica autorizado e regularizado o fechamento do loteamento ROYAL PARK
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO, USO	2014	135	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	fica autorizado o fechamento do LOTEAMENTO BUNGANVILE
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO, USO	2014	136	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	fica autorizado o fechamento do LOTEAMENTO BORDA DO PARQUE
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO USO	2014	211	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Fica autorizado o fechamento do LOTEAMENTO BELA VISTA
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO	2014	228	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	fica autorizado e regularizado o fechamento do loteamento JARDIM CANADÁ – GLEBA 1A,
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO	2015	282	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	autorizado o fechamento do LOTEAMENTO JARDIM CYBELLI
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO	2016	255	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	fica autorizado o fechamento do LOTEAMENTO BOSQUE DE SANTA TERESA
LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO	2016	289	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Fica autorizado o fechamento de parte do LOTEAMENTO NOVA ALIANÇA



LOTEAMENTO FECHADO	DECRETO	PERMISSÃO	2018	9	DISPÕE SOBRE PERMISSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	autorizado o fechamento do LOTEAMENTO RESIDENCIAL ALTO DO CASTELO
-----------------------	---------	-----------	------	---	---	--

Fonte: RIBEIRÃO PRETO, 2021. Elaboração própria.

O fechamento de loteamentos passa por várias etapas e essas etapas constituem burla ao sistema regulatório federal vigente (até junho de 2017). Compreende-se que os decretos municipais, enquanto instrumentos, dependiam do poder de aprovação dos agentes empreendedores junto à Câmara Municipal, a criação da associação de moradores realizada pelo empreendedor antes de viabilizar a comercialização dos terrenos, prevendo o fechamento antes das vendas, ‘conseguir’ realizar essas etapas via decreto e regularizar a situação a partir de uma lei complementar aprovada pela Prefeitura.

### 3.4 PARÂMETROS URBANÍSTICOS E RESTRIÇÕES CARTORIAIS: MEMORIAIS DESCRITIVOS COMO INSTRUMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Retomando Villaça (2005), e considerando o zoneamento como um instrumento do planejamento, buscamos aproximar o olhar para como de fato esse irá operacionalizar o desenho da cidade, observando que alguns pontos também devem ser destacados. O chamado zoneamento da cidade trouxe os parâmetros urbanos - tais como: taxa de ocupação, uso do solo, índice de permeabilidade, e gabarito - de modo abrangente para a totalidade da área urbana apenas a partir de 2007, com a Lei Municipal de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo<sup>13</sup>. Anteriormente, vale destacar, a Lei nº 3.274, de 21 de janeiro de 1977 - que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - limitava os parâmetros urbanos à região central da cidade (chamado quadrilátero central) e trechos da Vila Tibério, Campos Elíseos e Vila Seixas.

Os chamados “edifícios altos”, por exemplo, eram as edificações com mais de 3 pavimentos e mais de 10 metros de altura e eram proibidos em áreas estritamente residenciais, avenidas, vias fechadas de vias expressas, vias marginais de vias expressas e em vias públicas com largura igual ou superior a 18 metros, independentemente de seu uso (Lei n. 3.274/77). No restante da cidade, nesse período, a legislação apontava que as construções de ‘edifícios altos’ deveriam obedecer a um recuo igual à metade de sua altura, inviabilizando essas construções. Somada à Lei Municipal n. 3.274/77 outras leis municipais foram criadas e definiram parâmetros mais ou menos permissivos em partes específicas da cidade<sup>14</sup>.

Somente em 2007, com a aprovação da Lei nº 2.157, que dispõe sobre o parcelamento, o uso e ocupação do solo no município, a Lei Municipal nº 3.346/77 é substituída - após 30 anos - e é realizado um zoneamento para todo

<sup>13</sup> Lei n. 2.157/2007.

<sup>14</sup> Como exemplo, cita-se a Lei Municipal n. 4.889/1986, Lei Municipal n. 211/1993 e Lei Municipal n. 265/1993.

o município. Essa nova Lei Municipal institui o zoneamento para todo o município, mas os parâmetros são permissivos permitindo altos coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação para todas as zonas. A partir daí, o gabarito básico estabelecido para todo o município passa a ser de 10 metros de altura para novas edificações, com restrição para algumas áreas da cidade<sup>15</sup>. Quanto à taxa de ocupação, em edificações residenciais pode chegar a 70% e em edificações não residenciais pode chegar a 80%. No que diz respeito ao coeficiente de aproveitamento, o valor passa a ser de até 5 vezes a área do terreno, excetuando-se a área central e a Zona de Urbanização Restrita que podem ter coeficiente de aproveitamento de até 3 vezes a área do terreno (Lei n. 2.157/07).

Outro tópico são as restrições cartoriais. Como em todos os municípios, o loteador deve registrar em cartório o memorial descritivo do loteamento a ser aprovado. No caso, a Lei Municipal n. 2.157 é clara em informar que os loteadores deverão registrar em Cartório de Registro de Imóveis os memoriais dos loteamentos e que as restrições desses memoriais deverão ser seguidas, como pode ser observado no Artigo 49.

Artigo 49 - O interessado só poderá determinar e registrar em cartório, usos, requisitos urbanísticos e/ou densidades específicas para os lotes resultantes do parcelamento, quando estes estiverem em consonância com as disposições previstas nesta lei.

Parágrafo Único - Os usos e/ou densidades específicos, a que se refere o caput deste artigo, só poderão ser diferenciados, nos novos loteamentos, com autorização prévia da Secretaria de Planejamento e Gestão Ambiental. (RIBEIRÃO PRETO, 2007)

No entanto, na prática, devido à permissividade dos parâmetros urbanos em Ribeirão Preto, o que se observa é que, os loteadores acabam tendo muita força sobre o desenho urbano, definindo os usos, recuos, taxas de ocupação, taxa de permeabilidade e gabarito dos futuros bairros. Desse modo, um simples objeto legal como o registro de memoriais descritivos em cartório, tem um papel central na determinação da urbanidade desses locais, dando ao loteador uma importância no desenho da cidade, superando, inclusive, as determinações da legislação urbanística.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUAL CIDADE ESTÁ SENDO DESENHADA?**

Desde o Plano Diretor de 1995, revisado em 2003, até o de 2018, não há grandes alterações, todos possuem o mesmo tom quanto à hipótese de cidade que trazem, de uma cidade pautada na justiça urbana e no direito à cidade. Entretanto, a cidade que se constrói mostra-se diferente, uma cidade que se expande constantemente, desconsiderando o aumento da demanda de infraestrutura e a intensificação de vazios urbanos, criados a partir de um tecido urbano disperso. Assim, a contínua expansão é interpretada como um

---

<sup>15</sup> Definidas na legislação como: nas Áreas Especiais Estritamente Residenciais e Predominantemente Residenciais, em algumas avenidas específicas, na Área Especial do Boulevard.

sinal da pujança econômica de Ribeirão Preto, juntamente ao seu caráter agroexportador.

Fica evidente que o Plano Diretor não alcança sua potência máxima de regulação no ordenamento territorial, ficando somente no âmbito do ideário - Diretrizes generalizadas e pouco aprofundadas - uma vez que ainda são necessárias as leis complementares. Assim sendo, os Planos Diretores trazem apenas diretrizes gerais, mas não regem o desenvolvimento a ponto de colocar-se contra o mercado; desse modo, cumpre apenas aquilo que é exigido pela legislação federal. Portanto, nota-se que as legislações são moldadas de forma a permitir a atuação dos agentes privados, mostrando uma interlocução entre poder público e esses agentes. Enquanto eles utilizam de sua influência, social e econômica, para exprimir seus interesses; por outro lado o poder público, parece não haver uma intenção de “barrar” essa extração de renda da terra, as ações acabam sendo tomadas em conjunto com o mercado imobiliário.

A demora em aprovar as leis - como a de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que 30 anos separam as versões de 1977 e a de 2007 (ainda em vigor); ou mesmo o Plano Diretor, revisado em 2003 e novamente só 15 anos depois, em 2018 - acabam favorecendo as soluções caso a caso, pelos decretos municipais ou outras leis complementares. Tal distância temporal entre as legislações mantém um constante estado de defasagem entre elas e as práticas que realmente ocorrem naquele momento. No entanto, vale ressaltar, que isso também é resultado do verdadeiro processo de disputas que se mostra a aprovação de uma lei de tamanha importância na cidade; demonstrando o peso das questões urbanísticas na produção desta.

Logo, coloca-se no empreendedor a força individual para construção da cidade, por meio da aprovação de produtos como os ‘loteamentos fechados’, dependentes da aprovação por decretos municipais de concessão de áreas de uso público. Ademais, o perímetro urbano parece ser a expressão dessa dualidade entre o planejamento e o privado, pois vai se expandindo, sempre atendendo as expectativas do mercado, associando-se ainda ao desenho do sistema viário, que há muitas décadas acompanha os direcionamentos da ocupação na cidade, sendo quase um termômetro desta.

Em vista disso, conclui-se que esse catálogo de instrumentos regulatórios, que não o Plano Diretor, acabam tendo esse papel de instrumentalizar a política urbana. Por meio desses, vai-se desenhando a cidade, os quais são construídos baseados nas relações econômicas, sociais e políticas entre os agentes públicos e privados, para a sua elaboração, sendo uma ilustração do questionamento inicial de quem desenha a cidade. Por fim, conclui-se que a política urbana realmente praticada opera por esses decretos e leis de exceção, contrapondo-se às diretrizes das leis do plano diretor.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CASTRO, ANDRÉ S. *A lei de perímetro urbano e seu impacto no desenvolvimento da cidade e do campo: análise do município de Ribeirão Preto (SP)*. 2017. 189 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo,

Ribeirão Preto, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-04022019-102230/pt-br.php>. Acesso: 12 novembro 2020.

FELDMAN, S. As ilusões do plano diretor. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, [S. l.], n. 19, p. 260-262, 2006. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v0i19p260-262. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43479>. Acesso em: 15 nov. 2021.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. São Paulo: Editora Vozes, 2001.

MIGLIORINI, Vera. *O Plano Diretor de 1995 como marco de alterações significativas na forma de planejar Ribeirão Preto*. No prelo.

MOCCI, MARIA ANGÉLICA. *Expansão urbana e planos diretores de primeira e segunda geração pós-estatuto da cidade: uma análise a partir das Capitais Regionais Brasileiras*. Diss. Universidade Estadual de Campinas, 2020. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/345068>. Acesso em: 10 nov. 2020.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, Edição do autor, 2005.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo. Edusp/FUPAM. 1999, p. 169-244.

ZAMBONI, Débora. *A territorialidade do capital: da fazenda ao condomínio, desenhando a cidade*. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, p. 259. 2018.n

## **LEGISLAÇÃO**

BRASIL. *Lei nº 6.766*, de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 05 nov. 2021.

RIBEIRÃO PRETO. *Lei Municipal nº 647*, de 06 de maio de 1997. Dá nova redação à descrição do perímetro urbano do Distrito de Bonfim Paulista e da Zona de Expansão Urbana I, de que trata a Lei nº 5.218, de 25 de fevereiro de

1988. Disponível em:  
<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/1997/65/647/lei-complementar-n-647-1997-da-nova-redacao-a-descricao-do-perimetro-urbano-do-distrito-de-bonfim-paulista-e-da-zona-de-expansao-urbana-i-de-que-trata-a-lei-5218-de-25-de-fevereiro-de-1988>. Acesso em: 29. jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.040*, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre a descrição da Zona de Expansão Urbana VIII, conforme especifica e dá outras providências. Disponível em:  
<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2000/104/1040/lei-complementar-n-1040-2000-dispoe-sobre-a-descricao-da-zona-de-expansao-urbana-viii-conforme-especifica-e-da-outras-providencias?q=1040>. Acesso em: 06 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.041*, de 21 de junho de 2000. Dispõe sobre a descrição da Zona de Expansão Urbana VII, conforme especifica e dá outras providências. Disponível em:  
<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2000/105/1041/lei-complementar-n-1041-2000-dispoe-sobre-a-descricao-da-zona-de-expansao-urbana-vii-conforme-especifica-e-da-outras-providencias?q=1041>. Acesso em: 17 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.096*, de 25 de setembro de 2000. Dispõe sobre a descrição urbana IX, conforme especifica e dá outras providências. Disponível em:  
[https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=9950](https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=9950). Acesso em: 06 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.053*, de 01 de agosto de 2000. Altera a redação do Artigo 1º da Lei Complementar nº 647, de 06 de maio de 1997 que deu nova redação ao Artigo 1º da Lei nº 5.128, de 25 de maio de 1988. Disponível em:  
<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2000/106/1053/lei-complementar-n-1053-2000-altera-a-redacao-do-artigo-1-da-lei-complementar-n-647-de-06-de-maio-de-1997-que-deu-nova-redacao-ao-artigo-1-da-lei-n-5218-de-25-de-fevereiro-de-1988?q=1053>. Acesso em: 17 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.122*, de 25 de outubro de 2000. Declara, para todos os efeitos, como área de Expansão Urbana, gleba de terra entre o Jardim Itanhangá e Condomínio Ouro Verde, no município de Ribeirão Preto, conforme especifica. Disponível em:  
<<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2000/113/1122/lei-complementar-n-1122-2000-declara-para-todos-os-efeitos-como-area-de-expansao-urbana-gleba-de-terra-entre-o-jardim-itanhanga-e-condominio-ouro-verde-no-municipio-de-ribeirao-preto-conforme-especifica?q=1122>>. Acesso em: 17 fev. 2021.



\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.463*, de 21 de março de 2003. Inclui na Lei nº 5.218/98, a Zona de Expansão x. (Perímetros, da sede do município e do distrito de Bonfim Paulista). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2003/147/1463/lei-complementar-n-1463-2003-inclui-na-lei-n-5218-98-a-zona-de-expansao-x-perimetros-da-sede-do-municipio-e-do-distrito-de-bonfim-paulista?q=1463>. Acesso em: 17 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.824*, de 04 de março de 2005. Altera o Artigo 1º da Lei Complementar nº 647/1997 (com redação alterada pela Lei Complementar nº 1.053/2000) - Zona de Expansão Urbana I. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2005/183/1824/lei-complementar-n-1824-2005-altera-o-artigo-1-da-lei-complementar-n-647-1997-com-redacao-alterada-pela-lei-complementar-n-1053-2000-zona-de-expansao-urbana-i?q=1824>. Acesso em: 17 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 1.991*, de 13 de abril de 2006. Inclui na Lei nº 5.128, de 25 de fevereiro de 1988, a Zona de Expansão Urbana XI (Condomínio Vale do Piripau), a Zona de Expansão Urbana XII (Condomínio Associação Mil Pássaros Ribeirão Preto-SP) e a Zona de Expansão Urbana XIII (Condomínio Estância Ouro Verde). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2006/200/1991/lei-complementar-n-1991-2006-inclui-na-lei-n-5218-de-25-de-fevereiro-de-1988-a-zona-de-expansao-urbana-xi-condominio-vale-do-piripau-a-zona-de-expansao-urbana-xii-condominio-associacao-mil-passaros-ribeirao-preto-sp-e-a-zona-de-expansao-urbana-xiii-condominio-estancia-ouro-verde?q=1991>. Acesso em: 17 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 2.204*, de 27 de julho de 2007. Dispõe sobre o Plano Viário do município de Ribeirão Preto e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2007/220/2204/lei-complementar-n-2204-2007-dispoe-sobre-o-plano-viario-do-municipio-de-ribeirao-preto-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 1.573*, de 21 de novembro de 2003. Revisão do Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 501/95) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa.xhtml?lei=6494>. Acesso em: 17 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 2.157*, de 31 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do solo no município de Ribeirão Preto. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa.xhtml?lei=21377>. Acesso em: 17 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 2.866*, de 27 de abril de 2018. Revisão do plano diretor implantado pela lei complementar nº 501, de 31 de outubro de 1995 e modificado pela lei complementar nº 1.573, de 13 de novembro de 2003. Diário

Oficial Ribeirão Preto. Disponível em:  
<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/18-2866-lc-revisao-pd.pdf>.  
Acesso em: 20 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.218*, de 25 de fevereiro de 1988. Dá nova delimitação aos perímetros, da sede do município e dos direitos de Bonfim Paulista e Guatapar e expansão urbana. Disponível em:  
<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-ordinaria/1988/522/5218/lei-ordinaria-n-5218-1988-da-nova-delimitacao-aos-perimetros-da-sede-do-municipio-e-dos-direitos-de-bonfim-paulista-e-guatapara-e-expansao-urbana?q=1988>  
>. Acesso em: 06 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 3.346*, de 28 de setembro de 1977. Dispo sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - Organizao Territorial, Loteamento, Reloteamentos, Arruamentos, Abertura e Prolongamento de Vias, Retalhamento, Arruamentos, Abertura e Prolongamento de Vias, Retalhamento de Imóveis em Geral e dá outras providências. Disponível em:  
<https://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/691404/lei-3346-77> Acesso em: 04 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 1.178*, de 27 de dezembro de 2000. Declara, para todos os Efeitos, como Zona de Expansão Urbana X, Gleba de Terra Conforme Específica (Patrimonial Campestre). Disponível em:  
<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa/lei-impressao/3981> Acesso em: 05 nov. 2021.

SÃO PAULO. *Lei Complementar nº 1.290*, de 06 de julho de 2016. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e d providências correlatas. Disponível em:  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1290-06.07.2016.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Fica%20criada%20a,1%C2%BA%20de%20agosto%20de%201994>. Acesso em: 07 nov 2021.